

El presente documento se corresponde con la **versión previa a la revisión de imprenta** del artículo-capítulo referido. Por ello, su contenido no necesariamente se corresponde con lo definitivamente publicado.

La numeración de las páginas del documento se hace coincidir aproximadamente con la de la publicación original.

Se disponen estos documentos a través de este medio a los únicos efectos de facilitar el acceso a la información científica o docente. En todo caso, el acceso oportuno al documento debe ser a través del lugar de su publicación indicado y, en todo caso, nunca deben ser utilizados con ánimo de lucro.

Indique la autoría de los contenidos, si los emplea.

Ante cualquier duda, no dude en dirigirse a contacto en www.cotino.net.

“La Administración”, en SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, y GARCÍA SORIANO, M^a Vicenta (coords.), Funciones y órganos del Estado constitucional español, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 257-301.

Capítulo 8. La Administración

I. Algunas consideraciones previas

1. Un breve recorrido histórico
2. Un intento de definición y algunas consideraciones constitucionales previas

II. La pluralidad de la Administración

III. La legitimidad constitucional de la Administración

IV. La Administración en el reparto constitucional de poderes

1. La Administración se ubica en el poder Ejecutivo mediante su dirección por el Gobierno
2. La importancia política del principio de legalidad y la reserva de ley que recae sobre la Administración
3. El poder negativo sobre la Administración en virtud de su necesario control jurídico y político

V. Los principios constitucionales que conforman el modelo constitucional de Administración, presididos por el principio de eficacia

1. Principios institucionales de organización y actuación de la Administración
2. El principio de eficacia que preside la configuración constitucional de la Administración

VI. Principios de organización de la Administración

1. El principio de jerarquía
2. El principio de descentralización

3. El principio de desconcentración

4. El principio de subsidiariedad

VII. Principios de actuación de la Administración

1. La colaboración administrativa y los principios de colaboración, coordinación y cooperación

A) El principio de coordinación

B) El principio de colaboración

C) El principio de cooperación

2. Los principios de objetividad, imparcialidad y neutralidad de la Administración y de los servidores públicos

3. El principio de eficiencia

4. El principio de transparencia

5. El principio de participación

VIII. Constitución y la lengua de la Administración

I. Algunas consideraciones previas

Supone una novedad en el constitucionalismo español la amplia regulación que la Constitución de 1978 dedica a la Administración pública, que se expresa especialmente en los artículos 103 a 107 CE (dentro del Título relativo al "Gobierno y la Administración") así como en diversos preceptos a lo largo de todo el articulado. En el presente tema no sólo se va a prestar atención concreta a dicha regulación sino que, además, de un lado, se pretende transmitir el significado de la misma como la constitución de una Administración bastante novedosa en España, no sólo por la categorización del Estado como social y de Derecho, sino en tanto se trata de una Administración democrática distante de una rancia tradición de una Administración dictatorial superpuesta al ciudadano. De igual forma, se incluye en este tema de modo transversal una visión prospectiva de las implicaciones de nuevos fenómenos sociales como la globalización y las nuevas tecnologías en la Administración. Como se verá, los nuevos tiempos exigen de una importante adecuación de la Administración sin que la misma, en principio, marche en contra de las exigencias constitucionales, sino por lo general, de su tradicional comprensión.

1. *Un breve recorrido histórico*

Toda organización política algo desarrollada cuenta con una administración para poder guerrear, recaudar y, en su caso, conferir

cierta seguridad, si bien, es en la organización política más evolucionada, el Estado,

en la que la Administración se hace inherente a la misma, donde hay Estado hay Administración. Y precisamente la organización estatal se consolidó gracias a los importantes procesos de burocratización que se llevaron a cabo en los siglos XVII y, en especial en el XVIII. El Estado, monopolio de la coacción física legítima, tendría la capacidad de tal monopolio gracias a la Administración. Con las revoluciones burguesas y el surgimiento de los Estados liberales se ubicaría a la Administración en el nuevo Estado de Derecho. Para ello la Administración quedaría insertada en el poder Ejecutivo al estar dirigida por el Gobierno (responsable políticamente ante el Legislativo), pero, además, se trataba de un poder limitado, puesto que la Administración que dirigía el Gobierno quedaba sometida a los dictados del Parlamento. Había de ser el Legislativo quien por medio de la ley definiría a la Administración, que quedaría sometida al principio de legalidad y al control de la misma. Y se trataba de un control ya no sólo político, sino jurídico, en manos del tercer poder, el judicial. Este esquema se iría perfeccionando y haciendo efectivo con la generación de diferentes técnicas impulsadas por corrientes positivistas y por el importante desarrollo del Estado constitucional.

La nueva sociedad industrial exigiría un cambio trascendental en la comprensión y alcance de la Administración, que habría de ser acompañado con la reforma democrática y social del Estado liberal desde finales del siglo XIX y, sobre todo, en el siglo XX. Ya en el Estado liberal – y como una más de las contradicciones de éste- de forma paulatina la Administración dejaría de ser la de un Estado mínimo, que únicamente había de satisfacer las *funciones* públicas de seguridad externa e interna, así como la función recaudatoria. Por variadas causas (necesidades de la burguesía, laicismo, nuevas presiones sociales, etc.), el Estado comenzó a asumir *servicios* públicos y a adquirir una presencia más notable en la sociedad (educación, asistencia, infraestructuras, etc.). Se iniciaba un proceso imparable que culminaría materialmente con un muy abultado y plural aparato administrativo hasta entonces nunca existente y, formalmente, con las proclamaciones constitucionales del "Estado social" y el reconocimiento de los derechos sociales en el primer tercio del siglo XX. Con la sociedad industrial, el hombre había dejado de dominar muchas de las condiciones esenciales de vida, se hacía imprescindible disfrutar de una serie de bienes y servicios (suministros de agua, gas, electricidad o correo, teléfono, sanidad, Seguridad Social, etc.) y estas

nuevas exigencias para garantizar unos mínimos vitales (y no sólo para las clases más necesitadas) imponían la extensión incesable de la intervención del Estado. En consecuencia, el Estado no solo había de acometer las funciones públicas sino que asumía una amplia gama de servicios públicos. En otras palabras, la Administración no sólo iba a mandar, sino también a servir a los ciudadanos.

Como lógico correlato, las Constituciones modernas no sólo han de ubicar a la Administración en la división de poderes y en la forma de Estado, en nuestro caso un Estado autonómico. También, la ley de leyes ha de contemplar los aspectos básicos de la Administración para que la máquina estatal, nunca tan próxima a la sociedad ni tan poderosa, se adecue y responda a los pilares básicos del Estado, social y democrático de Derecho, de forma acorde a sus valores esenciales que, además, ha de hacer efectivos. Y en el caso de España por mor de su pasado autoritario, se hizo más necesaria la regulación de la Administración en la Constitución de 1978, en tanto que había de pasar de una Administración autoritaria a una Administración democrática.

2. Un intento de definición y algunas consideraciones constitucionales previas

Hasta el momento se ha hablado de "Administración", incluyendo expresiones como "aparato" o "máquina" estatal sin precisar su significado. La Administración no se confunde con el Estado, aunque éste aparezca representado en ocasiones por la Administración, en tanto complejo de entes en que se articula la personalidad y la responsabilidad del Estado. La Administración es el propio Estado en acción, el aparato del Estado y sus agentes, si bien con carácter residual. Ello es así porque hay que excluir de la Administración a los órganos políticos como las Cortes y las asambleas autonómicas, así como al Gobierno central y los gobiernos autonómicos, también quedan fuera de la Administración aquellos órganos que sin carácter político han de controlar jurídicamente la actividad de los anteriores como es el Tribunal Constitucional y los órganos que integran el Poder judicial.

Tras las consideraciones anteriores es momento apropiado de llevar a cabo una definición de la Administración, que, aunque no se contiene en la Constitución, sólo puede realizarse a partir de ésta. Así, cabe afirmar que *la Administración es un conjunto complejo de personas jurídicas de diversa naturaleza que conforma una organización permanente y estable legitimada democráticamente, dando soporte a la*

dirección del Gobierno, gestiona la actividad del Estado a fin de plasmar realmente los valores y principios del Estado social y democrático de Derecho, asegurando eficazmente la resolución de los conflictos sociales y satisfaciendo las necesidades de la

colectividad (esta definición se nutre, entre otras, de la sentencia del Tribunal Constitucional 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 3^o).

La anterior definición de la Administración requiere de una explicación más pormenorizada, pues encierra tanto el qué es la "Administración" cuanto su justificación o legitimación constitucional, así como refleja parcialmente su ubicación en la forma de gobierno y el reparto constitucional de poderes. A estos aspectos se brindará respuesta algo más adelante, pues, en el marco de estas consideraciones generales cabe fijar de forma somera la atención en dos aspectos: de un lado, la personalidad jurídica con la que actúa la Administración y su carácter servicial y, de otro, la llamada reserva de Administración.

Respecto de lo primero, hay que subrayar que la Administración no representa a nadie, sino que como reza el artículo 103 CE *sirve* los intereses generales. La Administración es el instrumento que tiene el Estado (en su sentido amplio, no como Estado "central", en referencia al nivel superior de ámbito nacional) para servir los intereses generales. Y para ello es preciso que la Administración entable relaciones jurídicas, fundamentalmente con los ciudadanos, lo cual se logra al actuar con personalidad jurídica. Sin ánimo de entrar en la discusión acerca de si la personalidad jurídica es del Estado o de la Administración, de lo que no cabe duda es de que la Administración *actúa* con personalidad jurídica, que, como se ha dicho, es lo que permite que sea sujeto de relaciones jurídicas y se le puedan atribuir jurídicamente declaraciones de voluntad, celebración de contratos, titularidad de patrimonios, responsabilidad, justiciabilidad, etc.

Respecto de lo segundo, si la Constitución impone una organización administrativa mínima, una "reserva de Administración" y cuál es su alcance, hay que apuntar que es difícil contestar a esta cuestión en términos concretos. Como en la sentencia antes señalada se afirma (sentencia 178/1989, FJ 3^o), a resultas del carácter social, democrático y de Derecho del Estado "debe garantizarse la existencia de unas Administraciones Públicas capaces de cumplir los valores y los principios consagrados constitucionalmente". De este modo, la Constitución impone que exista una Administración capaz, pero no fija el tamaño mínimo de la misma.

A priori, son constitucionalmente admisibles los fenómenos de la llamada *huida* del Derecho administrativo al Derecho privado (encomienda de la satisfacción de los intereses generales a nuevas personificaciones jurídicas regidas por el Derecho privado), así como el fenómeno también presente en nuestros días de la privatización (venta de la participación pública en empresas públicas), al igual que la contratación de la prestación de servicios públicos a entes privados. No obstante, pese a que estas vías sean constitucionalmente admisibles, también cuentan con límites, puesto que como también se ha dicho, no puede dejar de existir Administración; la Administración puede adelgazar pero no puede desaparecer.

Así, que la "reserva de Administración" debe ser fijada por medio de la interpretación constitucional y puede operar según el caso concreto. Sin embargo, pese a la necesidad de analizar cada caso concreto, como criterio general puede servir la distinción ya aludida con anterioridad entre *funciones* públicas (directamente vinculadas a la soberanía como la seguridad interna y externa, la potestad disciplinaria o la función expropiatoria, por ejemplo), que debe seguir ejerciendo la Administración, a diferencia de los *servicios* públicos (suministros, prestaciones, etc.), que tienen menos obstáculos constitucionales para de no ser prestados efectivamente por la Administración. Esta distinción, aunque no de modo absoluto, cuanto menos puede servir de guía de lo que debe seguir compitiendo a la Administración. Por ejemplo, el Ejército puede contratar una compañía privada que dé seguridad a los museos militares o que le abastezca de armamento, pero no puede contratarla para que lleve a cabo las misiones militares. En el caso de los servicios, las concretas exigencias constitucionales imponen la persistencia de la organización administrativa, en especial respecto de la información (art. 20 CE), educación (art. 27 CE), y la Seguridad Social, garantizada por el artículo 41. No obstante, ello no impide muy variadas fórmulas de contratación de servicios, privatizaciones y la prestación por entes sometidos al Derecho privado. Según lo expuesto, habrá que examinar el caso concreto para fijar los mínimos de Administración exigibles.

