

LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA Y ORGANIZACIÓN EN LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (*)

JUAN B. LORENZO DE MEMBIELA

SUMARIO: I. SERVICIO PÚBLICO, PRINCIPIO DE EFICACIA Y ACTIVIDAD DIRECTIVA. — II. EL PRINCIPIO DE EFICACIA COMO CAUCE INSTRUMENTAL ORGANIZATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN. — III. CARACTERIZACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. — IV. LAS ÓRDENES DE SERVICIO COMO CAUCE DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. — V. LA ADSCRIPCIÓN O LA MOVILIDAD POR CAMBIO DE ADSCRIPCIÓN DEL PUESTO DE TRABAJO EN EJERCICIO DE LA POTESTAD DE ORGANIZACIÓN. — VI. EL PRINCIPIO DE EFICACIA COMO MEDIO PARA SUPERAR LOS PRINCIPIOS DE MÉRITO Y CAPACIDAD PARA PROVEER PUESTOS DE TRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

I. SERVICIO PÚBLICO, PRINCIPIO DE EFICACIA Y ACTIVIDAD DIRECTIVA

El principio de eficacia contenido en el art. 103.1º de la CE subordina toda la actividad de la Administración Pública. Jurisprudencialmente, este principio ha servido para justificar normativamente la potestad de autotutela o de autoe-

(*) ABREVIATURAS: CE: Constitución Española. LMRFP de 1984, Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, de 2 de agosto de 1984, núm. 30/1984. LF de 1964, Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, aprobada por Decreto 7 de febrero de 1964, núm. 315/1964. RGI de 1995, Real Decreto 364/1995, de 10 marzo 1995, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado. LOFAGE, Ley 14 de abril de 1997, núm. 6, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. LPA de 1958, Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958. LPA de 1992, Ley 30/1992 de 26 de noviembre. SAN, Sentencia de la Audiencia Nacional. STS, Sentencia del Tribunal Supremo. STSJ, Sentencia de Tribunal Superior de Justicia.

jecución de la Administración Pública (1) o el principio de incompatibilidad económica (2) o el uso de lenguas autonómicas en la actividad pública (3) o el de las relaciones interadministrativas en las diversas Administraciones Públicas (4) o, entre otros, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios públicos (5). Pero también, especialmente, la potestad de autoorganización de la Administración como cauce genérico de adecuación de sus servicios a las necesidades de los ciudadanos, razón primera y última de toda organización pública.

Cualquier directivo de la Administración comprometido con una gestión responsable debe satisfacer el interés público, el del ciudadano, producto de constituirse España en un Estado Democrático de Derecho (6). Ese carácter impone un redireccionamiento de la actividad hacia el administrado o el cliente externo. Lo que frecuentemente ocasionará el quebrantamiento de anquilosadas construcciones burocráticas, creando otras más dinámicas para afrontar con éxito dichas demandas. A este razonamiento, simple y sencillo a primera vista, complejo y difícil para el directivo que quiera ponerlo en marcha, responde las nuevas políticas del servicio público, una de cuyas manifestaciones es la gestión óptima de los intereses colectivos, la excelencia del servicio y, por ello, la calidad en la gestión, internamente, tanto en las relaciones con el personal funcionario y laboral —cauces de comunicación con todos ellos— como al procedimiento administrativo se refiere —eficiencia y celeridad en la resolución—, externamente, en lo que a la satisfacción del ciudadano representa.

Nuevos retos para una Administración Pública que paulatinamente abandona su tradicionalismo abriéndose a nuevas formas gerenciales más participativas con su propio personal y con los ciudadanos.

Ese giro de actuación administrativa lo encuentro estrechamente unido al principio de eficacia, contenido en el art. 103.1º de la CE (7), como norma

(1) Vid. STC de 17 de febrero de 1984 (RTC 1984, 22) y 20 de mayo de 1996 (RTC 1996, 78), entre otros.

(2) STC 2 de noviembre de 1988 (RTC 1988, 178).

(3) STC 28 de febrero de 1991 (RTC 1991, 46).

(4) PEDREIRA ANDRADE, *Aspectos esenciales de la ley de bases de régimen local en materia de contratación, bienes y personal (I)*, en «Administración Autonómica», Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, 1992, 4, s.p. [pero 243-430].

(5) SSTC 178/1989, de 2 noviembre (RTC 1989/178), 41 y 42/1990, de 15 marzo (RTC 1990/41 y RTC 1990/42) y 65 a 68/1990, de 5 abril (RTC 1990/65 a 68).

(6) Vid. *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos, Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos*, Ministerio de las Administraciones Públicas, 2ª Edic., Madrid, 2002, p. 23.

(7) En términos similares, el artículo 97 de la Constitución Italiana de 1947, «los organismos públicos son organizados por disposiciones legales, de modo que quede asegurada la buena

suprema del Ordenamiento jurídico. En legislación ordinaria, en la Exposición de motivos, parágrafo IV (8) y art. 3.2º.a) de la LOFAGE y art. 2.1º de la LPA de 1992 en legislación ordinaria (9). Si olvidar su consagración en el art. 6.1º de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que reproduce literalmente el precepto constitucional si bien acoplado a su ámbito subjetivo de aplicación, la Administración Local. Del mismo modo el art. 22.1º de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, que dice: «Como consecuencia de la reordenación de competencias y servicios que resulten del proceso autonómico se reestructurará la Administración del Estado, observando, en todo caso, los principios constitucionales de eficacia, desconcentración, coordinación y economía del gasto público».

Sin embargo, en la evolución normativa de este principio podemos encontrar algo sintomático: si en la LPA de 1958 es recogido en su Exposición de Motivos describiendo lo que muchos entendemos, a primera vista, como principio de eficacia —idea cercana a la celeridad— señalando:

«Por lo demás, las aludidas directrices no se conciben como simples enunciados programáticos, sino como verdaderas normas jurídicas, al habilitar a la Administración de una vez para siempre para adoptar cuantas medidas repercutan en la economía, celeridad y eficacia de los servicios; a estos

marcha y la imparcialidad de la Administración». Igualmente el artículo 267.1º de la Constitución Portuguesa, tras la reforma de 1982, disponiendo que «la Administración Pública será estructurada de tal modo que se evite la burocratización, se aproximen los servicios a la población y asegure la participación de los interesados en su gestión eficaz, especialmente por medio de asociaciones públicas, de organizaciones de vecinos y otras formas de representación democrática».

(8) Junto al principio de legalidad de la actividad administrativa, es conveniente subrayar que también vincula a la Administración General del Estado el principio de eficacia. En efecto, el funcionamiento de la maquinaria administrativa estatal debe adecuarse a la gestión por objetivos y a la calidad como forma ordinaria de prestación de los servicios públicos.

(9) Con antecedentes en los arts. 29, 24, 48, 51, 129.1º y 138.1º de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

Específicamente, el art. 29.1º establecía que «la actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia»; añadiendo en el apartado 2º que tal precepto «servirá también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las normas de procedimiento». En el apartado 3º que «este mismo criterio presidirá las tareas de normalización y racionalización a que se refieren los artículos siguientes (normalización de documentos y expedientes administrativos; racionalización, mecanización y automoción de los trabajos en las oficinas públicas; petición de datos y estadísticas a órganos iguales o inferiores; creación de oficinas de información, de iniciativas y reclamaciones; fijación de horarios adecuados para el mejor servicio de los administrados; series numerosas de expedientes homogéneos; unidad de expediente) y la revisión preceptuada en la disposición final quinta de la presente Ley».

Igualmente, el principio de eficacia era recogido en el art. 40.1 de la Ley Orgánica del Estado, texto refundido aprobado por Decreto de 20 de abril de 1967, estableciendo que «La Administración, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado en orden a la pronta y eficaz satisfacción del interés general».

finos responden los preceptos relativos a la normalización de documentos, racionalización, mecanización y automatización de los trabajos en las oficinas públicas, creación de oficinas de información y reclamaciones y fijación de horarios-adecuados para el mejor servicio de los administrados [...].»

Los redactores de la LPA de 1992, sin embargo, en el párrafo V de su Exposición de Motivos arrojan otro significativo más distinto, más acorde con la idea de cambio, de modificación:

«Las técnicas burocráticas formalistas, supuestamente garantistas, han caducado, por más que a algunos les parezcan inamovibles, y la Ley se abre decididamente a la tecnificación y modernización de la actuación administrativa en su vertiente de producción jurídica y a la adaptación permanente al ritmo de las innovaciones tecnológicas».

Me interesa resaltar no la idea de omitir formas, exigibles siempre que impidan la indefensión al ciudadano, también la tecnificación y modernización de la actuación administrativa en su vertiente de producción jurídica y adaptación de innovaciones tecnológicas —conseguido en lo que refiera a la Administración de la Seguridad Social—, sino en el sustrato de ello, en el aspecto dinámico que la *mens legislatoris* plasma en este párrafo —y en otros textos, como veremos—. Idea de evolución, de cambio, que culmina con las nuevas estrategias organizativas que intentan implantar el sistema de excelencia administrativa, de la calidad total de la Administración y cuya justificación legislativa la encuentro en la LOFAGE art. 3.1º (10).

(10) Artículo 3. Principios de organización y funcionamiento.

La Administración General del Estado se organiza y actúa, con pleno respeto al principio de legalidad, y de acuerdo con los otros principios que a continuación se mencionan:

1. De organización.
 - a) Jerarquía.
 - b) Descentralización funcional.
 - c) Desconcentración funcional y territorial.
 - d) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.
 - e) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.
 - f) Coordinación.
2. De funcionamiento.
 - a) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.
 - b) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
 - c) Programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados.
 - d) Responsabilidad por la gestión pública.
 - e) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
 - f) Servicio efectivo a los ciudadanos.
 - g) Objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
 - h) Cooperación y coordinación con las otras Administraciones públicas.

Su ámbito se extiende a toda la Administración aportando una idea de modificación de estructuras, de burocráticas organizaciones que únicamente encuentran amparo en el explicable deseo, para algunos, de mantener rancios privilegios administrativos ignorando aún los vertiginosos y evidentes cambios de unos ciudadanos que piden y reclaman, a través de cauces democráticos, respuestas rápidas, soluciones prácticas a las exigencias de una sociedad más compleja. En definitiva, la Administración Pública no puede ni debe caminar por derroteros diferentes y por ello debe ser un ejercicio de honestidad técnica, profesional y política para el responsable de la gestión procurar colmar dichas demandas.

No otro resultado cabe esperar si nos atenemos al carácter jurídico del principio, criterio que es mantenido por SANTAMARÍA PASTOR (11) y jurisprudencia del Tribunal Constitucional, v.gr. Sentencia, Pleno, de 2 de noviembre de 1989 (12), FD tercero:

«[...] Si resulta que no sólo la imparcialidad, sino también la eficacia, es un principio, sancionado en el mismo precepto constitucional, aunque en otro apartado, que ha de presidir la organización y la actividad de la Administración Pública, el legislador puede tenerlo perfectamente en cuenta a la hora de diseñar el régimen o sistema de incompatibilidades, extrayendo del mismo todas sus consecuencias».

[...] Tales principios responden a otro principio constitucional, concretamente, al de eficacia, que es, además, un mandato para la Administración, en la medida en que ésta ha de actuar «de acuerdo» con él (art. 103.1, CE)».

Como en su día lo hiciera GARRIDO FALLA (13), que lo equipara a norma de obligado cumplimiento y, por ello, como fundamento jurídico que pueda utilizarse jurisdiccionalmente contra alguna norma dictada.

Lejanos a esa identidad normativa MENÉNDEZ PÉREZ (14), con remisión a BAENA DEL ALCÁZAR en sus *Comentarios a la CE*, p. 272: «El 103.1 enumera entre los principios el de eficacia. Esta alusión no debe ser estudiada aquí, porque la eficacia no es un verdadero principio, sino un criterio general que expresa una aspiración de los constituyentes. Por supuesto que la

(11) SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, t. I, cit., p.111.

(12) RTC 1989, 178.

(13) GARRIDO FALLA y otros, *Comentarios a la Constitución Española*, 1ª Edic., Civitas, Madrid, 1980, p. 1031.

(14) MENÉNDEZ PÉREZ, *El principio de eficacia de la función administrativa. virtualidad práctica: estudio jurisprudencial*, en «Eficacia, discrecionalidad y control judicial en el ámbito administrativo», Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, 1994, 32, s.p. [pero 13-64].

Administración pública debería actuar con eficacia, pero de este deber ser no se desprende ninguna consecuencia en la práctica ni para la comprensión de lo que sea la Administración pública ni para el valor jurídico de sus actos y la garantía del ciudadano frente a ellos[...]». Igualmente Ramón PARADA, quien califica a este principio, entre otros, de lírica administrativa más que normas jurídicas (15).

Para el directivo sensible a esta evolución estos razonamientos no pueden quedar en una mera declaración, en un discurso alegórico meramente formalista, sino que deben ir acompañados de un compromiso que procure una modificación de su organización. Afortunadamente, estas ideas están siendo llevadas a la práctica cada vez con más frecuencia, baste referenciar a la Administración de la Seguridad Social, en donde se materializan progresivamente.

II. EL PRINCIPIO DE EFICACIA COMO CAUCE INSTRUMENTAL ORGANIZATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN

Si la Administración Pública esta dirigida a colmar unas necesidades públicas (16), el cauce único posible es acomodar sus estructuras a las demandas de los ciudadanos. Pero también no debemos olvidar que la Administración se encuentra bajo la Ley y el Derecho, arts. 9.1º y 103.1º de la CE, arts. 3.1º de la Ley 30/1992 y 3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril. Ello significa que su actuación queda supeditada al cumplimiento de la norma y a los procedimientos y competencias materiales y personales por ella establecidos.

Puede parecer un contrasentido exigir una rápida respuesta administrativa a las nuevas demandas públicas sino es acompañada de cambios legislativos que las prevean. ¿Realmente son precisos? Estimo que son innecesarios bajo una atenta aplicación del principio de eficacia tal y como viene recogido por la jurisprudencia y la dogmática sobre la concurrencia de la normativa vigente de función pública. Sin poder olvidar que el principio de

(15) PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo*, t. II, «Organización y empleo», Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 90.

(16) Para una visión más completa *vid. Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos, Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos, Ministerio de las Administraciones Públicas*, 2ª Edic., cit.

(17) SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho administrativo*, t. I, 3ª Edic., Ramón Areces, Madrid, 2000, p. 111.

eficacia se haya sometido a la Ley y al Derecho (17), arts. 9.1º y 103.1º de la CE. El principio de legalidad ostenta una mayor entidad jurídica como es ilustrado, entre abundante jurisprudencia, por la STC de 2 de noviembre de 1989 (18), FD cuarto:

«Pero no es menos cierto que el artículo 103 reconoce como uno de los principios a los que la Administración Pública ha de atenerse el de eficacia «con sometimiento pleno de la Ley y al Derecho», significa ello una remisión a la decisión del legislador ordinario respecto de aquellas normas, medios e instrumentos en que se concrete la consagración de la eficacia [...]».

Y por la STS de 11 de diciembre de 1990 (19), FD segundo:

«La utilización de impresos para agilizar la tramitación del procedimiento administrativo, en una Administración intervencionista caracterizada por la producción de actos en masa, resulta ser una posibilidad evidente en razón de las exigencias del principio de eficacia de la actuación administrativa —art. 103.1 de la Constitución—, actuación esta que ha de inspirarse en criterios de economía y celeridad —art. 29.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo—».

Pero el principio de eficacia opera con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, de donde deriva que los impresos han de ser lo suficientemente expresivos para que el administrado pueda conocer el alcance del acto que se le notifica [...]».

El principio de eficacia, desde un ámbito dogmático, ha sido considerado como un principio material de actuación que obliga a considerar los principios de organización como criterios instrumentales para la satisfacción de los intereses generales (20). Y con una traducción más práctica, como la necesaria diligencia de la actividad pública. Desde esta posición, SALVO TAMBO (21) indica que la eficacia inspira la indispensable diligencia que debe auspiciar la gestión de los intereses generales y en el respeto que se merecen los derechos constitucionales de los administrados.

(18) RTC 1989, 178.

(19) RJ 1990, 9734.

(20) MENÉNDEZ REXACH, *La protección del interés general y la protección de las normas de defensa de la competencia*, en «La intervención administrativa en la economía», Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, 1996, 7, s.p. [pero 189-210].

(21) SALVO TAMBO, *Los derechos y garantías en los procedimientos tributarios. la prescripción*, en «La nueva regulación de los derechos y garantías de los contribuyentes ante la Hacienda Pública», Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, 1998, 9, s.p. [pero 67-132].

Jurisprudencialmente, ambos aspectos, tanto el organizativo como el de satisfacción del interés general quedan recogidos: el primero en la SAN de 30 de junio de 1999 (22), FD tercero:

«Sirva para la aplicación del principio de eficacia como fundamento del ejercicio legítimo de la potestad de reorganización administrativa, sin merma de la sujeción de la Administración, como poder público, a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico (artículos 9.1 y 3, y 103, Constitución Española), dado que de lo que se trata es de conocer las alternativas organizativas existentes que, a través de las modificaciones normativas pertinentes, permitan la eficacia de la actuación administrativa, subordinado como está el principio de eficacia al de legalidad [...]».

Y SSTC de 2 de noviembre de 1989 (23) y 5 de abril de 1990 (24).

El segundo, en el ATS de 9 de diciembre de 1998 (25), STS 24 de abril de 1993 (26) y STSJ de Andalucía, Granada, de 24 de abril de 1996 (27), entre otras.

Ambas manifestaciones se complementan sobre el hecho que para satisfacer necesidades de los ciudadanos, es decir, para constituir un servicio público que colme las exigencias de los administrados, el directivo tendrá que modificar, en ocasiones, la estructura de unidades administrativas. Desde esta óptica analícese la STSJ de Madrid de 16 de junio de 1999 (28), FD tercero:

«De otro lado, la potestad autoorganizativa de la Administración Pública le atribuye la facultad de organizar los servicios en la forma que estime más conveniente para su mayor eficacia, a la que le compele el mandato contenido en el artículo 103.1 de la Constitución Española (RCL 1978\2836 y ApNDL 2875), sin trabas derivadas del mantenimiento de formas de organización que hayan podido mostrarse menos adecuadas para la satisfacción de ese mandato; potestad de autoorganización en la que es característica la discrecionalidad que domina su ejercicio que, ciertamente, no es confundible con la arbitrariedad [...]».

(22) RJCA 1999, 2671.

(23) RTC 1989, 178.

(24) RTC 1990, 68.

(25) RJ 1993, 2863.

(26) RJ 1993, 2863.

(27) RJCA 2000, 1950.

(28) RJCA 1999, 1955.

Idéntica doctrina en la STSJ de Asturias de 28 de noviembre de 1997 (29).

Sobre estos antecedentes, el principio de eficacia opera como sustrato normativo de la decisión que deba adoptarse dado que como apunta la STSJ de Castilla y León, Burgos, de 23 de noviembre de 1998 (30), FD segundo, el principio de eficacia *debe presidir lo que es previo a la actividad administrativa, la «organización» y, en consecuencia, el aparato burocrático, o, dicho de otro modo, el régimen de la función pública. Es decir, despliega su actividad en toda la actuación de las Administraciones e informa tanto la regulación de la actividad administrativa, general y procedimentalmente, así como en la articulación de instrumentos para cumplir sus fines (31).*

Llegados a esta posición principio de eficacia y organización administrativa convergen obligatoriamente en la consecuencia del fin esencial de toda Administración: su actuación eficaz. Circunstancia ésta que deberá ser acompañada de la movilidad del personal funcionario para ser adscrito a las distintas unidades administrativas del Centro de trabajo.

III. CARACTERIZACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La Administración Pública es titular de potestades administrativas para organizar sus servicios eficazmente, véase STS 21 de febrero de 1984 (32), Cdo. Segundo:

«Que resulta evidente que dicha pretensión persigue el objeto, por otro lado muy respetable, de defender los intereses corporativos y económicos de la profesión de Gestores Administrativos, que sin duda sufrirá un fuerte descenso de encargos de obtención de las referidas certificaciones a consecuencia del sistema que establece la Orden recurrida; pero frente a ello debe considerarse que los intereses corporativos y económicos de una profesión, cualquiera que ésta sea, no pueden perpetuar una forma de prestación de un servicio público que la experiencia administrativa revela inadecuada para satisfacer las necesidades públicas que constituyen la razón de ser de su establecimiento, pues dicha pretensión debe ordenarse de la manera que resulte más eficaz para los usuarios y para el funcionamiento del propio servicio y esto es

(29) RJCA 1997, 2840.

(30) RJCA 1998, 4259.

(31) AYUSO RUIZ-TOLEDO, *Estudio de la L.R.J. de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común II*, en «Eficacia de los actos administrativos: suspensión y ejecución», Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, 1994, 8, s.p. [pero 11-100].

lo que cabalmente realiza la Administración, en ejercicio legítimo de su potestad de reorganización administrativa [...]».

Esa potestad de la Administración puede consistir en cambios de su estructura orgánica en la búsqueda de una mayor eficacia de su gestión. O en la asunción por una determinada unidad administrativa de nuevas atribuciones y sectores de actuación que justifique la creación de nuevas unidades dentro de aquélla y el establecimiento de órganos superiores que las fiscalicen. Igualmente, la decisión directiva de ampliación de funciones a las unidades administrativas y, como consecuencia, un cambio en las exigencias de dichos puestos. Del mismo modo, el uso de la potestad de organización puede deberse a la necesidad de integrar personal transferido de otra Administración en las estructuras de la Administración receptora de la transferencia, debiéndolo coordinar con personal propio ya existente en dichas estructuras, proceso en el que puede resultar difícil y hasta imposible respetar a cada funcionario todas sus circunstancias de situación jerárquica.

Todas estas posibilidades se encuentran amparadas normativamente y ratificadas bajo el criterio judicial contenido en la STSJ de Castilla-La Mancha de 3 de febrero de 2000 (33), FD sexto:

«Esta doctrina ha de ser reafirmada ahora como punto de partida de nuestra reflexión. Sin embargo, debe dejarse también claro que la mencionada doctrina tiene como fundamento inicial la constatación de un uso justificado y explicable de las mencionadas facultades de autoorganización, fuera del cual se caería simplemente en la arbitrariedad del poder público (artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución Española) e incluso, en su caso, en la desviación de poder (artículo 83.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Tal justificación y explicación del uso de las facultades de autoorganización puede provenir, por ejemplo, de que la reorganización administrativa se funde en la asunción por una determinada unidad administrativa de nuevas atribuciones y sectores de actuación, que justifica la creación a su vez de nuevas unidades dentro de aquélla y el establecimiento de órganos superiores a ellas que las supervisen, órganos que pueden ser distintos de los anteriormente directivos por la ampliación de funciones y unidades administrativas que se produce, que implica un cambio en las exigencias, de cualquier clase, de dichos puestos; es el caso, por ejemplo, de la sentencia que se acaba de citar, relativa a la reestructuración de las Oficinas Comarcales de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, reestructuración que justificaba el establecimiento de órganos directivos nuevos.

(32) RJ 1984, 1081. También la más antigua STS 29 de octubre de 1963 (RJ 1963,4569).

(33) RJCA 2000, 258.

La justificación, por otro lado, puede también provenir de la necesidad de integrar un numeroso contingente de personal transferido de otra Administración en las estructuras de la Administración receptora de la transferencia, debiéndolo coordinar con personal propio ya existente en dichas estructuras, proceso en el que puede resultar difícil y hasta imposible respetar a cada funcionario todas sus circunstancias de situación jerárquica; es el caso de las numerosas sentencias dictadas por esta Sala en relación con otros compañeros de la actora, transferidos a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha desde el INSERSO (entre muchas otras, sentencia 480, de 22 de julio de 1998, o 631, de 30 de septiembre del mismo año).

En fin, la justificación puede incluso proceder, simplemente, de un cambio en la apreciación por la Administración de sus propias necesidades de organización de las unidades administrativas que la componen, en búsqueda de una mayor eficacia, descentralización, desconcentración, coordinación o cualquier otro valor organizativo legítimo (artículos 103.1 de la Constitución Española y 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre); pero es obvio que la Administración habrá de poder dar cuenta, aunque sea simplemente una vez que un funcionario disconforme cuestiona la reorganización, de las razones y motivos de tal cambio de apreciación, pues es precisamente en el uso de las facultades discrecionales donde la necesidad de motivación se hace más acuciante (artículo 54.1.f de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre) [...]».

El empleo y uso de la discrecionalidad administrativa en la organización de los servicios goza de una presunción de legalidad siempre y cuando no suponga desviación de poder o atente al principio de igualdad. Esfera de actuación que desarrollada dentro de estos límites se encuentra fuera de la fiscalización judicial. Véase la STSJ de Castilla y León, Burgos de 26 de junio de 1999 (34), FD tercero:

«[...] Ello queda expuesto por cuanto es objeto de la presente pretensión la fiscalización y control de un acto que afecta a las potestades de autoorganización de la Administración, por lo que se ha de reconocer al órgano administrativo correspondiente un alto grado de discrecionalidad dentro, naturalmente, de los parámetros legales que definen sus límites, y ello porque la capacidad autoorganizativa de los Entes Públicos es uno de los reductos típicos de la libertad de apreciación administrativa, de tal manera que sólo mediante la conculcación del principio de igualdad o la desviación de poder (lo que aquí ni siquiera se invoca) pueden ser anuladas las decisiones correspondientes, sin que deban los Tribunales en otro caso, corregir los criterios de oportunidad utilizados, siendo desde esta perspectiva desde la que procede analizar el supuesto que ahora nos ocupa».

(34) RJCA 1999, 2526.

O la SAN de 24 de septiembre de 1996 (35), FD tercero:

«Sí concurren, pues, razones de oportunidad y eficacia que dan lugar al ejercicio de tales potestades de organización por parte de la Administración, a la que no se puede negar un margen de apreciación discrecional que es esencial para que pueda atender con rigor a las necesidades de los servicios, y sí resulta, además, como aquí sucede [...]».

IV. LAS ÓRDENES DE SERVICIO COMO CAUCE DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Las órdenes de servicio —art. 21 de la Ley 30/1992— dictadas por el directivo para organizar el servicio poseen una significación jurídica especial. Se ha querido ver en éstas una manifestación de la potestad de auto-organización de sus órganos administrativos sobre el principio de jerarquía en orden a adecuar la ordenación de la actividad pública a los fines administrativos fijados. En la legislación actual, se ha proscrito la denominación Instrucciones y Circulares criterio seleccionado por el artículo 7 de la LPA de 17 de julio de 1958— por el de Instrucciones y Ordenes de Servicio —clasificación al uso en las Leyes 30/1992 de 26 de noviembre y 6/1997, de 14 de abril—. Dejando a un lado a la Instrucción, dado su carácter eminentemente interpretativo de la legalidad, se ha definido la orden de servicio como notas de régimen interior con carácter imperativo (36).

El fundamento de su exigibilidad se deriva del principio de jerarquía, innata en cualquier organización, ocasionando una relación de dependencia administrativa entre los diversos órganos que la componen y cuya consecuencia es una ordenación gradual y vertical de las competencias (37). La jerarquía, como principio integrante de la Administración Pública Española —y referida a la Administración General del Estado— encuentra su fundamento normativo en el artículo 103.1º de la CE (38); artículo 3.1º de la Ley

(35) SAN 1996, 1122.

(36) SARDINA PÁRAMO, *Estudios y Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Tomo I, 1ª Edic., Centro Publicaciones de Ministerio de Justicia y Boletín Oficial del Estado, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 1993, p. 63.

(37) MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983, p. 153.

(38) La jurisprudencia del TC manifestada en la Sentencia 81/1983, de 10 de octubre (RJ 1983, 81) perfila la significación de principio de jerarquía en el ámbito funcional.

30/1992 de 26 de noviembre y artículos 2.2º y 3.1º. a) de la LOFAGE 6/1997, de 14 de abril.

Consecuencia de su carácter y finalidad, la orden de servicio requiere un cumplimiento inmediato. No olvidemos que la legitimidad de la orden estriba en la urgente necesidad de afrontar una nueva situación que requiere ser solucionada. dado que la reestructuración organizativa persigue, para ser legítima, una eficacia en la medida. Por ello, es pacífico en la doctrina que estas ordenes no pueden ser impugnadas por los funcionarios subordinados sobre la circunstancia de estar sometidos a una relación especial de sujeción, la relación funcional, siempre y cuando la razón de ser de la ordenación del servicio obedezca a la organización de éste y siempre que no merme los derechos del personal afectado. Desde este aspecto, es contundente la STS 12 de julio de 1999 (39), FD segundo, que rechaza la impugnación de ordenes de servicio con la intención de entorpecer la actividad directiva y organizativa del responsable del centro de trabajo. La fundamentación jurídica, establece:

«Pero el caso es que este personal funcionario o laboral se encuentra sometido a una relación especial de sujeción en virtud de su particular «status». Por ello puede desde luego conducirse como actor procesal en defensa de los derechos reconocidos por la norma, incluso en materia de organización en determinadas ocasiones cuando se pretende han sido vulneradas normas jurídicas que reconozcan derechos. En cambio este personal no puede o, por expresarlo en términos procesales no está legitimado, para pretender obstaculizar el ejercicio de la potestad pública de ordenar la organización formulando pretensiones en defensa de simples expectativas, aspiraciones o intereses, por legítimos que puedan ser unas y otros. Ello da lugar a que en materia de potestad organizatoria haya que guardar en ocasiones un delicado equilibrio. De una parte, si las pretensiones procesales no están basadas en derechos reconocidos por la normativa vigente y no se han producido infracciones graves de procedimiento, los pronunciamientos judiciales han de ser respetuosos con la potestad organizatoria válidamente ejercida [...]».

V. LA ADSCRIPCIÓN O LA MOVILIDAD POR CAMBIO DE ADSCRIPCIÓN DEL PUESTO DE TRABAJO EN EJERCICIO DE LA POTESTAD DE ORGANIZACIÓN

Una de las posibilidades que dispone la Administración Pública para realizar una ordenación de sus efectivos humanos en consecución de la efi-

(39) RJ 1999, 6756.

cacia administrativa es la adscripción de los funcionarios a otras unidades ya existentes o a las ya creadas (40). Es una forma de provisión de puestos de trabajo que supera los ya clásicos del concurso y la libre designación.

La adscripción genérica de los funcionarios, ponderadas sus circunstancias personales y la idoneidad para las nuevas tareas asignadas, puede revestir la modalidad de redistribución de efectivos, del art. 59 del RGI de 1995 (41) y art. 20.1º.c) de la LMRFP de 1984 como la denominada *movilidad por cambio de adscripción del puesto de trabajo*, art. 61.1º (42). Estos preceptos abarcan tanto la movilidad del funcionario dentro del mismo municipio o de otro diferente al de destino, sin obviar las importantes consecuencias para el funcionario que se negase a dicha movilidad como la contemplada en la Disp. Adicional quinta de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre.

(40) Véase *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos, Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos*, cit., p. 107.

(41) Artículo 59.—Redistribución de efectivos.

1. Los funcionarios que ocupen con carácter definitivo puestos no singularizados podrán ser adscritos, por necesidades del servicio, a otros de la misma naturaleza, nivel de complemento de destino y complemento específico, siempre que para la provisión de los referidos puestos esté previsto el mismo procedimiento y sin que ello suponga, cambio de municipio.

Son puestos no singularizados aquellos que no se individualizan o distinguen de los restantes puestos de trabajo en las correspondientes relaciones.

El puesto de trabajo al que se acceda a través de la redistribución de efectivos tendrá asimismo carácter definitivo iniciándose el cómputo de los dos años a que se refiere el artículo 41.2 de este Reglamento desde la fecha en que se accedió con tal carácter al puesto que se desempeñaba en el momento de la redistribución.

2. Los órganos competentes para acordar la redistribución de efectivos son los siguientes:

- a) La Secretaría de Estado para la Administración Pública, previo informe de los Departamentos afectados, cuando la adscripción se efectúe en el ámbito de los servicios centrales de distintos Departamentos.
- b) Los Subsecretarios en el ámbito de su Departamento, así como entre el Departamento y sus Organismos autónomos y, en su caso, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.
- c) Los Presidentes o Directores de Organismos autónomos y de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social respecto de los funcionarios destinados en ellos.

(42) Artículo 61.—Movilidad por cambio de adscripción de puestos de trabajo.

1. Los Departamentos ministeriales, Organismos autónomos y Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social podrán disponer la adscripción de los puestos de trabajo no singularizados y de los funcionarios titulares de los mismos a otras unidades o centros.

Si la adscripción supusiera cambio de municipio, solamente podrá llevarse a cabo con la conformidad de los titulares de los puestos, sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional quinta de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre (RCL 1993, 3600).

Cuando la adscripción suponga cambio de Departamento ministerial podrá llevarse a efecto por el Ministerio para las Administraciones Públicas, en las condiciones establecidas en los párrafos anteriores.

El principio de eficacia legitima la movilidad de los funcionarios siempre en aras de la mejora de los servicios públicos, en los términos establecidos por la STS de 1 de octubre de 1982 (43), Cdo. Segundo:

«Que el vicio de desviación de poder se ha constitucionalizado, al acogerse como modo de control jurisdiccional sobre la actuación administrativa —art. 106,1, in fine de la Constitución—, en orden a fiscalizar el sometimiento de dicha actuación «a los fines que la justifican», fines que, en lo que aquí concierne, dicen relación al mejor interés del servicio encomendado al funcionario, de tal manera que si con la medida administrativa adoptada, en este caso el traslado del destino que venía ocupando el funcionario removido, el servicio no resulta beneficiado, tal medida se mostrará como apartada del fin de interés general que debió inspirarla, ya que la Administración, en la expresiva formulación del art. 103,1 del Texto constitucional, «sirve con objetividad los intereses generales», siendo digno de destacar, además, que su actuación ha de ser acorde a diversos principios, y entre ellos, en la enumeración de este último precepto, el de eficacia, que está en la base de las medidas de traslado de funcionarios y de reorganización del aparato administrativo [...]».

Estas adscripciones, en términos generales, exigen que el puesto ocupado sea *no singularizado*. ¿En qué consiste esta condición? El art. 59.1º del RGI de 1995 define como puestos no singularizados los que no se individualizan o distinguen de los restantes puestos de trabajo en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo.

La definición empleada por el legislador no es del todo clarificadora. La Orden de 15 enero 1986, de Relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado, art. 5, define como singularizados los que por su denominación y contenido se diferencian de los restantes puestos del Departamento en cada localidad y así figuren definidos en los Reales Decretos u Ordenes de estructura interna o se determinen a propuesta de los Ministerios en las relaciones de puestos de trabajo.

Otro elemento básico para identificar los puestos como no singularizados o singularizados es ver las RPT. De este modo, al amparo de la Resolución de 17 de enero de 1986, los puestos singularizados se identificarán con una «S» y los no singularizados con una «N».

Los puestos de esta naturaleza son realmente escasos, sirva de ejemplo que en el ámbito provincial de la Administración de la Seguridad Social únicamente el puesto de Director Provincial posee dicha cualidad ni tan siquiera

(43) RJ 1982, 5835.

ra el del Secretario Provincial o los correspondientes Subdirectores dentro de lo que se denomina esfera ejecutiva y directiva, respectivamente.

La potestad de organización administrativa y su eficacia puede legitimar el empleo de estas formas de distribución de funcionarios y la misma queda condensada en la expresión *necesidades de servicio*. De este modo se declara la improcedencia de una redistribución de efectivos cuando las necesidades del servicio alegadas en la resolución no resulten probadas dado, por ejemplo, que el funcionario estaba especializado en el puesto que ocupaba, véase la STSJ de las Palmas, Canarias, de 13 de enero de 2000 (44), FD sexto establece:

«En sentencia de 21 de mayo de 1993, que invoca el recurrente, resulta que «el cambio de destino de que ha sido objeto el recurrente no está justificado por una razón válida aparente, sobre todo teniendo en cuenta que el destino en que ahora se le cesa se le concede por considerarlo beneficioso para el servicio y el actor está especializado en el puesto en que es cesado, habiendo realizado cursos específicos en la materia lo que sugiere, por el contrario, su permanencia en aras de una mayor eficacia en la labor policial, cual patrocina el artículo 103 de la Constitución. Si las autoridades superiores hubieran entendido que tal eficacia había decaído, o entendieron que tendría un mejor aprovechamiento en el nuevo destino, debieron indicarlo así expresamente en el acto de remoción, con referencia a datos concretos que, por un lado, permitieran al interesado contradecirlos y, por otro, facilitarían a esta jurisdicción el control de los hechos determinantes, que es una forma que la más moderna doctrina y jurisprudencia contemplan como técnica de fiscalización de la actividad administrativa. Tal expresión de datos no puede ser suplida por formulas más o menos abstractas, como pueden ser la prioridad en la cobertura de los servicios encomendados al nuevo destino y optimización de los recursos humanos de la plantilla que más bien constituyen principios o presupuestos generales de la actuación administrativa pero que, en su abstracción, dejan al interesado en la indefensión»; lo que determina la estimación del recurso [...]».

Sin embargo, la STSJ de Cataluña de 1 de abril de 1998 (45) permite, como motivación para acordar la redistribución de efectivos, las referencias al RGI de 1995, art. 59, y a los datos de identificación de los respectivos puestos de trabajo, es decir, el del puesto de trabajo de origen y el resultante de la redistribución. El FD cuarto explicita:

«En el supuesto enjuiciado si examinamos la resolución administrativa impugnada se observa que la misma contiene los datos de identificación de

(44) RJCA 2000, 277.

(45) RJCA 1998, 1214.

los respectivos puestos de trabajo (el del puesto de trabajo de origen y el resultante de la redistribución), apelando el artículo 7.2 del RD 28/1990, precepto que actúa de cobertura a la operación administrativa de referencia, lo cual, si bien no colma las exigencias de una motivación adecuada y suficiente, no produce situación alguna de indefensión al recurrente, por lo que la falta de motivación adecuada de la resolución que analizamos no produce la nulidad de la misma por cuanto el recurrente conoce los motivos que han dado lugar a la redistribución de efectivos [...]».

V. EL PRINCIPIO DE EFICACIA COMO MEDIO PARA SUPERAR LOS PRINCIPIOS DE MÉRITO Y CAPACIDAD PARA PROVEER PUESTOS DE TRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La posibilidad de provisionar puestos de trabajo en la Administración Pública ponderando, además de los principios de mérito y capacidad, otros criterios que no guarden relación con éstos últimos, es una posibilidad contemplada por jurisprudencia del Tribunal Constitucional y seguida por la ordinaria en numerosos pronunciamientos. Se trata de una materialización del principio de eficacia para conseguir una promoción profesional de un funcionario cuya incorporación a un determinado puesto de trabajo tenga como consecución una mayor eficacia en la organización de los servicios. Esta posibilidad es la contemplada en la STS 28 de enero de 1997 (46), FD quinto:

«Ciertamente es que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de la que es muestra la sentencia que cita el Abogado del Estado, viene poniendo de relieve el distinto rigor e intensidad con que opera el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad y de acuerdo con los principios de mérito y capacidad (artículos 23.2 y 103.3 CE), según se trate del acceso a la función pública o, dentro ya de la misma, del desarrollo o promoción de la propia carrera administrativa, por lo que dicha doctrina jurisprudencial declara que puede la Administración legítimamente, dentro de los concursos para la provisión de puestos de trabajo entre quienes ya hayan accedido a la función pública y, por tanto, acreditado los requisitos de mérito y capacidad, tener en cuenta otros criterios distintos que no guarden relación con éstos, pero cuidándose el Tribunal Constitucional de advertir, como hace en la Sentencia 192/1991, de 14 octubre, que esos otros criterios han de ser establecidos «en atención, precisamente, a una mayor eficacia en la organización de los servicios o a la protección de los bienes constitucionales».

(46) RJ 1997, 543.

Idéntica doctrina en la STS de 31 de enero de 1997 (47), FD primero.

Esta doctrina jurisprudencial modula la interpretación del art. 44 del RGI de 1995, que analiza normativamente la extensión que debe atribuirse a los méritos en las bases de la convocatoria, estableciendo el art. 44.6º que las mismas deberán fijar una puntuación mínima para la adjudicación del destino. Se establece como limitación genérica que los méritos determinados en la convocatoria deben estar relacionados a las características de los puestos de trabajo ofertados, ponderando el grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento superados y la antigüedad. Y específicamente, el art. 44.1º los concreta del siguiente modo:

a) Sólo podrán valorarse los méritos específicos adecuados a las características de cada puesto que se determinen en las respectivas convocatorias.

b) El grado personal consolidado se valorará, en todo caso, en sentido positivo en función de su posición en el intervalo del Cuerpo o Escala correspondiente y, cuando así se determine en la convocatoria, en relación con el nivel de los puestos de trabajo ofrecidos.

c) La valoración del trabajo desarrollado deberá cuantificarse según la naturaleza de los puestos convocados conforme se determine en la convocatoria, bien teniendo en cuenta el tiempo de permanencia en puestos de trabajo de cada nivel, o bien en atención a la experiencia en el desempeño de puestos pertenecientes al área funcional o sectorial a que corresponde el convocado y la similitud entre el contenido técnico y especialización de los puestos ocupados por los candidatos con los ofrecidos, pudiendo valorarse también las aptitudes y rendimientos apreciados a los candidatos en los puestos anteriormente desempeñados.

d) Únicamente se valorarán los cursos de formación y perfeccionamiento expresamente incluidos en las convocatorias, que deberán versar sobre materias directamente relacionadas con las funciones propias de los puestos de trabajo.

e) La antigüedad se valorará por años de servicios, computándose a estos efectos los reconocidos que se hubieren prestado con anterioridad a la adquisición de la condición de funcionario de carrera. No se computarán los servicios prestados simultáneamente con otros igualmente alegados. El correspondiente baremo podrá diferenciar la puntuación en atención a los Cuerpos o Escalas en que se hayan desempeñado los servicios.

Desde este aspecto es encomiable la posición de los Tribunales que ponderando las distintas normas que confluyen en la provisión de puestos de trabajo, a saber, LF de 1964, LMRFP de 1984 y RGI de 1995, practican una

interpretación realista de las necesidades que las organizaciones públicas demandan y que por la rigidez de las normas impedirían a la Administración contar con determinados funcionarios no ya especialmente cualificados en una determinada área, también aquellos con particulares habilidades en una especial materia y cuyo trabajo en un determinado puesto supusiese una gestión eficaz de los servicios ofrecidos por la Administración Pública.