

De las competencias y procedimientos en materia de organización

Sumario: I. DE LAS COMPETENCIAS Y PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN.—1.1. Introducción.—1.2. Las competencias generales en materia de organización.—1.3. Los procedimientos de determinación de las estructuras de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos.

I. DE LAS COMPETENCIAS Y PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN

1.1. Introducción

El escueto Título IV de la LOFAGE está integrado únicamente por dos artículos, el 66 y el 67, que tienen prácticamente como única función sistematizar algunas disposiciones ya previstas en otras partes de la LOFAGE, por lo que poco añade al régimen del resto de la ley. A pesar de ello, razones de ordenación sistemática pudieran, tal vez, justificar su inclusión al final del articulado, una vez que se ha concluido con la regulación del grueso de la materia.

1.2. Las competencias generales en materia de organización

El art. 66 se limita a atribuir a los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda una serie de potestades sobre determinados aspectos de organización y funcionamiento de todos los Ministerios. Más en concreto, el art. 66.1 dispone que las competencias en materia de organización administrativa, régimen de personal, procedimientos e inspección de servicios, no atribuida específicamente conforme a una Ley a ningún otro órgano de la Administración General del Estado, corresponderán al

* Letrado de las Cortes Generales.

Ministerio de Administraciones Públicas¹. Esta potestad se ve reforzada por la previsión contenida en el art. 67.4, de acuerdo con el cual, los proyectos de disposiciones de carácter general que afecten a estas materias, antes de ser sometidos al órgano competente para promulgarlos, requerirán en cualquier caso la aprobación previa del Ministro de Administraciones Públicas, la cual se entenderá concedida si transcurren quince días desde aquel en que se hubiese recibido el proyecto del citado Ministerio, sin que éste haya formulado objeción alguna.

Por su parte, según lo dispuesto en el art. 66.2, el Ministerio de Economía y Hacienda le corresponde «proponer al Gobierno, en el marco de la política general económica y presupuestaria, las directrices a que deberán ajustarse los gastos de personal de la Administración General del Estado y de sus Organismos públicos, así como autorizar cualquier medida relativa a la organización y al personal que pueda suponer incremento en el gasto o que requiera para su aplicación modificaciones presupuestarias que, según la Ley General Presupuestaria, excedan de la competencia de los titulares de los Departamentos ministeriales». Ésta aparece trazada en el art. 63 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) que permite a los titulares de los distintos ministerios autorizar transferencias entre créditos de un mismo programa o entre programas de un mismo servicio, incluso con la creación de créditos nuevos en el caso de los destinados a la compra de bienes corrientes y servicios o inversiones reales, siempre que se encuentren previamente contemplados en los códigos que definen la clasificación económica y no se incrementen los de personal o los demás previstos en el art. 43.2 LGP, es decir, los destinados a atenciones protocolarias y representativas y los gastos reservados, los declarados ampliables, los que establezcan subvenciones nominativas y los créditos extraordinarios, amén de los que puedan establecer anualmente las leyes de presupuestos. Asimismo, pueden autorizar generaciones de crédito —es decir, modificaciones que incrementan los créditos como consecuencia de la realización de determinados ingresos imprevistos o superiores a los contemplados en el presupuesto inicial— cuando se produzcan las aportaciones entre el Estado y de los organismos autónomos y entidades con presupuestos limitativos previstas en el art. 53.1.a) para la financiación conjunta de actividades comprendidas en los fines que les estén asignados o en los supuestos de reembolso de préstamos e ingresos por reintegros de pargos indebidos con cargo a créditos del presupuesto corriente contemplados en las letras d) y f) del propio

¹ Un ejemplo del ejercicio por parte de este Ministerio de este tipo de competencias es la aprobación, a propuesta de su titular, diversas normas de aplicación general, tales como el Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado, el 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, ambos modificados por el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos, aprobado éste a propuesta conjunta de los Ministros de Administraciones Públicas y de Hacienda.

art. 53.1 LGP. Dichas generaciones de crédito podrán autorizarse incluso cuando se hayan producido en el último trimestre del ejercicio anterior. En ambos casos —transferencias y generaciones de crédito— el ministro del ramo deberá contar con el informe favorable de la intervención delegada competente.

Ambos apartados reiteran y refuerzan una decisión política a la que ya nos hemos referido en otros lugares —señaladamente al tratar de los servicios comunes de los ministerios— que tiende a reforzar el principio de coordinación de la Administración General del Estado proclamado en el art. 103.1 CE y el art. 3.1 de la LOFAGE frente a eventuales tentaciones de transformar los departamentos ministeriales en una suerte de feudos en manos de sus titulares. De dicha decisión aparecen signos a lo largo de toda la LOFAGE. Así, al margen de las potestades de nombramiento de altos cargos, atribuidas al Consejo de Ministros hasta el nivel de Director General, en el art. 10, sobre el que luego volveremos, se otorgan facultades al Ministro de Administraciones Públicas respecto de la creación, modificación y supresión de órganos y unidades administrativas. El art. 13 limita las potestades del titular del ministerio en orden a la modificación de las relaciones de puestos de trabajo a los solos supuestos en que se le haya autorizado expresamente y de forma conjunta los Ministros de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda. El art. 20.2 dispone que los servicios comunes se organizan y funcionan en cada Ministerio de acuerdo con las disposiciones y directrices adoptadas por los Ministerios con competencia sobre dichas funciones comunes en la Administración General del Estado e incluso prevé, según se ha visto, que de éstos dependan jerárquica o funcionalmente algunos órganos con competencia sobre los servicios comunes. Por no cansar al lector, y sin perjuicio de otras previsiones de similar finalidad que veremos en breves líneas, podemos concluir este repaso recordando que, de acuerdo con el art. 22.1 corresponde al Ministro de Administraciones Públicas dictar las instrucciones precisas para la correcta coordinación de la Administración General del Estado en el territorio de cada delegación del Gobierno en las Comunidades Autónomas.