II. La pluralidad de la Administración

Como se ha dicho, la Administración es un conjunto complejo de personas jurídicas de diversa naturaleza, y estamos hablando de un conjunto amplísimo debido al fenómeno de la pluralidad de la Administración. Hay que adelantar ya que pese a esta pluralidad, se trata de un "conjunto" que, aun complejo, debe reconducirse a la unidad

constitucional (art. 2 CE) del Estado, entendido éste en su sentido amplio (no como Estado "central"). Y es que son muy numerosos y diversos los entes que integran lo que en singular se refiere como "Administración". Dicha pluralidad, a través de una profusa diversificación de estructuras y personificaciones jurídicas, es un medio para dar una respuesta flexible a intereses y tareas variables y complejos. De nuevo, cabe señalar que esta necesaria pluralidad se subraya en la actualidad sobre todo por la globalización (y su tensión contraria hacia lo local, denominada *glocalización*)

así como por las consecuencias de las nuevas tecnologías y la sociedad de la información. De ahí que se afirme la Administración de hoy es –o ha de ser- una "estructura flexible en red" (Castells, Parejo). Las causas que llevan a esta pluralidad pueden resumirse, de modo muy simplificado, en:

- Uno. La descentralización territorial política y administrativa. De un lado, la fuerte descentralización político-territorial del Estado en especial articulada sobre las Comunidades Autónomas hace que todas las administraciones se articulen básicamente en torno al nivel estatal ("central") y autonómico. Esta descentralización política no sólo da respuesta a las exigencias culturales y políticas de los diversos pueblos de España, sino que también, y cada vez más, permite una mayor eficacia y eficiencia de las políticas públicas y se erige como uno de los medios idóneos de aproximación al ciudadano, reforzando la legitimidad de las instituciones públicas. Estas últimas ventajas también pretenden alcanzarse constitucionalmente a través de los diversos grados de descentralización territorial que se plasman en las diferentes administraciones locales, en especial los Ayuntamientos de los municipios.

- Dos. La necesidad de especialización, que –también cada día más- exige un conocimiento exacto o experto, así como impone una conexión constante con el entorno social, con el que se ha de tener capacidad de intercambio de información.

- Tres. La flexibilización jurídica que se permite con la llamada descentralización funcional o falsa descentralización, que da lugar a toda una pléyade de organismos públicos, como lo son los organismos autónomos (como el Instituto Nacional de la Seguridad Social) o las empresas públicas (como Correos, desde 2001) como medio de gestionar de forma más flexible intereses más particulares y llevar a cabo la dirección política de la sociedad de forma más próxima a la misma.

- Cuatro. En ocasiones son los propios derechos fundamentales los que exigen diversas formas de independencia organizativa y funcional.

Así sucede en el ámbito de la educación e investigación (Universidades y, en menor medida, centros docentes públicos) o en el ámbito electoral (Administración electoral), también, aunque en menor grado, ello se refleja en la organización de los medios de comunicación públicos (por ejemplo, los organismos de radiotelevisión).

- Y quinto. También, en razón de la pluralidad social y la cooperación e interacción del Estado con la sociedad resultan convenientes diversas soluciones graduales distintas a la Administración convencional. Así son ejemplos típicos los colegios profesionales y cámaras de comercio a los que se encomiendan funciones públicas o las empresas públicas para llevar la dirección social y la prestación de servicios en diversas áreas de forma más acorde a las reglas del mercado.

Todos estos factores que conducen a una pluralidad de administraciones, órganos y entes se entrecruzan e interrelacionan dando lugar a una miríada de entes públicos con personalidad jurídica que, no obstante y como se ha dicho, quedan englobados *materialmente* en la unidad del Estado constitucional español. No sólo se trata de unas nueve mil entidades de base territorial: la Administración General del Estado, las Administraciones de las diecisiete Comunidades Autónomas y de las dos ciudades autónomas, los más de ocho mil Ayuntamientos, las cuarenta y tres Diputaciones Provinciales, dos Consejos insulares y seis Cabildos, numerosas Mancomunidades, Comarcas, Áreas metropolitanas etc. Aunque no se trata en rigor de otras administraciones, en tanto que se adscriben a los anteriores, se da, también, un efecto multiplicador, en tanto que las fórmulas de organismos públicos (organismos autónomos y empresas públicas) y otras figuras afines se dan tanto en la Administración estatal ("central") como en todos los niveles de descentralización territorial, suponiendo el elemento multiplicador que hace incontable el número de entes con personalidad jurídica administrativa en el Estado español. Así pues, más que de "Administración" en singular, hay que tener en cuenta que se trata de "administraciones públicas".

Dicho lo anterior, cabe señalar que el panorama constitucional implica la existencia de una Administración civil y una militar del Estado ("central"). En el seno de la Administración civil del Estado, aun con su singularidad hay que ubicar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad estatales (art. 104 CE), y en el seno de la Administración militar –que sólo puede ser estatal- a las Fuerzas Armadas (art. 8 CE). Hay que tener en cuenta también a la Administración consultiva estatal (Consejo de Estado, art. 107 CE), así como la Administración electoral (garantía del artículo 23

CE). Cuentan también con base constitucional las universidades públicas (art. 27 CE) y los colegios profesionales (art. 37 CE).

Hay que subrayar que sólo el Estado ("central") y las Comunidades Autónomas –así como las dos ciudades autónomas- puede decirse que *tienen* Administración, que es dirigida por los respectivos Gobiernos (de la Nación o de las Comunidades o Ciudades autónomas). Por el contrario, la Administración local (arts. 137 y ss. CE) responde a otra clave (Diputaciones, Ayuntamientos, Cabildos, Consejos, así como otras formas de agrupación permitidas constitucionalmente como puedan serlo las Mancomunidades, Comarcas o las Áreas Metropolitanas). Los diversos entes locales con

personalidad jurídica reconocida *son* Administración (en forma de Administración corporativa), gestores de sus intereses propios para lo que se les garantiza constitucionalmente su autonomía (artículo 137 CE).

Es en especial en el caso de los municipios (art. 140 CE) donde dicha autonomía alcanza un mayor carácter político y no sólo administrativo o de mera gestión, en tanto que responden a una realidad social especialmente relevante y la dirección de la gestión se encomienda a Alcaldes y Concejales elegidos democráticamente. De ahí que se reitere de modo particular en el artículo 140 la garantía de la "autonomía de los municipios".

En todo caso, los órganos de gobierno de cualquiera de los entes locales no son "gobiernos" propiamente dichos como lo son el Gobierno de la Nación o los gobiernos autonómicos que dirigen la Administración – y por lo tanto son distintos de ésta-, sino que, sin perjuicio de su posible legitimación democrática directa y autonomía, se integran en la Administración, *son* Administración.

Se iniciaba este epígrafe afirmando que la pluralidad de la Administración es una necesaria respuesta a diferentes exigencias para perseguir mejor el interés general –exigencias que, insisto, se subrayan de cara al futuro. Esta pluralidad no es en modo alguno contraria al principio de unidad constitucional (art. 2 CE), si bien, como es lógico la estructura plural y flexible de la "Administración en red" genera una tensión contraria a esta unidad constitucional, al igual que dificulta o cuanto menos perturba la responsabilización y control políticos por la actuación de la Administración, una exigencia democrática insoslayable. Por ello, es preciso articular toda una serie de técnicas para perseguir la coherencia y cohesión estatal, no ya una unidad formal, sino una unidad sustantiva y de resultado, como particularmente enfatiza Parejo. Las técnicas clásicas, en especial la jerarquía con la que se alcanzaba una unidad formal, si bien persisten parecen haber quedado en buena medida

desfasadas. Por el contrario, la lealtad constitucional, el control, la colaboración, la coordinación y la cooperación interadministrativa adquieren ahora singular importancia frente a una flexibilidad y descentralización excesivas (Castells).

III. La legitimidad constitucional de la Administración

Corresponde ahora abordar otro de los aspectos basilares de la anterior definición dada de la Administración, su justificación o legitimación constitucional. Así, la Administración ha de tener una legitimación formal democrática y jurídica y, sobre todo, una legitimación material.

La legitimidad formal democrática está impuesta por el artículo 1. 2 CE en tanto afirma que todos los poderes del Estado emanan de la soberanía nacional, que reside en el pueblo español. Y a la Administración tal legitimidad le viene dada por lo general por una vía doblemente indirecta: por su dependencia del Gobierno (nacional o autonómico) que la dirige que, a su vez, cuenta también con una legitimación democrática indirecta, al ser formado en razón de las mayorías del Congreso o la Asamblea autonómica correspondientes. En el caso de los Ayuntamientos dicha legitimidad democrática es directa en tanto que sus órganos de gobierno –Alcalde y Concejales- son resultado de los comicios electorales.

La legitimidad formal jurídica de la Administración proviene de su necesaria sujeción a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, que ha de presidir su actuación diaria. En virtud del principio de legalidad y la reserva de ley, toda acción de la Administración ha de estar justificada por una ley previa, acorde a la Constitución, asimismo, la Administración no puede desviarse de los fines constitucionales y legales que la justifican (artículos 9. 1, 103. 1 y 106. 1 CE).

Además de la necesaria legitimación formal jurídica y política de la Administración, hay que tener especialmente en cuenta la legitimidad material y ello es lo que se subrayaba en la definición aquí sostenida. Así, la Administración tiene un carácter instrumental, servicial y vicarial en tanto que se justifica como medio por el que plasmar en la realidad los valores, principios y reglas del Estado social y democrático de Derecho y, además debe hacerlo de forma eficaz, pues, de lo contrario, la Administración pierde su justificación constitucional. En este sentido hay que recordar que los derechos fundamentales son la "esencia del régimen constitucional" (entre otras sentencia del Tribunal Constitucional 34/1986, de 21 de febrero, FJ 1 b), por lo que la justificación material de

la Administración gira básicamente en asegurar la efectividad de los mismos.

En consecuencia, a las administraciones no sólo corresponde *respetar* estrictamente la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico y, de modo particular, los derechos fundamentales (art. 53 CE), sino que también, de forma acorde a los artículos 1. 1, 9. 2 y 10 CE, las Administraciones públicas son las principales protagonistas *activas* y responsables de la procura de las condiciones óptimas para la efectividad de los derechos fundamentales, para que cada individuo o grupo pueda desarrollar libremente su personalidad haciendo efectiva la dignidad de la persona y su plena integración y participación activa en la vida económica y social. Y para ello, las Administraciones no sólo han de mantener determinadas actitudes

prestacionales respecto de derechos fundamentales como la tutela judicial (art. 24 CE), el derecho a la educación (art. 27 CE) o la libre información (art. 20 CE), entre otros, sino que como fundamental guía para su misión, han de satisfacer los principios rectores de la política social y económica (Capítulo III, Título I CE).

IV. La Administración en el reparto constitucional de poderes

A parte de una aproximación a las cuestiones de qué es la Administración y qué la justifica constitucionalmente, resulta también fundamental percibir cómo esta se integra en el juego constitucional de poderes. En este sentido hay que recordar, una vez más, el carácter servicial de la Administración, que no representa a nadie y es un mero instrumento o agente en manos de los poderes con legitimación democrática, por lo que se ha de integrar en los mismos (con la particularidad ya reseñada de la Administración local que es Administración, de carácter corporativo y guarda una particular legitimación).

1. La Administración se ubica en el poder Ejecutivo mediante su dirección por el Gobierno

En la definición inicialmente dada se indicaba el rasgo de que la Administración está dirigida por el Gobierno, aspecto sobre el que cabe detenerse en primer término. El artículo 97 CE afirma que el Gobierno dirige la Administración. Así, la Constitución inserta al aparato administrativo en el poder Ejecutivo al dejarlo en manos de la dirección

del Gobierno, esto es, el Consejo de Ministros, esquema que se reitera en el nivel autonómico por cuanto a los respectivos gobiernos y administraciones de las Comunidades Autónomas.

De lo anterior necesariamente se infiere que la Administración y el Gobierno no son lo mismo puesto que éste dirige a aquélla. Ahora bien, dado que el Consejo de Ministros actúa en muchas ocasiones como Administración, hay que concluir que el Gobierno no es sólo Administración, sino *algo más* que Administración en tanto que la dirige y acomete funciones constitucionales no sólo administrativas (entre otras, sentencia del Tribunal Constitucional 45/1990, de 15 de marzo, FJ 2^o).

Dado que se ha dedicado una lección sobre el Gobierno poco cabe añadir al respecto de esta relación, si bien, cabe recordar que una de las vías de conexión de la Administración con los legislativos (nacional o autonómicos) se articula en razón de la responsabilidad política del Presidente o sus ministros (o consejeros) por su dirección de la Administración ("central" o autonómica), responsabilidad exigible por los respectivos parlamentos.

2. La importancia política del principio de legalidad y la reserva de ley que recae sobre la Administración

Sin perjuicio de la dirección del Gobierno, cabe prestar ahora particular atención de los principios de legalidad y control de la Administración dado que, como entre otros autores García de Enterría subraya, estos principios constituyen elementos esenciales para comprender la referida integración de la Administración en el reparto constitucional de poderes.

Como usualmente se afirma, el ciudadano puede hacer todo lo no prohibido, mientras que la Administración sólo lo permitido por la ley. Y ello no sólo es una garantía para el individuo –al que sólo en nombre de la ley puede imponérsele obediencia- sino que, además, tiene una particular trascendencia política.

Con el constitucionalismo liberal, la Administración quedó ubicada en el poder Ejecutivo bajo la dirección del Gobierno que, en su caso, estaba en manos del Rey. No obstante, el gran poder que se otorgaba al Gobierno al conferirle las riendas del aparato del Estado quedaba severamente limitado por el principio de legalidad de la Administración y la reserva de ley. La reserva de ley relativa a la Administración cobra así un significado político –y no solamente jurídico- esencial. No en vano el Gobierno dirige una Administración previamente definida en sus

finalidades, actuación, estructuras y medios humanos por otro poder, el Legislativo. Y es básicamente el tercer poder en discordia, el Judicial, el responsable principal del control de dicha sujeción de la Administración a la legalidad.

Este reparto de poderes se ha ido perfeccionando con el desarrollo del Estado constitucional, haciéndose efectivo y quedando modulado tanto por lo que corresponde al Legislativo cuanto, en especial, respecto del control de la legalidad y constitucionalidad de la Administración.

El poder del Legislativo a través del alcance de la reserva de ley que recae sobre la Administración se ha sido modulando en razón de diversos factores. En muchos casos se ha extendido y profundizado. Así sucede por ejemplo respecto del personal de la Administración, materia sobre la que recae una reserva de ley profunda en virtud del artículo 103. 3 CE. Algo similar sucede respecto de la reserva de ley sobre la regulación del procedimiento por el que la Administración actúa, así como por la reserva de ley establecida a propósito

de algunos derechos básicos del administrado en su relación con la Administración (art. 105 CE). También, al compás del incremento de las técnicas y medios de control de la Administración, se ha profundizado en la reserva de ley respecto de la responsabilidad de la Administración (art. 106 CE).

Sin perjuicio de esta extensión y profundización del alcance de la reserva de ley, esta garantía y pieza fundamental del reparto de poderes también se ha ido adecuando a nuevas realidades.

De un lado, la de un Gobierno que ya no está en manos de un poder no democrático como el monarca, sino que tiene legitimidad democrática. Por ello, aunque constitucionalmente persiste la clásica desconfianza hacia las normas del Ejecutivo y la confianza respecto a las normas del Legislativo, esta perspectiva ha cambiado por necesidad.

De otro lado, la reserva de ley se ha habido de adecuar a una Administración que nada tiene que ver con la del inicial diseño del Estado liberal, que era una Administración mínima. Como se dijo, a resultas del carácter social del Estado, la Administración está presente en todas las facetas de nuestras vidas, suponiendo aproximadamente la mitad de toda la actividad económica del país, habiendo adoptado un tamaño antes inimaginado. Y, además, se trata de una Administración muy plural, fenómeno también desconocido en el Estado liberal. Como consecuencia, la regulación completa de la estructura, medios humanos, fines y procedimientos de las administraciones ha pasado a ser una tarea inaprehensible por el legislador, pues no es capaz de llevarla a cabo en todos sus extremos.

Por ello, se han desarrollado diversas técnicas de colaboración Legislativo-Ejecutivo, según las cuales el Ejecutivo concreta y desarrolla por la vía reglamentaria los mandatos legales más o menos concretos, o es habilitado por el legislador para que lo haga en determinados ámbitos. Así, si bien sigue valiendo la reserva de ley de la Administración, esta reserva se relaja con mayor o menor intensidad según las materias que se tengan que regular. De este modo, se permite al Ejecutivo una mayor actividad y discrecionalidad normativa a la hora de conformar la Administración.

Una materia en la que se da una clara relajación de la reserva de ley es la dispuesta en el artículo 103. 2º CE, respecto de la creación, organización y coordinación de los órganos administrativos. Como el Tribunal Constitucional ha reconocido en muchas ocasiones (entre otras, sentencia 60/1986, de 20 de mayo, FJ 2º) se trata de una reserva de ley más débil que concede una importante discrecionalidad en la regulación por el Ejecutivo de la potestad de organización, aunque siempre bajo las directrices y prescripciones constitucionales y legales.

3. El poder negativo sobre la Administración en virtud de su necesario control jurídico y político

Un correlato a la dirección de la Administración por el Gobierno es el control político por el Legislativo y, en especial, el control jurídico de la Administración por los jueces. Las fórmulas de control jurídico y político de la Administración se han ido desarrollando y perfeccionando al compás de la evolución del Estado constitucional y son también esenciales para captar el juego de poderes constitucionales en el que se sitúa a la Administración.

Por cuanto al control jurídico, si en el Estado liberal el control judicial de la Administración era muy deficitario y no existía control jurídico de constitucionalidad (al no reconocerse el carácter normativo de la Constitución), hoy día la justicia ordinaria controla jurídicamente no sólo la sujeción a la legalidad de la Administración sino también su sujeción a la Constitución, siendo que este control de constitucionalidad se da también –y en plenitud– por la justicia constitucional. En la actualidad, jurisdiccionalmente es controlable jurídicamente *toda* actuación administrativa, así como la garantía de la reserva de ley y el ejercicio de la potestad reglamentaria. Además, como significativo avance de nuestra ley de leyes, los tribunales controlan también el sometimiento de la

Administración a los fines que la justifican (art. 106 CE), procribiéndose así el desvío de poder.

La evolución del control jurisdiccional de la Administración es uno de los principios más importantes en la afirmación del Estado de Derecho y su evolución histórica ha sido realmente espectacular en los sistemas constitucionales actuales. Estos avances se han dado, entre otros, gracias a la evolución jurisprudencial con la conformación de doctrinas como las de la fiscalización de los "conceptos jurídicos indeterminados" y los "conceptos jurídicamente asequibles", en particular el examen de cláusulas como la proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, la técnica de la "única solución justa", la mayor exigencia de motivación respecto de los actos relativos a la discrecionalidad técnica, la ponderación de bienes e intereses, etc.

Éstas y otras innovaciones continuas han llevado a erigir tanto a la justicia ordinaria como a la constitucional en verdaderos poderes negativos respecto de la Administración, frente al poder positivo del Gobierno que la dirige y el Legislativo que la conforma.

No obstante, puede también hablarse de una *judicialización de la Administración* que, si en general cabe considerar que ha sido y es positiva

para el ciudadano, es posible que de un rancio decisionismo administrativo nos lleve a un decisionismo y activismo judicial que genera algunas incertidumbres. Entre ellas, hay que recordar que de un interés general definido por legisladores y gobiernos con un clara legitimidad democrática, en cierto modo el interés general está pasando a ser definido por jueces y tribunales de una legitimidad formal democrática cuanto menos más dudosa.

Asimismo, son diversas las fórmulas de control no jurisdiccional de la Administración que se han ido perfeccionando o innovando con el desarrollo constitucional. En este sentido, cabe destacar el desarrollo del control jurídico de sus actuaciones por la propia Administración, así como el control político de los parlamentos, al igual que la supervisión de la actuación de la Administración por comisionados de los legislativos nacional o en su caso autonómicos (Defensor del Pueblo o figuras afines autonómicas).

V. Los principios constitucionales que conforman el modelo constitucional de Administración, presididos por el principio de eficacia

1. Principios institucionales de organización y actuación de la Administración

Se ha visto hasta el momento una definición constitucional de la Administración, en razón de la misma se ha examinado con alguna concreción los elementos basales de la Administración para la Constitución: qué es, qué la justifica y cómo se articula en el sistema constitucional de poderes. Resulta ahora preciso analizar cuáles son los principios con los que la ley de leyes conforma la Administración, perfilando así cuál es el modelo constitucional de Administración pública.

Estos principios están básicamente recogidos en el artículo 103. 1 CE, aunque también en otros preceptos tanto de este Título IV "Del Gobierno y de la Administración" como en el resto de la norma fundamental. Se trata de unos "principios institucionales" de la Administración (como los calificó la sentencia del Tribunal Constitucional 81/1983, de 10 de octubre en referencia al principio de jerarquía) que gozan de eficacia jurídica, sin ser superfluas y meras directivas o recordatorios del buen hacer de la Administración.

Todos estos principios constitucionales quedan presididos por el principio de eficacia, que se analiza en este epígrafe, entre los mismos, puede discernirse entre los relativos a la organización y los atinentes a la actuación de la Administración, aunque en muchas ocasiones queden claramente interrelacionados.

Así, entre los *principios de organización*, se postulan en artículo 103 CE los principios de jerarquía, descentralización y desconcentración. Incluso puede afirmarse que en el marco de estos principios relativos a la organización cabe situar al principio de subsidiariedad, proveniente de la Unión Europea.

Por cuanto a los *principios de actuación* de la Administración pública, sin ánimo excluyente y sin perjuicio de la interrelación entre los mismos y con los anteriores, cabe mencionar la estricta sujeción a la legalidad (art. 103 CE), el principio general de colaboración, que se concreta en los principios de coordinación (art. 103 CE), colaboración y cooperación (reconocidos como principios implícitos –no expresos en la Constitución– por el Tribunal Constitucional). También son esenciales principios la actuación de la Administración los de objetividad e imparcialidad (art. 103 CE) o el general principio de no arbitrariedad y la necesaria motivación de

los actos de la Administración (arts. 9. 3 y 24 CE). Asimismo, cada día cobran más importancia el principio de eficiencia de la Administración (art. 31. 2 CE) o el principio de transparencia y publicidad que, al margen de su recepción legal interna y su fuerte presencia en el ámbito europeo, cuenta también con fundamentación constitucional (art. 9. 3 CE sobre publicidad de las normas, art. 105 b) CE sobre acceso de los ciudadanos a los archivos y registros, art. 18 CE respecto del *habeas data*). Bien relacionado con la transparencia administrativa queda el principio de participación del ciudadano en la Administración, que también ostenta diversa cobertura constitucional (arts. 1. 1, 9. 2, 23, 27, 29, 48, 129 y CE, en particular, art. 105 a) y c) CE). Igualmente, el principio de actuación responsable de la Administración, a la par del de la necesaria adecuación a su finalidad y el control jurídico de la Administración son también principios institucionales claramente recogidos en el artículo 106 CE.

2. El principio de eficacia que preside la configuración constitucional de la Administración

Se ha adelantado que el principio de eficacia preside la configuración constitucional de la Administración tanto en su actuación como en su organización, pues encierra la clave de la legitimación material de la existencia de la Administración. Si ésta no actúa y está dispuesta para ser eficaz para lograr los fines que tiene atribuidos pierde su justificación. Se trata, pues, de un mandato a la Administración, en la medida en que ésta ha de actuar eficazmente y de un mandato al Legislativo y Ejecutivo, dado que la

Administración debe estar conformada por estos poderes de acuerdo con el principio de eficacia (por todas, sentencia 179/1989, de 22 de noviembre, FJ 3^o). Tal es su trascendencia que, de hecho, el propio Tribunal Constitucional afirma que la eficacia no sólo debe predicarse de la Administración, sino de todos los poderes públicos, aunque sólo respecto de la Administración está expresamente reconocido (sentencia 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2^o).

Ahora bien, el principio de eficacia es un mandato constitucional que, de un lado, es difícil precisar su significación y alcance jurídicos concretos y, de otro lado y como todas las normas constitucionales, su alcance se hace depender de su compatibilización e integración con el resto de valores, principios y reglas de la ley de leyes.

La Real Academia define la *eficacia* como "capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera" y hay otro término en principio bien

próximo, cual es el de *eficiencia*, definida como "capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado", visto lo cual no parece en principio sencillo distinguir entre estos dos términos. El mismo Tribunal Constitucional los alude en ocasiones de forma indiferenciada como principios que rigen la Administración en virtud del artículo 103. 1 CE (ver por ejemplo la sentencia 25/1995, de 21 de enero, FJ 2º o la 102/1995, de 26 de junio, FJ 31º). No obstante, como más tarde se expone al tratar separadamente la eficiencia, los principios de eficacia y eficiencia contienen también una autónoma significación y trascendencia constitucional y quedan reconocidos de forma separada (art. 103. 1 CE la eficacia y art. 31. 2 CE la eficiencia).

Pese a que el principio de eficacia preside la organización y la actuación de la Administración, su exigibilidad –como la de otros principios objetivos de la Administración- queda bastante relativizada.

Como recuerda Álvarez Rico, la eficacia como principio de organización representa el núcleo central de todos los enumerados en el artículo 103 CE, es la síntesis de los demás principios de la Administración, como dice este autor "resume, ordena y sirve de crisol a los demás". De ahí que los principios de descentralización, desconcentración y coordinación alcanzarán su virtualidad precisamente en función del principio de eficacia, pues es lo que les dota su razón de ser. No obstante, el ámbito de discrecionalidad concedido al Ejecutivo para la organización de la Administración hace que sea difícilmente fiscalizable la eficacia en términos jurídicos, pasando en muy buena medida al ámbito político el control de este principio de organización.

Como principio de actuación de la Administración sucede algo similar, como afirma Parejo, se trata de un principio que, sin perjuicio de su indeterminación, postula una específica actitud de la Administración para obrar en cumplimiento de sus fines y una exigencia asimismo específica de la realización efectiva de éstos, es decir, de producción de resultados efectivos. No obstante, desde el punto de vista jurídico resulta difícil su exigibilidad por lo que habrá que estar al caso concreto y sobre todo, al desarrollo de este principio en la regulación infraconstitucional.

En este sentido afirma Martín Rebollo con acierto que en el Estado social (del que parte esencialmente la exigencia de eficacia) ha de surgir una nueva tarea del legislador respecto de la Administración. La ley ya no debe sólo habilitar a la Administración para que actúe sino que ha de establecer mandatos más concretos, pautas, criterios, medidas, principios de actuación, cotas de calidad y estándares de frecuencia que sirvan a los Tribunales de parámetro legal y objetivo para verificar y controlar la acción o la inacción administrativa y su eficacia. En esta dirección hay

que señalar que las nuevas corrientes administrativas subrayan esencialmente la persecución de resultados por las administraciones, lo cual no se queda en un mero postulado político sino que adquiere trascendencia jurídica, en tanto que la persecución y control de resultados se integra cada día más en la normativa que regula la Administración y al quedar juridificado se posibilita el control jurisdiccional.

También se ha adelantado que el principio de eficacia debe interpretarse de forma integrada con el resto de la Constitución, siendo éste un factor fundamental para determinar el alcance de este principio. Y es que la Administración no puede ser eficaz a toda costa, de modo que sacrifique otros valores, principios y reglas constitucionales, sino que debe armonizarse con éstos.

Así, la eficacia está en la base de los tradicionales "privilegios" de la Administración, que cuenta con facultades que le sitúan en un lugar diferente al del ciudadano. Así sucede con la presunción de legitimidad de los actos de la Administración hasta que no sean anulados, la autotutela, la autoejecución, sus facultades de investigación, la inembargabilidad, la posibilidad de la coacción directa o uso de la fuerza, por citar algunos de estos tradicionales privilegios de la Administración. Ahora bien, en virtud del Estado de Derecho estos privilegios quedan condicionados y limitados en razón de la protección de otros bienes constitucionales, como en particular los derechos fundamentales (ver, por ejemplo, la sentencia 22/1984, de 17 febrero respecto de la autoejecución de la Administración, FJ 4^o).

De igual modo, esta necesaria integración constitucional lleva a que no tenga el mismo alcance jurídico constitucional la eficacia que se exige por ejemplo a las Fuerzas Armadas que al servicio público de Correos. Si la eficacia (y su proyección organizativa en la disciplina militar) puede hacer constitucionalmente admisible que los militares no puedan sindicarse, ni la

disciplina militar ni la proscripción de la sindicación de los trabajadores de Correos podrían en condiciones de normalidad admitirse constitucionalmente.

Por ello, el alcance constitucional del principio de eficacia de la Administración debe fijarse en razón de los demás valores, principios y reglas constitucionales y atendiendo básicamente a los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y oportunidad, se trata de una eficacia en el marco de la legalidad y la constitucionalidad.

VI. Principios de organización de la Administración

1. El principio de jerarquía

La Constitución consagra en su artículo 103. 1 CE el principio de jerarquía, que es un clásico principio de organización de la Administración. Dice Martín Mateo que la jerarquía administrativa no es otra cosa que la ordenación gradual y vertical de las competencias. De forma más concreta, hay que decir que la jerarquía supone la existencia de una estructura orgánica piramidal en la que se van ordenando los distintos empleos y órganos; dentro de este esquema organizativo el concepto de jerarquía se funcionaliza pasando a significar la correlación entre los términos de autoridad y obediencia. Así, el valor de las órdenes que emanan de cada autoridad es distinto en función del lugar que ocupe en la escala jerárquica. Como consecuencia, la jerarquía representa el nacimiento de un haz de derechos en el superior jerárquico, entre los cuales figura la posibilidad de control y el poder general de organización.

Con este sistema, aparte de otros efectos jurídicos y políticos, se permite mantener una unidad de acción y coherencia con vista a la consecución de determinados fines en el marco de las finalidades constitucionales de las administraciones públicas. En este sentido, hay que recordar lo que ya se dijo respecto de la pluralidad de la Administración. Así, la jerarquía ha sido hasta el presente la técnica básica por la que alcanzar la unidad de acción estatal (art. 2 CE), en tanto que permite la unidad *formal* de acción y coherencia. Sin embargo, hoy día las mismas causas que acentúan la pluralidad de la Administración relegan a la jerarquía a cierto segundo plano como técnica organizativa. Por ello, en la actualidad se ha de buscar la unidad *material* bajo fórmulas de subsidiariedad, colaboración, coordinación, cooperación y de control.

El principio de jerarquía guarda estrecha relación con el principio de actuación coordinada de la Administración. En este sentido hay que adelantar que cuando se trata de coordinación, se parte de la premisa de un poder o superioridad respecto de los órganos o actuaciones que han de ser coordinados. Ahora bien, esta superioridad para poder coordinar no ha de tener necesariamente procedencia jerárquica. Así, por ejemplo, no hay relación jerárquica entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero el primero tiene la facultad de la "coordinación general de la investigación científica y técnica" (art. 149. 1º. 15ª CE), sin perjuicio de la competencia sobre la materia de las Comunidades Autónomas. No obstante, como en muchas ocasiones esta posición de superioridad sí es

causada por existir una relación jerárquica, en estos casos en muchas veces se habla directamente del principio de jerarquía sin mención concreta del principio de coordinación.

Pues bien, sin perjuicio de lo anterior hay que poner también de manifiesto la trascendencia política de este principio, no en vano como recuerda Álvarez Rico, la jerarquía es el principio que permite al Parlamento residenciar la responsabilidad del Ejecutivo. Los ministros –o consejeros autonómicos, etc. - responden de la acción desarrollada en sus departamentos precisamente porque los agentes que trabajan en ellos están estrictamente jerarquizados. En este sentido, hay que decir que la cada vez más intensa pluralidad de una Administración (flexible y en red, como se dijo) genera no pocos problemas para llevar a cabo el control de la responsabilidad política y jurídica de la Administración, puesto que las relaciones jerárquicas se difuminan o desaparecen y, también, muchas veces los prestadores finales de los servicios públicos no operan con subordinación jerárquica, sino por vinculaciones empresariales o lazos jurídicos muy flexibles haciendo difícil el control por parte de los responsables políticos finales, por lo que se dificulta exigir a éstos su responsabilidad.

2. El principio de descentralización

El artículo 103. 1 CE proclama el principio de descentralización administrativa. Cabe decir que se da la descentralización cuando se traspasan competencias de la Administración superior a Administraciones inferiores, por lo cual se produce una disminución de competencias de la superior en beneficio de la inferior. En muchas ocasiones se emplea el término de "transferir" competencias como sinónimo de "descentralizar". La descentralización manifiesta la inclinación constitucional porque las competencias se atribuyan al nivel de la Administración que se encuentre más próximo a los afectados por la decisión pública.

El principio de descentralización tiene una dimensión política y una dimensión propiamente administrativa. Por cuanto a la dimensión política –de la que el artículo 103. 1 CE no es sino una expresión constitucional más- hay que comprenderlo en el marco de la fuerte descentralización territorial que establece la Constitución española con el reparto centrífugo de poder del Estado "central" a los niveles autonómico y local. La distinción entre descentralización política y administrativa no siempre es muy clara, como su correlato de autonomía política o autonomía meramente administrativa. No hay duda de que se trata de

descentralización política cuanto se transfieren facultades decisorias superiores como es el caso de la potestad legislativa (de la que disponen las Comunidades Autónomas), cual no es el caso al tratar ahora de la Administración. No obstante, también se afirma la existencia de descentralización política, aun en grado menor, cuando con el acto de descentralización se confiere una autonomía que no sea de mera gestión, esto es, que no afecte realmente a la distribución del poder. Así, se da también descentralización política si la Administración que recibe competencias de una superior adquiere por ello capacidad para la elección entre opciones propias o internas diferentes a las de la Administración que le ha transferido la competencia. Este supuesto se da particularmente en el caso de los Ayuntamientos que, como se vio, en virtud del artículo 140 CE disponen de una autonomía particularmente reconocida y cualificada respecto de la autonomía de gestión reconocida con carácter más general a todos los entes locales (art. 137 CE).

El principio de descentralización no es de exclusiva aplicación al Estado central respecto de entes inferiores, sino que, por ejemplo, también las Comunidades Autónomas deben seguir este principio respecto de entidades inferiores como las Diputaciones, Comarcas o Ayuntamientos. Hay que llamar la atención en la necesidad de discernir la descentralización de la desconcentración, como a continuación se expone.

3. El principio de desconcentración

Respecto del principio de desconcentración -también reconocido en el artículo 103. 1 CE- hay que señalar con carácter introductorio que la competencia de una Administración se distribuye entre sus órganos, y a estas *partes* de la competencia total de la Administración se le denominan "atribuciones". Pues bien, se da la desconcentración cuando los órganos inferiores de una Administración reciben atribuciones que antes correspondían a los órganos superiores de esa misma Administración.

Como se ha dicho, resulta preciso discernir entre la descentralización y la desconcentración. Así, no debe olvidarse que en el caso de la descentralización hay varias administraciones (la que transfiere la competencia y la o las que la reciben) y lo que se transfieren son competencias. Por el contrario, en el caso de la desconcentración sólo hay una Administración, interviniendo órganos u entes pertenecientes o adscritos a ésta única Administración, y lo que se distribuye de arriba

debajo son atribuciones –no competencias-. Si de la descentralización se afirmaba que podía tener carácter político o meramente administrativo, de la desconcentración hay que decir que sólo tiene carácter administrativo.

En el reconocimiento constitucional del principio de desconcentración subyace tanto la mayor proximidad de la gestión al destinatario de la misma (como por ejemplo en el caso de la Administración periférica del Estado) y, en general, la mayor racionalidad de la Administración, pues se persigue el fin de mejorar la gestión y adecuarse a la especialización de funciones. Por medio de la desconcentración quedan *descongestionados* los órganos superiores en beneficio de los jerárquicamente inferiores o de entes especializados adscritos a la Administración matriz que se desconcentra.

Respecto de este último fenómeno, distribución de atribuciones hacia entes especializados como organismos o empresas públicas, hay que advertir que en ocasiones se le denomina descentralización funcional o falsa descentralización (PAREJO). Y es que lo que sucede en estos casos es que el ente que recibe las atribuciones tiene una personalidad jurídica diferenciada de la Administración que le confiere tales atribuciones, pero está adscrito y vinculado a la misma, por lo que en puridad se trata de una única Administración –más o menos compleja-. Así, no se dan los requisitos de la descentralización: de un lado, no se entran en juego diversas administraciones sino sólo una; de otro lado, si en la descentralización se da una real redistribución del poder competencial o de las competencias últimas decisorias entre organizaciones, en este caso de falsa descentralización se da una recomposición de estructuras sin tal redistribución efectiva de poder.

4. El principio de subsidiariedad

El principio de subsidiariedad ha tenido una reciente entrada en nuestro ordenamiento jurídico, a través de los Tratados constitutivos comunitarios (segundo párrafo del artículo 5 del Tratado de la Comunidad Europea junto con el último párrafo del artículo 2 y el considerando 12 del Preámbulo del

Tratado de la Unión Europea). Este principio, basado en el postulado de que la sociedad puede ser construida en la libertad, exige que el poder sea ejercido en el nivel en el que se dé respuesta a las exigencias de solidaridad, de eficacia y de participación del ciudadano, es decir, allí donde resulte al mismo tiempo más eficaz y más próximo de las personas. La subsidiariedad afecta al reparto en los niveles comunitario-

estatal del ejercicio de las competencias comunitarias no exclusivas de las instituciones europeas. Así, las competencias cuyo ejercicio se atribuyó por el Estado español a la Comunidad Europea en virtud de los tratados internacionales celebrados por la vía del artículo 93 CE, y no se consideran por estos Tratados competencias exclusivas de las instituciones europeas, en cierto modo *retornan* a España pero no para ser ejercidas por las instituciones públicas más próximas al ciudadano, sino, en su caso, también por la ciudadanía.

De este modo, y como se ha dicho respecto de las competencias que no son exclusivamente estatales ni exclusivamente comunitarias, en virtud del principio de subsidiariedad se ha de rechazar la transferencia a un nivel superior de las tareas que pueden realizarse eficazmente por el nivel inferior, incluyendo a la ciudadanía. Los poderes públicos han de respetar, por consiguiente, los derechos y libertades, reconocer la autonomía relativa de los grupos sociales y no suplantar a la iniciativa privada salvo cuando ésta no exista o sea deficiente. En todo caso, hay que subrayarlo, el principio de subsidiariedad también implica que el nivel superior ayude y vigile al nivel inferior en el cumplimiento de sus cometidos.

Para nuestro concreto ámbito de estudio cabe significar de una parte que este principio no tiene una directa naturaleza constitucional, si bien, como se habrá advertido, guarda una clara vinculación con muchos de los principios constitucionales de la Administración (descentralización, desconcentración, participación, eficacia) así como con los derechos fundamentales. De ahí que pueda sostenerse incluso su naturaleza constitucional a partir de tales postulados constitucionales, de modo que la subsidiariedad adquiere una autonomía constitucional al entenderse que su estructura y función conforma tales reglas y principios de la ley de leyes. De otra parte, y en todo caso, la subsidiariedad tiene una trascendencia directa para nuestras administraciones, en tanto que se configura como una regla del reparto del ejercicio de estas específicas competencias entre los distintos niveles de gobierno estatal, autonómico y local.

VII. Principios de actuación de la Administración

No son pocos los principios de actuación de las administraciones públicas y además hay que adelantar que el siguiente examen de los mismos no tiene carácter excluyente, puesto que la determinación de tales principios ahora tiene carácter material y prácticamente todo principio general reconocido constitucionalmente puede considerarse

como principio constitucional de la actuación de la Administración pública. Hay que advertir también que dos de los más importantes principios –el de legalidad y el de control- ya han sido abordados con anterioridad por lo que cabe remitirse a lo expuesto.

1. La colaboración administrativa y los principios de colaboración, coordinación y cooperación

La Administración, que como sabemos es plural y compleja, debe actuar conforme a un principio general de colaboración. Este principio general de colaboración incluye los principios de colaboración en sentido estricto, coordinación y cooperación que a continuación se concretan. Mediante estos principios se trata de evitar, por lo general, las duplicidades innecesarias, disfunciones o contradicciones entre las administraciones, órganos y entes administrativos.

Estos principios se proyectan tanto para las relaciones entre los distintos niveles de Administración (estatal-autonómica-local), esto es, relaciones interadministrativas, cuanto para las relaciones entre los distintos órganos y entes de una misma Administración (por ejemplo entre dos Ministerios), es decir, relaciones intra-administrativas. No obstante, este principio general y los principios concretos se subrayan en especial cuando se trata de relaciones interadministrativas entre los diferentes niveles (Estado- Comunidades Autónomas- Administración local). Ello es así porque en el caso de las relaciones entre distintas administraciones con autonomía política o cuanto menos administrativa es más sencillo que se generen disfunciones y obstáculos contrarios a la cohesión y a la unidad de acción estatal (art. 2 CE). Y es que estos principios son "instrumentos de cohesión" de dicha unidad de acción (sentencia 25/1993, de 21 de enero, FJ 2^o), su "esencia es la unidad de actuaciones" (sentencia 102/1995, de 26 de junio, FJ 31). Así, las administraciones, órganos y entes administrativos deben actuar con colaboración, cooperación y coordinación para asegurar que su acción tenga un resultado conforme con la unidad del orden constitucional.

El principio general de colaboración, como ha mantenido el Tribunal Constitucional, "no es menester justificar[lo] en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado" (sentencia 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14^o en referencia a la colaboración interadministrativa). También ha señalado que la "obligada colaboración" de las Administraciones Públicas

implicadas es un "prius, tanto lógico como jurídico, pues sin colaboración de los entes a coordinar ninguna coordinación es posible (sentencia 106/1987 de 25 de junio), también la cooperación es un principio derivado del general de colaboración (sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20^a f). Así pues, la colaboración general es un deber general previo a los concretos principios de coordinación, cooperación y colaboración en sentido estricto.

Como recuerda TAJADURA, la colaboración general presupone la independencia de las partes (administraciones o sus órganos o entes que colaboran) y exige una determinada actuación positiva de las partes en la relación entre las mismas. A partir de este concepto general de la colaboración administrativa, cabe adentrarse en la significación y alcance de los principios más concretos de colaboración (en sentido estricto), coordinación y cooperación.

En todo caso, con carácter previo hay que adelantar en primer lugar que el principio de coordinación está clara y expresamente recogido por la Constitución, mientras que los principios de colaboración y cooperación, sin perjuicio de algunas referencias en el texto constitucional, se consideran reconocidos de forma implícita, tal y como ha confirmado el Tribunal Constitucional. En segundo lugar debe apuntarse que aunque conceptualmente es sencillo distinguir entre estos principios, en la práctica esta distinción no resulta tan sencilla.

A) El principio de coordinación

La Constitución proclama en general el principio de coordinación (art. 103. 1 CE), y además contiene diversas referencias a la coordinación tanto intra-administrativa como interadministrativa.

Respecto de la coordinación intra-administrativa afirma que los órganos de la Administración del Estado ("central") han de ser coordinados de acuerdo con la ley. También el artículo 98. 2 CE dispone que el Presidente del Gobierno coordina las funciones de los demás miembros del mismo (cabe recordar que el Gobierno es Administración, aunque es más que Administración).

Asimismo, se contienen diversas referencias a la coordinación interadministrativa: por cuanto al reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas en tanto que al Estado ("central") corresponde la "coordinación" de diversas materias (números 13, 15 y 16 del apartado primero del artículo 149 CE, así como el número 14 puesto en relación con el artículo 156. 1 CE respecto de la coordinación autonómica con la

Hacienda general). También se menciona la coordinación estatal-autonómica cuando ésta se ha de llevar a cabo, cuando corresponda, por el Delegado del Gobierno (art. 154). Por último, respecto de la relación autonómica-municipal se menciona la coordinación autonómica de las policías locales (art. 148. 1^o. 22^a CE).

Como se adelantó al hacer referencia al principio de jerarquía, toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que ese encuentra el que coordina respecto al coordinado (sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20^o f). Éste es un elemento importante a la hora de diferenciar este principio del de cooperación en tanto que como dice el Tribunal Constitucional en dicha sentencia la voluntariedad que está en la base de la cooperación no se da en la coordinación. Ahora bien, como también se dijo, esta posición de superioridad del coordinador no tiene porqué ser consecuencia de una relación jerárquica, pues no hay jerarquía entre las distintas administraciones (estatal-autonómica-local), ni en muchas ocasiones los órganos o entes a coordinar de una misma Administración están estructurados jerárquicamente.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de precisar que el principio de coordinación "ha de inspirar la estructura y el funcionamiento de la Administración Pública en todas sus facetas o esferas, según la terminología clásica, estatal, regional y local, en su interior [coordinación intra-administrativa] y en sus relaciones externas con las demás [interadministrativa]" (sentencia 25/1993, de 21 de enero FJ 2^o). El Alto tribunal considera que su "esencia es la unidad de actuaciones" y se fundamenta básicamente en la eficiencia (art. 31. 2 CE) y eficacia (103 CE) de las administraciones (sentencia 102/95 de 26 de junio, FJ 31^o). Por cuanto a su significación ha dicho que "la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta [...] La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema" (sentencia 32/1983, de 28 de abril, FJ 2^o).

Los instrumentos para alcanzar la coordinación son muy variados: la asunción directa de la coordinación por el superior jerárquico, la coordinación por órganos o entes específicos de coordinación (como, por ejemplo, el Delegado del Gobierno), por órganos mixtos de coordinación entre las administraciones u órganos o entes a coordinar (como el

Consejo de Coordinación Universitaria recientemente instaurado), también se puede coordinar por medio de una reordenación normativa del sistema de competencias o atribuciones (por ejemplo, por medio de una ley de armonización en virtud del artículo 150. 3 CE).

En el caso de la coordinación intra-administrativa, la coordinación persigue la acción común y coherente de la Administración a coordinar, evitando que ningún órgano o ente perteneciente o adscrito a una Administración desconozca o vaya claramente en contra de lo decidido por otro órgano de la Administración. La posición de superioridad de quien coordina por lo general será de carácter jerárquico (el órgano que sea superior a los que hay que coordinar según la pirámide jerárquica organizativa). En estos casos, como se dijo, el principio de coordinación queda muy vinculado al de jerarquía hasta poder hablarse de ellos de modo indistinto. No obstante, como se ha insistido, en la coordinación no necesariamente ha de entrar en juego la jerarquía, ni siquiera en el caso de la coordinación intra-administrativa. Así, por ejemplo, un órgano o ente de coordinación mixto no tiene porqué ser jerárquicamente superior a los órganos o entes que coordina o, también por ejemplo, la relación de superioridad puede estar basada en la facultad de nombramiento y cese de los coordinados o las potestades de control sobre éstos, lo cual no es jerarquía.

La coordinación interadministrativa (estatal-autonómica-local) adquiere una particular relevancia, puesto que en principio las mayores dificultades de aunar y hacer coherente la acción estatal se darán cuando se trate de diversas administraciones, en tanto que son dirigidas o cuentan con autonomía política o cuanto menos administrativa. Así, el principio de coordinación es un contrapeso a la descentralización. En el caso de la coordinación interadministrativa (y a diferencia de la intra-administrativa), la posición de superioridad de quien coordina se distancia radicalmente de la jerarquía; como el Tribunal Constitucional ha subrayado el principio de coordinación se mueve "en un plano horizontal ajeno a cualquier tentación de jerarquía o verticalidad" (sentencia 102/95 de 26 de junio, FJ 31^o).

En concreto, respecto de la competencia estatal de coordinación de las Comunidades Autónomas en determinadas áreas, cabe asentar las siguientes ideas que en muchos casos pueden generalizarse para toda coordinación interadministrativa (por todas, sentencia 32/1983, de 28 de abril, FJ 2^o):

- la competencia estatal de coordinación es distinta a la de sentar las "bases".

- la coordinación es una competencia formal e instrumental, no sustantiva, por lo que no incide ni puede incidir directa e inmediatamente sobre la materia. Así, la coordinación estatal no puede ir en menoscabo de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado no puede utilizar su competencia de coordinación para limitar materialmente las competencias autonómicas.

- Esta competencia formal se traduce en que al Estado "central" coordinador corresponde fijar los medios y los sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema. Ahora bien, en el caso de no haber acuerdo para un criterio común, el coordinador no puede imponerlo sin más, pues lesionaría las competencias sustantivas de la Administración coordinada.

B) El principio de colaboración

Las menciones de la colaboración son bastante limitadas en la ley de leyes. En el artículo 156. 2 CE se menciona la posible colaboración autonómica con el Estado para la gestión y liquidación tributaria y el artículo 157. 3^o se mencionan las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado. No obstante, al igual que el principio general de colaboración, del que deriva su sentido estricto, se entiende implícito en la Constitución y derivado de aquél deber general y, como afirma el Tribunal Constitucional, es una "concreción, a su vez, del más amplio deber de fidelidad a la Constitución" (sentencia 11/1986, FJ 5.^o).

Este principio, como se desprende de la misma recepción constitucional se predica de las relaciones entre administraciones (Estado-autonomías-Administración local) y es en este ámbito donde desarrolla su fundamental virtualidad. No obstante, no cabe excluirlo para las relaciones intra-administrativas como medio por el que alcanzar mayores cotas de eficacia y eficiencia y unidad de acción dentro de cada nivel administrativo.

La colaboración en sentido estricto consiste en el general deber de "auxilio recíproco" y "mutua lealtad" (sentencias 18/1982, FJ 4^o o 96/1986, FJ 3^o, entre

otras) entre Administraciones (o, en su caso, de los órganos y entes que las integran, para el caso de la colaboración intra-administrativa).

Dicho auxilio debe darse a partir de la solicitud del mismo un sujeto a otro u otros. Se trata, pues, de la prestación de un auxilio solicitado por otra Administración, órgano o ente que lo precise para su cumplimiento eficaz de sus responsabilidades, competencias o atribuciones.

Las obligaciones que dimanán del principio de colaboración han sido concretadas por el Tribunal Constitucional y el legislador (siendo que el legislador –en la Ley 30/1992- ha reproducido lo dicho con anterioridad por el Tribunal Constitucional). Así, la colaboración se concreta en la necesidad de facilitar información sobre la actividad que desarrollen las administraciones o sus órganos o entes; la prestación de asistencia activa si se requiere por otras administraciones, órganos o entes, que lo precisen para ejercer sus competencias o atribuciones; la prestación de los documentos que otras administraciones, órganos o entes requieran, o la prestación de la ayuda solicitada para la ejecución de las respectivas competencias o atribuciones.

Para prestarse dicho estos auxilios, como es obvio, se requiere que a quien se le solicite tenga posibilidad de prestarlo por estar en el marco de sus competencias o atribuciones. La Administración, órgano o ente que deba prestar la colaboración sólo podrá negarse cuando de llevar a cabo el auxilio causara un perjuicio grave a sus intereses o funciones encomendadas.

C) El principio de cooperación

De forma expresa, en la Constitución sólo se contempla la cooperación horizontal (entre Comunidades Autónomas) en el artículo 145. 2 CE y, todo hay que decir, que de forma bastante negativa y restrictiva. No en vano este precepto limita la cooperación interautonómica en muy buena medida, al imponer en general la autorización de las Cortes Generales. No obstante, pese a la falta de otra regulación expresa, el principio de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se entiende implícito en la Constitución como tiene declarado el Tribunal Constitucional.

La cooperación se configura como un deber constitucional que ha de tener lugar cuando en razón del régimen de reparto de competencias sustantivas se establece una vinculación recíproca de los poderes de las partes que exige su actuación conjunta. Es decir, debe darse la cooperación cuando hay un coejercicio o ejercicio mancomunado de competencias que corresponden a diversas administraciones de diferente nivel (cooperación vertical Estado-Comunidades Autónomas) o de igual

nivel (cooperación entre Comunidades Autónomas). Al concurrir o converger tales administraciones, se requiere su actuación conjunta, ambas instancias intervienen en un único proceso decisorio. Aunque por lo general la cooperación hace referencia al Estado y las Comunidades Autónomas, también se da el principio de cooperación respecto de los Entes locales (ver sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20^o e).

El llamado bloque de constitucionalidad (conformado por la Constitución y las leyes que, dentro del marco constitucional, se dictan para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas) salvo excepciones no establece más que sobre el *papel* una perfecta delimitación de competencias. Al margen de las competencias exclusivas absolutas (como la defensa militar), se dan, como recuerda Tajadura, competencias limitadas, compartidas, concurrentes y en colaboración en las que es precisa la cooperación.

La cooperación –como la coordinación– no implica una merma de competencias de quienes cooperan y no afecta a la titularidad de la competencia, sino sólo a su ejercicio. Aunque es un deber constitucional cooperar, la cooperación debe ser voluntaria (lo que la diferencia como se dijo de la coordinación, sentencia 214/1989, FJ 20^a f), y este carácter voluntario exige en especial métodos flexibles y consensuados para cooperar.

Estos medios o formas suelen concretarse en la existencia de Comisiones bilaterales de cooperación (del Estado con la respectiva Comunidad Autónoma), Conferencias sectoriales (Estado con las Comunidades Autónomas sobre áreas específicas, como las de asuntos laborales, sociales, europeos, de justicia, educación, Consejo de política fiscal, etc.). En estos órganos se adoptan criterios o puntos de vista comunes al abordar los problemas de cada sector, se celebran convenios de colaboración o se definen planes y programas conjuntos para el logro de objetivos comunes.

La cooperación es tónica general en países fuertemente descentralizados como Estados Unidos, Alemania, Suiza o Austria. Sin embargo, en España es una asignatura pendiente, de un lado, al carecer de una auténtica cámara de representación territorial, por las deficiencias del Senado, que sólo nominalmente lo es y, de otro lado, al faltar en ocasiones una voluntad de cooperar que es indispensable; falta de voluntad en especial causada por algún nacionalismo periférico. La Ley 30/1992 de procedimiento administrativo dio un discreto e importante paso para articular jurídicamente la cooperación, no obstante, son aún

muchas las carencias en esta materia que pretenden solventarse con una futura ley de cooperación.

2. Los principios de objetividad, imparcialidad y neutralidad de la Administración y de los servidores públicos

El artículo 103 CE en su primer apartado dispone que "La Administración pública sirve con objetividad los intereses Generales" y en su tercer apartado respecto de la función pública afirma que la ley regulará "el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones". De este modo queda expresamente reconocido el principio de la actuación objetiva de la Administración que conlleva los de neutralidad e imparcialidad de la Administración y de los servidores públicos. Como se verá, estos principios están claramente interrelacionados con los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública así como, en especial, con los principios de control, eficacia, legalidad, no arbitrariedad y motivación de los actos de la Administración.

Para servir objetivamente el interés general, las administraciones deben actuar al margen de los intereses particulares de los gobiernos que las dirigen, así como de los intereses particulares propios, tanto los intereses corporativos de la organización administrativa como los del servidor público individual.

El primer peligro para la objetividad proviene de la politización de la Administración por su dirección por gobiernos políticos y partidistas. La Administración sirve, es un instrumento para ello y, como se dijo, no representa a nadie por lo que para estar democráticamente legitimadas quedan dirigidas por Gobiernos u órganos directivos surgidos de la voluntad popular. Así, los gobiernos, que por su propia naturaleza y funciones son *políticos y partidistas*, dirigen poderosos aparatos administrativos que son los que deben hacer efectivas las decisiones políticas de quienes los dirigen. Pero estos aparatos administrativos no son políticos, sino que han de estar despolitizados, deben ser neutrales para servir con objetividad los intereses generales.

En consecuencia, se da una situación en cierto modo esquizofrénica que exige la neutralidad administrativa del Gobierno y la neutralidad política de la Administración. Y se afirma que esquizofrénica porque, de un lado, el Gobierno aunque es más que Administración, también es Administración en tanto que desarrolla funciones administrativas. De otro lado, los cargos directivos que suponen la verdadera correa de

transmisión del Gobierno con la Administración son elegidos con amplia discrecionalidad por éste y por lo general por criterios de afinidad política y partidista.

En segundo lugar, el peligro de la pérdida de objetividad de la Administración no proviene sólo por su dirección por gobiernos políticos y partidistas, sino que no hay que olvidar que las organizaciones burocráticas no son instancias neutrales de ejecución, pues tienen sus intereses corporativos propios y los mismos servidores públicos también tienen sus intereses e ideologías que pueden hacer valer en su actuación administrativa. Como claro ejemplo de ello puede situarse a la burocracia militar, tradicionalmente corporativa e intervencionista tanto por ser portadora de las armas del Estado como por contar por lo general con un marcado perfil ideológico.

Pues bien, estos peligros de la objetividad se intentan corregir con la proclamación del principio de neutralidad, objetividad e imparcialidad de la Administración y de sus servidores públicos, que juegan en clara confluencia de otros principios constitucionales antes mencionados.

La neutralidad política del servidor público no puede suponer una asepsia valorativa de éste, pues el hombre es, como dijo Aristóteles, un "animal político", por ello, en toda actuación humana se trasladan indefectiblemente los valores y la libre personalidad de la persona. No obstante, el servidor público ha de actuar con objetividad, lo cual significa para NIETO, "una regla de conducta que ha de conducir lógicamente a la realización de las actuaciones más justas y acertadas". Recientemente el Código de Buena Conducta Administrativa aprobado por el Parlamento Europeo (el 6 de septiembre de 2001) contempla de forma diferenciada de la imparcialidad e independencia del funcionario de su objetividad. La objetividad se concreta en su artículo 9: "Al adoptar decisiones, el funcionario tendrá en cuenta los factores relevantes y otorgará a cada uno de los mismos su propia importancia en la decisión, excluyendo de su consideración todo elemento irrelevante." Igualmente, el servidor público debe actuar con "eficacia indiferente", que, a decir de GARRIDO FALLA, implica que el servidor público "debe ser eficaz tanto si se perjudica como si se favorece la política del Gobierno que está en el Poder. [...] Cuando el gobernante sabe que los funcionarios que tiene inmediatamente a sus órdenes actúan para conseguir los típicos fines del servicio público, ajenos a cualquier idea de satisfacer los programas políticos que él representa o, al contrario, de sabotearlos, entonces es cuando el funcionario es un auténtico funcionario profesional".

Es cierto que el cumplimiento de estas exigencias se hace depender de factores sociológicos, como lo es una verdadera implantación de una

cultura y ética administrativas, como insiste RODRÍGUEZ-ARANA. Ahora bien, al margen de estos factores sociológicos no son pocas las garantías jurídicas en aras de la objetividad de la Administración y de sus funcionarios. Así, en virtud de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública se configura una exigencia – aun con carácter mínimo- de

profesionalidad de los servidores públicos, igualmente las garantías de inamovilidad del funcionario o su sistema de incompatibilidades son factores coadyuvantes de la objetividad de la Administración.

Sin perjuicio de tales garantías, no hay que olvidar que la actuación administrativa se distingue por ser una actuación normada, como WEBER subrayó. Por ello, la neutralidad y objetividad se consigue esencialmente en tanto en cuanto la Administración y sus servidores actúan con pleno sometimiento a la Constitución y al ordenamiento jurídico. En consecuencia, la actuación objetiva de los servidores públicos se garantiza esencialmente por la posibilidad de controlada jurídicamente en todos sus extremos. La actividad administrativa no podrá ser arbitraria (arts. 9. 3 CE), habrá de someterse estrictamente a la legalidad (art. 103 CE) y el control de aquélla incluirá que no se dé un desvío de poder (art. 106 CE). Y para poder fiscalizar jurídicamente todos estos aspectos la actuación administrativa habrá de estar motivada con suficiencia y racionalidad jurídica (arts. 9. 3 y 24 CE).

La posibilidad del control jurídico de la Administración se erige así como la garantía más importante de su objetividad en el servicio de los intereses generales. Como ya se señaló en otro momento el control jurídico de la Administración se ha ido extendiendo a pasos agigantados.

3. El principio de eficiencia

Cuando se abordó el principio de eficacia se advirtió que en principio no resulta sencillo discernir entre los términos usuales de eficacia y eficiencia, si bien, como se dijo, jurídicamente uno y otro principios tienen significación y alcance autónomo y discernible, al igual que su base constitucional. Así, mientras que el principio de eficacia se reconoce en el artículo 103 CE y preside toda la organización y actuación de la Administración, el principio de eficiencia tiene por necesidad un carácter más secundario que aquél, y queda reconocido en el artículo 31. 2 CE, cuando prescribe que "El gasto publico realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía". Así pues no se trata

de un principio directamente referido a la Administración, aunque claro está que el aparato del Estado es el que concentra el gasto público, por lo que la Administración debe actuar de forma eficiente.

Si la eficacia queda determinada por el grado en el que la Administración alcanza sus objetivos y está idóneamente configurada para ello, la eficiencia se mide por la cantidad de recursos para producir una unidad de producto siendo, por tanto más eficiente cuando se destinan menos recursos para ser eficaz. Se trata, pues, de una contemplación de la Administración desde el punto de vista básicamente económico.

Este enfoque economicista se subraya con gran intensidad en las nuevas corrientes administrativistas ("reinvención del Estado", "nueva gestión pública"), en tanto exigencia imperiosa en un mundo globalizado en el que las administraciones se miden también en términos de competitividad y han quedado definitivamente atrás las políticas que descuidaban el déficit público, pues la estabilidad presupuestaria se erige hoy día en pauta fundamental. El Programa Nacional de Reforma administrativa lanzado en 1993 por el entonces vicepresidente de los Estados Unidos, Al Gore constituye un paradigma en estas corrientes de la reinvención, y precisamente fue lanzado con un eslogan que sintetizaba las exigencias de eficacia y eficiencia: "Una Administración mejor que cueste menos", esta proclamación se repite en Europa, por ejemplo, en el famoso Informe Bangemann de 1994 "Europa y la sociedad global de la información".

Puede pensarse que se trata de un "bueno, bonito y barato" imposible de llevar a cabo, pero lo cierto es que es posible hacer una revisión crítica de la estructura de costes del modelo tradicional de administrar y por lo que ahora interesa, trasladarlo al mundo del Derecho. Queda claro que la Administración no se puede orientar *únicamente* por criterios de rentabilidad y eficiencia económica pero sí pueden incluirse estos criterios a la hora de organizar la Administración y sobre todo a la hora de controlar su actuación.

Se trata de articular una eficacia eficiente dentro de la legalidad (PAREJO), conseguir que la Administración utilice óptimamente sus recursos con el máximo rendimiento en la logro de sus finalidades constitucionales que la justifica. Y al igual que se dijo al tratar el principio de eficacia, cabe la posibilidad de juridificar estas exigencias por medio del desarrollo legal y normativo, sobre todo a partir del control analítico de costes y resultados y el establecimiento de mecanismos de corrección y adaptación permanentes, así como por medio de estímulos al ahorro de costes innecesarios.

En nuestra jurisprudencia constitucional las referencias al principio de eficiencia de la Administración han sido escasas, no obstante, el Alto tribunal ha derivado de este principio la exigencia de "evitar, en lo posible, administraciones paralelas o duplicidades innecesarias de servicios y disfuncionalidades, que serían contrarias a los criterios que la Constitución propugna" (sentencias 187/1988, de 17 de octubre FJ 12^o y 13/1992, de 6 de junio, FJ 7^o).

4. El principio de transparencia

Kant, al final de su obra "Sobre la paz perpetua" elevó la publicidad de los poderes públicos a la categoría moral, señalando que "son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados" y advertía que no hay que considerar este principio como un mero principio ético sino que hay que considerarlo también como un principio jurídico.

En la Constitución no se reconoce directa y expresamente un principio de "transparencia" de la Administración (nomenclatura utilizada en la Ley 6/1997 de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, art. 3. 2 g), pero no cabe duda que encuentra clara y directa cobertura constitucional: la publicidad de las normas y la seguridad jurídica (art. 9. 3 CE), la necesaria motivación de los actos administrativos (art. 9. 3 y 24 CE), el derecho de autodeterminación informativa respecto de la Administración (art. 18 CE), el derecho a la información (art. 20 CE) y, sobre todo, en el artículo 105 b) CE que reconoce "El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas."

La Administración ha de ser transparente de cara al administrado, de modo que éste pueda acceder tanto a la información general de la misma cuanto a la información particular relativa a los procedimientos en los que está o ha estado implicado, así como a la información sobre los datos del ciudadano que dispone la Administración (autodeterminación informativa). Asimismo, el ciudadano debe poder conocer cuáles son los motivos por los que la Administración adopta sus resoluciones.

La transparencia de la Administración no es sólo una garantía de cara a los intereses y derechos del ciudadano, sino una garantía de la eficacia, eficiencia, objetividad, legalidad, es la que facilita los controles externos, político y jurídico, de la Administración, asimismo, la transparencia es una condición previa que posibilita la participación

democrática en la Administración, puesto que sin información no es posible la participación.

Y no se debe olvidar que la información es la materia prima de la Administración y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación juegan un doble papel fundamental en esta materia.

De un lado, las nuevas tecnologías posibilitan un ingente acopio de información que permite llevar a cabo un perfil completo de la persona, datos que pueden comunicarse, acumularse y tratarse con gran facilidad, de este modo, los administrados quedamos transparentes de cara a la Administración con claro riesgo de nuestra privacidad. De ahí que se haya generado el llamado *habeas data* a partir de la privacidad que consagra el artículo 18 CE (por todas, sentencia 292/2000, de 30 de noviembre de 2000), en virtud del cual se reconoce nuestro derecho de conocer y controlar los datos de los que dispone la Administración sobre nosotros.

De otro lado, y en sentido contrario, las nuevas tecnologías hacen posible que las administraciones sean efectivamente transparentes, de forma que la copiosa información de la que disponen sea realmente accesible y transmisible al ciudadano, esto es, hoy se hace posible la transparencia de la Administración.

Una clara apuesta por la transparencia de la Administración se ha dado en el ámbito europeo, en tanto en cuanto se reconoce el derecho a la información pública (artículo 255 del Tratado de la Comunidad Europea en su versión dada por el Tratado de Amsterdam). Y hay que decir que la normativa que recientemente ha desarrollado este derecho plasma con claridad las posibilidades de hacer real este derecho en virtud de los medios electrónicos (véase sino el Reglamento (CE) n^o 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión). De otra parte, la Unión Europea hace especial énfasis en la necesaria liberalización de la información pública, ya no sólo por las exigencias del principio de transparencia en sí, sino en tanto dicha información constituye un potencial económico en manos de los operadores privados (al respecto, cabe remitir al Libro Verde de 1998 de la Comisión y la reciente Comunicación "eEuropa 2002: la creación de un marco en la UE para la explotación de la información del sector público, de 23 de octubre de 2001). Por ello se prevé una próxima Directiva que armonice la materia. Pese a que el impulso que orienta estas decisiones sea económico, los resultados serán positivos también desde el punto de vista de la transparencia.

Como el propio artículo 105 b) CE expresa, hay, no obstante, obstáculos a la transparencia de la Administración, al colisionar este principio de transparencia con otros bienes o derechos constitucionales como lo son la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. En todo caso, hay que partir de que estas restricciones a la información pública habrán de ser interpretadas de forma restrictiva.

En la jurisprudencia constitucional no se ha abordado con profundidad este principio, sin perjuicio de la más concreta atención –si prestada– al derecho de autodeterminación informativa del artículo 18 CE. En la sentencia

71/1982, de 31 de noviembre se dedujo a partir del artículo 20 CE (no del art. 105 b) CE) el deber de la Administración de facilitar información. También el Tribunal Constitucional ha afirmado este “deber de informar, en el ambiente de transparencia propio de las Administraciones públicas en un sistema democrático, que no es una mera cortesía, aun cuando también ésta les sea exigible, sino que cumple a la vez la función de garantía inherente a la forma en un sentido positivo, para no caer en el formalismo que es su perversión” (sentencia 362/1993, de 13 de diciembre, FJ 2^o).

5. El principio de participación

El principio de participación del ciudadano en la Administración cuenta con nutrida cobertura constitucional. El mismo va ínsito en la consideración del Estado como social y democrático de Derecho (art. 1. 1 CE), se contiene también en la obligación de los poderes públicos de hacer efectiva la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social en condiciones de igualdad y libertad (art. 9. 2 CE), siendo que para el caso de los jóvenes este mandato se reitera en el artículo 48 CE. Igualmente, el principio de participación en la Administración debe entenderse incluido en el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos directamente (no sólo mediante representantes elegidos democráticamente, art. 23. 1^o CE); el propio derecho de petición es un mecanismo de participación en la Administración también consagrado como derecho fundamental (art. 29 CE). En el ámbito concreto de la Administración educativa se incluye una forma concreta de participación de padres y, en su caso, alumnos, en “el control y gestión de todos los centros sostenidos por la administración con fondos públicos” (art. 27. 7 CE) y también se reconoce la

participación de forma particular en el artículo 129. 1 CE cuando establece que "La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general."

Sin perjuicio de lo anterior, la participación en la Administración se concreta como derecho y principio constitucional a desarrollar por el legislador en las letras a) y c) del artículo 105 CE. Así, se reconoce el derecho de "audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten" (letra a) y la posible audiencia del interesado en el procedimiento administrativo (letra c).

A la vista de lo anterior podría pensarse que la participación del administrado en la Administración en tanto que exigida constitucionalmente es realmente una pauta general de nuestras administraciones. Nada más contrario a la realidad. Y es que todos estos mandatos constitucionales se relativizan bastante, siendo las exigencias y formas concretas de participación en la Administración bastante más discretas de lo que podría parecer.

Ello es así porque en la algunos casos (arts. 9. 2 y 48 CE) se trata de mandatos que pese a su apariencia no han sido interpretados por el Tribunal Constitucional como exigencias taxativas concretas para el caso de la participación, sino como exigencias genéricas. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional ha afirmado que "la interpenetración entre Estado y Sociedad se traduce tanto en la participación de los ciudadanos en la organización del Estado como en una ordenación por el Estado de Entidades de carácter social en cuanto a su actividad presenta un interés público relevante, si bien los grados de intensidad de esta ordenación y de intervención del Estado pueden ser diferentes" (sentencia 18/1984, DE 7 DE FEBRERO, FJ 3^o).

Cuando se trata del derecho fundamental de la directa participación política en los asuntos públicos, y por ende, en los administrativos (art. 23. 1 CE), la interpretación constitucional ha sido también bastante conservadora, en cuanto se diluye este derecho frente a la hegemonía de la participación por medio de representantes, que es la tradicional y propia de un Estado constitucional siempre temeroso de las formas de participación directa. De hecho, los derechos de audiencia del artículo 105 CE han sido excluidos del recurso de amparo, al no considerarse integrantes de este derecho de participación ni, en particular de los derechos reconocidos en el artículo 24 CE (ver, en especial, la sentencia

68/1985, de 27 de mayo, FJ 4^o, también la 61/1985, de 8 de mayo, FJ 3^o). La audiencia del administrado sólo es una clara exigencia para el caso de las actuaciones sancionatorias y no por la participación, sino por ser una garantía de defensa.

Por su parte, el derecho de petición (art. 29 CE), plenamente exigible, no es más que un cauce de la participación, pero no de sus resultados. Y en los casos del artículo 129 CE y, en concreto del artículo 105 CE, se contienen remisiones a lo que disponga el legislador, que si bien no podrá vaciar el contenido de estos derechos constitucionales, si podrá relativizar mucho su exigencia jurídica, al no tratarse de derechos fundamentales.

Así, puede decirse para la Constitución la participación es básicamente un potencial, en tanto que de su regulación no suelen derivar claras obligaciones jurídicas, pero que, no obstante, la participación está contemplada con claridad de forma muy positiva, de modo que el potencial desarrollo de la participación en la Administración es, permítase la expresión, *visto con muy buenos ojos* por la ley de leyes.

Como apunta BLANQUER, el principio de participación en la Administración cumple al menos tres funciones: 1. es cauce que refuerza la legitimidad de la actividad administrativa y facilita la eficacia práctica de ésta; 2. hace efectiva la dignidad de la persona que de destinatario pasivo (como se concebía clásicamente al administrado) pasa a ser ciudadano; y 3, permite a las administraciones públicas adquirir fluida y caudalosa corriente de información de la realidad social sobre la que se proyecta su actividad, en beneficio de su eficacia.

Y como recuerda este autor, son dos las fórmulas por las que se articula la participación, la orgánica y la funcional.

La participación orgánica se da cuando los ciudadanos o los grupos en los que se constituyen se integran de una forma u otra en aparatos administrativos, como los colegios profesionales y las cámaras de comercio (art. 36 CE), que ejercen funciones públicas, o los fenómenos de autoadministración, como las asambleas vecinales en sistema de concejo abierto (art. 29 de la Ley de bases del régimen local). La forma más normal de participación orgánica se da cuando los grupos ciudadanos representan intereses en órganos consultivos no decisorios (Consejo de consumidores y usuarios, Consejo Nacional del Agua, Consejos escolares, etc.).

La participación funcional resulta de la actuación de los ciudadanos o sus grupos en la iniciación, desarrollo o terminación de un procedimiento administrativo por diversos medios. Así, son medios de participación funcional el ejercicio del derecho de petición "instrumento para la participación ciudadana, aun cuando lo sea por la vía de la sugerencia"

(sentencia 242/1993, de 14 de julio, FJ 1^o), o los referidos derechos de audiencia del artículo 105 CE (sentencia 61/1985, de 8 de mayo, FJ 3^o), desarrollados legalmente. También, por ejemplo, es un cauce de participación en la Administración la posibilidad de denuncia de infracción administrativa por "cualquier persona" (art. 11. 1 del Reglamento sancionador aprobado por Real Decreto 1398/1993); la acción pública reconocida en la Ley de costas (art. 109) o de patrimonio (art. 8. 2) y el trámite de información pública en materia urbanística recogido en el artículo 86 de la ley 30/1992.

Al igual que sucede con otros principios a los que ya se ha hecho referencia, en virtud del proceso de transformación del Estado –y por ende de su Administración- causado por la globalización y las nuevas tecnologías todo parece indicar que la participación ciudadana debe intensificarse y, por tanto, desarrollar el potencial constitucional con el que es contemplada. Y es que como Castells afirma, sin participación democrática no habrá legitimidad, por lo que cualquier forma de intervención estratégica del Estado tendrá el peligro de no ser entendida por sus ciudadanos. Se ha de dar respuesta frente a la actual democracia sin participación que, como dice este autor, se está convirtiendo en un ritual que siendo necesario no es en absoluto suficiente para mantener la legitimidad del Estado, para asegurar una eficaz descentralización.

En este sentido, las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías como canales de participación en la Administración (y en general en la política) son enormes. De un lado, como se dijo, las nuevas tecnologías pueden hacer real la información y transparencia de la Administración y esto es una exigencia previa para la participación. De otro lado, las nuevas tecnologías favorecen diversos mecanismos para llevar a cabo la participación en la Administración, favoreciendo por ejemplo, la existencia de foros públicos de discusión previa a adopción de actos administrativos generales u otras actuaciones importantes de la Administración. En este sentido se están dando los primeros pasos, como iniciativas locales de participación electrónica (por ejemplo, con iniciativas pioneras como BCNet Barcelona Red Ciudadana) y cabe destacar como novedad la registrada en la reciente Ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición que en su artículo 4 relativo a la formalización se afirma que las peticiones se harán por escrito pudiendo utilizarse cualquier medio, incluso de carácter electrónico, que permita acreditar su autenticidad.

VIII. Constitución y la lengua de la Administración

También, en el ámbito propio de las reglas institucionales de actuación administrativa hay que tener en cuenta la lengua, pues como dice el Tribunal Constitucional, la oficialidad de la misma implica que la lengua "es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos" (por todas, sentencia 82/1986, de 26 de julio, FJ 2^o). En este sentido el artículo 3 CE reconoce el derecho constitucional de usar el español y, en su caso, la lengua oficial de cada Comunidad Autónoma en las relaciones de los ciudadanos con la Administración.

De la jurisprudencia constitucional sobre la materia, de la que ahora cabe excluir la relativa a la normalización lingüística en la educación, hay que tener en cuenta las sentencias 82, 83 y 84 de 26 de julio de 1986, relativas, respectivamente, a la Ley de normalización del uso del Euskera, del Catalán y del Gallego, así como la sentencia 123/1988, de 23 de junio, de normalización lingüística balear. De esta doctrina cabe inferir las siguientes pautas:

- el alcance de la "oficialidad" de la lengua "es independiente de su realidad y peso como fenómeno social". (Sentencia 82/1986, FJ 2)

- la oficialidad implica que la lengua "es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos (sin perjuicio de que, en ámbitos específicos, como el procesal, y a efectos concretos, como evitar la indefensión, las leyes y los tratados internacionales permitan también la utilización de lenguas no oficiales y por los que desconozcan las oficiales)" (Sentencia 82/1986, FJ 2).

- Que "el castellano es medio de comunicación normal de los poderes públicos y ante ellos en el conjunto del Estado español" (Sentencia 82/1986, FJ 2)

- Que rige el principio de territorialidad y no de la naturaleza (estatal, autonómica, local, etc.) de la Administración, pues la cooficialidad "lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos. (Sentencia 82/1986, FJ 2)

- Que "el uso por los particulares de cualquier lengua oficial tiene efectivamente plena validez jurídica en las relaciones que mantengan con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de una lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía." (Sentencia 82/1986, FJ 3). El ámbito de las Fuerzas armadas queda excepcionado de lo anterior, por lo que según su regulación vigente admitida constitucionalmente sólo se usará el castellano (sentencia 123/1988, FJ 5^o).

- Que "sólo del castellano se establece constitucionalmente un deber individualizado de conocimiento, y con él, la presunción de que todos los españoles lo conocen" (Sentencia 82/1986, FJ 3). Por ello, no puede considerarse discriminatorio que no pueda afirmarse el deber de conocer la lengua cooficial (Sentencia 84/1986, FJ 2).

- Para el caso de no acuerdo entre los interesados en el uso de la lengua en el procedimiento en el que concurren, es válido que sea adoptada la lengua cooficial. Ahora bien, ello sólo es admisible en tanto que se reconozca "el derecho de las partes a que les sea librada la traducción correspondiente", por lo que se preserva la inexistencia del deber de conocer la lengua cooficial. Lo que no es válido es que se adopte la lengua cooficial para el caso de discrepancia con el mero reconocimiento del "derecho de las partes a ser informados en la lengua que deseen" (sentencia 123/1988, FJ 4).

- Que las publicaciones oficiales bien pueden hacerse en las dos lenguas, pero que no puede afirmarse la primacía de la lengua cooficial en caso de "interpretación dudosa" por vulnerar la seguridad jurídica y la inexistencia del deber de conocer la lengua. Cuestión diferente es que para la interpretación dudosa del texto de una de las dos lenguas, la otra lengua pueda suponer un útil elemento integrador, sin que suponga primacía alguna de la lengua cooficial. (Sentencia 83/1986, FJ 3 y sentencia 123/1988 FJ 3).

Este marco constitucional ha de ser respetado tanto por la normativa estatal como por la de las Comunidades Autónomas, que son las que pueden regular el uso de la lengua en los procedimientos de sus administraciones y las de los entes locales de su territorio (artículo 36. 2 de la Ley 30/1992).

Para la Administración General del Estado, según la versión dada por la reforma de 1999, el artículo 36 de la Ley 30/1992 señala que la lengua de los procedimientos tramitados será el castellano. Sin perjuicio de ello, reconoce el derecho de los interesados a dirigirse y elegir como lengua del procedimiento la lengua cooficial de la Comunidad Autónoma ante los

órganos de la Administración General del Estado en el territorio de esta Comunidad Autónoma.

No obstante, este derecho queda limitado para el caso de discrepancia en la lengua si hay varios interesados, situación en la que prevalece el castellano, si bien queda el derecho a que los interesados elijan la lengua cooficial para los documentos o testimonios que requieran.

De otra parte, para que surtan efectos fuera del territorio de la Comunidad Autónoma que se trate, los documentos, expedientes o partes de los mismos de cualquier Administración pública habrán de ser traducidos al castellano, salvo que se trate de otra Comunidad Autónoma que comparta la misma lengua cooficial.

De la regulación actual hay que recordar el administrado también tiene derecho a registrar en cualquier registro público solicitudes, escritos y comunicaciones en cualquier lengua que sea cooficial en cualquier Comunidad Autónoma, siempre que vayan dirigidos a órganos radicados donde dicha lengua sea cooficial (art. 10 Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro).

Así pues, en resumen y en razón de lo expuesto, para un ciudadano sito en el territorio de Comunidades Autónomas con lengua cooficial rige lo siguiente:

- derecho a usar la lengua cooficial de cada Comunidad Autónoma en sus relaciones con las administraciones (salvo la militar) y elegirla como lengua del procedimiento.

- Si hay varios interesados, para la Administración General del Estado prevalece el castellano, si bien el administrado tiene el derecho de solicitar los documentos en la lengua cooficial.

- Para las administraciones autonómicas y locales de Comunidades Autónomas con lengua cooficial puede prevalecer la lengua cooficial siempre que se preserve el derecho a obtener traducciones al castellano.

- El ciudadano tiene derecho a que cualquier documentación del procedimiento se le traduzca al castellano con plena validez y eficacia, del mismo modo que todo lo que sea publicado oficialmente esté en castellano. En uno y otro casos, la traducción ha de tener la misma validez y alcance que el texto en la lengua cooficial.

- En todo el territorio es posible registrar solicitudes o documentos en cualquier lengua, siempre que vayan dirigidos a las administraciones de territorios donde dicha lengua es cooficial.

- Todos los documentos en lengua cooficial deben ser traducidos al castellano para que surtan efectos fuera del territorio de las Comunidades Autónomas donde esa lengua sea la oficial.

BIBLIOGRAFÍA

Como es lógico, cabe remitir a la abundante manualística de Derecho administrativo, entre ella, cabe destacar: BLANQUER CRIADO, D., *Introducción al Derecho administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998; BOQUERA OLIVER, J., *Derecho administrativo*, (ult. ed.), Civitas, Madrid; COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo*, (ult. ed.), Civitas, Madrid; ENTRENA CUESTA, R. *Curso de Derecho administrativo*, (ult. ed.), Tecnos, Madrid; GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, (ult. ed.), Civitas, Madrid; MARTÍN MATEO, R. *Manual de Derecho Administrativo*, (ult. ed.), Trivium, Madrid y SANTAMARIA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo*, (ult. ed.) Ceura, Madrid y sus *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.

Abordando con profundidad algunos de los aspectos abordados en este tema, cabe remitir a: ÁLVAREZ RICO, M., *Principios constitucionales de organización de las Administraciones públicas*, Dykinson, Madrid, 1997; CASTELLS, Manuel, "¿Hacia el Estado red?, globalización económica e instituciones políticas en la era de la información", *Ponencia presentada en el Seminario sobre "Sociedad y reforma del Estado"*, organizado por el Ministerio de Administracao Federal e Reforma Do Estado, Republica Federativa do Brasil. São Paulo, 26-28 marzo 1998, disponible en <http://www.tce.sc.gov.br/biblioteca/artigos/globalizacao.html> (12/10/2001); EMBID IRUJO, A. *El ciudadano y la Administración*, MAP-INAP, Madrid, 1996; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Civitas, Madrid, 4^a ed, 1996; GARRIDO FALLA, F., "Comentario al artículo 103. 1", en *Comentarios a la Constitución*, (2^a ed. ampliada), Civitas, Madrid, 1985; NIETO, A., "La Administración sirve con objetividad los intereses generales", en AA.VV. *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. 3, págs. 2185-2253; PAREJO ALFONSO, L., *Dictamen inicial sobre el proyecto de Ley orgánica de la Administración pública*, (de Costa Rica), Segunda Vicepresidencia de la República de Costa Rica, Getafe (Madrid), disponible en www.marcolegal.go.cr/dictamen.htm (12/1/2002), de este mismo autor;

"La Administración", en SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio, y GARCÍA SORIANO, M^a Vicenta (coords.), *Funciones y órganos del Estado constitucional español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002,

PAREJO ALFONSO, L., *Eficacia y Administración. Tres estudios*, MAP-BOE, Madrid, 1995; PICHARDO PAGAZA, Ignacio, "La globalización y la reforma a las Administraciones públicas", en *RIAP, Revista Iberoamericana de Administración Pública*, nº 5, julio- diciembre de 2000, págs. 41-54; RODRÍGUEZ-ARANA, J., *La dimensión ética*, Madrid, Dykinson, 2001 así como la general obra de WEBER, Max, *Economía y sociedad*, FCE, México, 1944 (hay ediciones posteriores) en especial, tomo IV relativo a los tipos de dominación.

Desde el punto de vista de la Ciencia de la Administración, cabe destacar los siguientes estudios o manuales de referencia: ABERBARCH, J. D., y ROCKMAN, B. A. "Reinventar el Gobierno: problemas y perspectivas", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (trad. De Gemma Sánchez Rontoné, mayo/agosto 1999, nº 15, págs. 3-18; BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Curso de Ciencia de la Administración*, (2^a ed.) vol. 1, Tecnos, Madrid, 1993; BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (Comps.), *Lecturas de Gestión Pública*, INAP-BOE, 1996; OLMEDA GÓMEZ, José Antonio, *Ciencia de la Administración*, (dos vol.), (1^a ed. de 1999), UNED, Madrid, 1999 y RAMIÓ, C. y BALLART, X. (Comps.), *Lecturas de Teoría de la Organización* (dos vols.), INAP-BOE, 1993.