Ciertamente, como toda decisión organizativa, la opción de la LOFAGE de reforzar las competencias de los ministerios «horizontales» de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda en los ámbitos de organización, personal y económicos principalmente puede ser discutible. Sin embargo, parece sensato reconocer que los inconvenientes que pudieran surgir, tales como un posible exceso de rigidez y burocratismo del sistema², pesan menos que las ventajas que aporta. De las que no son ejemplos menores la racionalización en relación con la política de personal del conjunto de la Administración General del Estado, de manera que anualmente la oferta de empleo público pueda, por ejemplo, dar prioridad a aquellos departamentos que deban atender a las necesidades públicas más acuciantes —léase, entre otras,

² En este sentido, véase J. I. Moltó García, *La administración General del Estado*, Tecnos, Madrid, 1998, pp. 125 y 126.

provisión de nuevas plazas de policías y guardias civiles en los ejercicios de 2002, 2003 y 2004 con el fin de hacer frente al aumento de los índices de delincuencia sobre todo en las zonas costeras y grandes ciudades de España— o el mantenimiento de la disciplina presupuestaria exigida por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea de 1997 y la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria³. En último término estas técnicas funcionales que sitúan en manos muy concretas la gestión de las grandes decisiones en torno a las manos que han de ejecutar las políticas públicas y la bolsa que ha de pagarlas pueden ser más eficaces para garantizar una plena coordinación de la Administración General del Estado que las técnicas orgánicas a las que tradicionalmente se ha dedicado mayor atención⁴.

1.3. Los procedimientos de determinación de las estructuras de la Administración General del Estado y sus organismos públicos

Por otro lado, el art. 67 regula los procedimientos para establecer las estructuras orgánicas de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, aunque sería más preciso casi aludir a las normas jurídicas a través de las que aquéllas se han de perfilar. En realidad la utilidad de este artículo es harto discutible puesto que en muchos casos se limita a reproducir previsiones ya contempladas por otros preceptos de la LOFAGE o a remitirse a ellas. Es lo que ocurre con los apartados 2 y 3, respectivamente, para los procedimientos de organización de las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas y los servicios no integrados⁵ y la creación, modificación y extinción de organismos públicos⁶, sobre los que no nos vamos a detener por estar sobradamente tratados en otras partes de esta obra. Otro tanto ocurre con el apartado 1, que reitera, incluso menos pormenorizadamente, lo previsto en el art. 10 acerca de la creación, modificación y extinción de órganos y unidades administrativas. En efecto, nuevamente se dice que las de los órganos comprendidos entre las subsecretarías y las subdirecciones generales⁷ requieren Real Decreto del Consejo de Ministros

³ Acerca del principio de estabilidad presupuestaria y su concreción en esta ley, véase F. Pascua Mateo, «Las nuevas leyes de estabilidad presupuestaria: aspectos formales y materiales», *RAP*, núm. 158, mayo-agosto de 2002, pp. 119 y ss.

⁴ A ellas se dedica, principalmente, por ejemplo, J. R. Parada Vázquez, *Derecho administrativo*, vol. II, *Organización y empleo público*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 68 y ss. Lo mismo ocurre en J. A. Santamaría Pastor, *Principios de derecho administrativo*, vol. I, CEURA, Madrid, 2000, pp. 457 y ss.

⁵ Su regulación ya aparece en los arts. 32 y 34 LOFAGE. La única variación es que el art. 32 no especifica, a diferencia del art. 67.2, que el Real Decreto del Consejo de Ministros ha de aprobarse a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas y de acuerdo con los Ministerios interesados.

⁶ Estas, como reconoce el propio art. 67.3 se rigen por los procedimientos previstos en el Capítulo IV del Título III de la LOFAGE.

⁷ Recuérdese que, en cambio, la creación, modificación y extinción de los Departamentos Ministeriales y de las Secretarías de Estado es competencia del Presidente del Gobierno, mediante Real Decreto,

aprobado a iniciativa del Ministro interesado y a propuesta del de Administraciones Públicas, mientras que para los órganos inferiores sólo se necesita de Orden Ministerial, del titular del Departamento afectado se entiende, previa aprobación del Ministro de Administraciones Públicas. No se dice nada, en cambio, de las unidades que no tengan la consideración de órgano, para lo que habrá de estarse a lo estipulado en el art. 10.3, que remite a las correspondientes relaciones de puestos de trabajo⁸.

tal y como prevén el art. 2.2.j) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y el art. 8.2 LOFAGE.

⁸ Entre las más recientes aplicaciones de esta disposición merece mención el Real Decreto 1320/2004, de 28 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Administraciones Públicas, aprobado previa deliberación del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas.