

LECCIÓN 2. LA COMPETENCIA¹

Tomas de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

- 2.1. *Concepto y clases de competencia.*
- 2.2. *La atribución y el ejercicio de la competencia.*
- 2.3. *Mecanismos de resolución de conflictos sobre las competencias.*
- 2.4. *Principios y técnicas de la organización administrativa: Relaciones interadministrativas e interorgánicas*

2.1. CONCEPTO Y CLASES DE COMPETENCIA

§ 15. La especialización de funciones es una necesidad insoslayable de cualquier organización pública en cuanto sea un poco amplia y compleja que obliga a poner en pie, para ser eficaz, multitud de entes y órganos para el desarrollo y realización de las misiones y funciones públicas. En realidad el **principio de especialización** existe también en cualquier organización privada, a poco que tenga cierta complejidad. Pero en el ámbito de la organización de los poderes públicos la especialización adquiere un especial significado en tanto sirve para concretar una de las dimensiones del **principio de legalidad** que fundamenta toda intervención pública por los sujetos y órganos concretos a los que se ha atribuido unas determinadas funciones, limitadas precisamente por razón del criterio de la especialización.

La especialización comporta así, necesariamente, el reparto y distribución de las diferentes funciones y tareas entre los distintos órganos de una organización o bien su asignación a organismos o entidades creadas específicamente para su desempeño. Ese reparto se hace con criterios que toman en cuenta en la mayor parte de los casos los distintos ámbitos materiales de actividad (seguridad, carreteras, empleados públicos, industria, sanidad, deportes, agricultura, etc.)² que se van dividiendo y subdividiendo en un

¹ Última actualización en septiembre de 2015.

² En ocasiones el reparto no se hace en función de ámbitos materiales de actividad, sino en función del territorio, de forma que un órgano es competente para desarrollar determinadas funciones en un ámbito territorial determinado (una provincia, por ejemplo) y otro lo es para desarrollar las mismas funciones en un territorio distinto (otra provincia); en tales casos en que el territorio es un elemento en la delimitación de las funciones, no deja de estar presente un reparto en función de la materia (la Jefatura Provincial de Tráfico de Cádiz y la Jefatura Provincial de Tráfico de Pontevedra, desarrollan sus

proceso sucesivo de concreción que permite asignar a cada órgano o entidad determinados poderes o potestades sobre cada uno de dichos ámbitos.

A partir de la descripción esbozada en los párrafos anteriores se podría abordar una definición de competencia, aunque debe advertirse que siendo un concepto de empleo generalizado y uso vulgar, no siempre se utiliza con el mismo sentido y ni siquiera los especialistas lo hacen con el mismo alcance ni siempre hacen las oportunas precisiones sobre el sentido en que lo utilizan.

En realidad **la competencia** es el conjunto de potestades y funciones que, en relación con un ámbito determinado de la acción u organización pública, se reconocen a un órgano o entidad³. La competencia no consiste, así, en los ámbitos concretos en sí sino en las funciones y potestades⁴ que en relación con los mismos se atribuyen a un órgano o entidad pública. Por lo tanto, la competencia es un requisito y un presupuesto previo que habilita y legitima la actuación administrativa.

Así, aún cuando es frecuente decir, sin mayores precisiones, que las Jefaturas Provinciales de Tráfico tienen competencia en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor, en realidad, su competencia consiste en el conjunto de potestades concretas que las normas les reconocen para intervenir en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor.

§ 16. Como puede comprenderse cada órgano o entidad tiene asignadas unas competencias por el ordenamiento jurídico –más abajo se verá cuáles son los mecanismos normativos de asignación de competencias– y se trata, ahora, de contemplar los **distintos tipos de competencias** que puede haber con la finalidad de tener una idea sistemática de las clases de competencia existentes.

A efectos de una **clasificación** de la competencia se puede tomar en cuenta:

- el criterio de asignación de la competencia,

funciones en territorios distintos, desde luego, pero desde el punto de vista material es el tráfico lo que delimita, además del territorio, sus poderes). En otras ocasiones sobre la base de un mismo ámbito material a un órgano o Entidad se le asignan funciones normativas y a otros, en cambio, ejecutivas. O uno tiene las bases de una materia y otros puede tener el desarrollo. Finalmente, y sin ánimo de agotar los supuestos, puede ocurrir, también, que se empleen criterios temporales, de forma que un órgano puede intervenir para hacer determinadas funciones, siempre que otro órgano no las haya hecho en su momento.

³ Debe repararse que estamos tratando aquí de la competencia administrativa, esto es, dentro del Poder Ejecutivo por lo que las potestades y funciones son estrictamente ejecutivas otorgadas a sujetos administrativos, al margen de la competencia legislativa o judicial.

⁴ Potestades que como vimos en el curso pasado pueden ser de los más variados: normativas, resolutorias, consultivas, inspectoras, instructoras, expropiatorias, planificadoras, sancionadoras, etc..

- la modalidad de ejercicio, en función de si se ejercen con carácter exclusivo, concurrente o compartido,
- la posición del órgano titular de la competencia en el seno de la organización,
- el carácter original o derivado de la asignación.

§ 17. En primer lugar, en atención al **criterio de asignación de la competencia** se puede llevar a cabo la siguiente clasificación:

A) Las competencias se consideran de **carácter material** cuando el criterio de asignación de las competencias es la materia, que sirve para delimitar las potestades y funciones concretas que se asignan. El reparto de competencias entre los distintos departamentos ministeriales en el Estado, o consejerías en las CCAA, se hace de acuerdo con este criterio material (educación, sanidad, agricultura, industria, etc.). Y lo mismo ocurre en el proceso de desconcentración de competencias en los órganos inferiores dentro de un mismo departamento ministerial o consejería.

Así, en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, hay una Secretaria de Estado de Cultura: dentro de ésta hay dos Direcciones Generales (una de Política e Industrias Culturales y del Libro y otra de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas), dentro de las cuales hay distintas subdirecciones generales. El reparto y distribución de competencias se hace, así, con criterios materiales acotando sucesivamente la materia educación.

B) Cuando el criterio de asignación tiene que ver con el territorio se puede hablar de la competencia territorial para determinar el espacio físico sobre el que se ejerce la competencia. La **competencia territorial** suele concurrir previamente con un ámbito de competencias delimitado a su vez con criterios materiales (es el caso de la Jefatura Provincial de Tráfico de Cádiz a que antes se ha hecho referencia) por lo que en realidad coinciden dos criterios de asignación de competencia: uno material y otro territorial.

El criterio material y territorial son los principales a la hora de asignar las competencias por lo que las resoluciones de un órgano que carece de competencias desde el punto de vista material o territorial constituyen un vicio de nulidad de los actos administrativos (art. 62.1 b) LRJPAC).

C) El criterio de asignación puede ser también **funcional**. Así puede entenderse que ocurre con la Subsecretaría del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte o con la Secretaría de Estado de Educación, Formación profesional y

Universidades. En este caso la competencia funcional de la Subsecretaría no se distingue de las de las de la Secretaría de Estado citada porque cada una tenga una competencia material propia y diferenciada en el ámbito de la educación, sino porque dentro del Ministerio la primera realiza funciones de apoyo de los demás órganos, así como de gestión interna del propio Ministerio (jefatura del personal, inspección de los servicios, etc.), mientras que la segunda se encarga de la elaboración, ejecución y coordinación de la política en materia de cultura.

D) Otros criterio secundario de asignación de la competencia puede ser el **temporal** mediante el que se asignan las competencias en función del tiempo.

§ 18. Conforme a la **modalidad de su ejercicio**, en función de la exclusividad mayor o menor con la que se ejerce la competencia, puede hablarse de competencias exclusivas, competencias concurrentes o competencias compartidas.

A) La competencia es **exclusiva** cuando la misma pertenece a un solo órgano o entidad con exclusión de los demás. Esa competencia exclusiva no impide que, en ocasiones, haya zonas de solapamiento de unas competencias con otras, que son frecuente causa de conflictos competenciales a los que luego aludiremos. Tales conflictos se pueden dar en el seno de una misma Administración (conflicto de atribuciones) o entre dos Administraciones de distinto nivel territorial (conflictos de competencias).

B) La competencia es **concurrente** cuando varios órganos o entidades pueden intervenir sobre una misma materia desplazando la intervención de uno la intervención de los demás. En general las competencias, salvo casos, singulares, no son concurrentes sin más, sino que se ajustan a unas reglas de concurrencia.

a) Así en ocasiones la concurrencia es complementaria, lo que supone que un órgano o una Administración pueden intervenir de forma complementaria en materias que son competencia de otra. Es el caso del fomento de la cultura que es una competencia asumida por los distintos Estatutos de Autonomía pero, asimismo, puede desarrollada por el Estado conforme a los dispuesto en el [artículo 149.2 CE](#).

b) En otros casos la competencia concurrente sólo puede ser ejercida si se dan algunas circunstancias predeterminadas por la norma e implica la sustitución o la suplencia del órgano o entidad que debe ejercerla, por lo que es un caso más bien de concurrencia por sustitución y sólo en los casos

en que la misma se prevé en el ordenamiento. Es el caso también del [artículo 60](#) de la misma LBRL que prevé la posibilidad de sustituir a los municipios que incumplieren gravemente las obligaciones impuestas por la Ley en determinados casos. Corresponde según los casos a la Administración del Estado o a la Administración Autonómica adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación.

C) La competencia es **compartida** sobre la base de un reparto de funciones a la hora de aprobar, por ejemplo, un plan de urbanismo. Así, la LBRL prevé en su [artículo 22.2 c\)](#) como competencia del Pleno del Ayuntamiento en materia urbanística la aprobación inicial del Planeamiento General, así como la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos por la legislación urbanística. Ello supone que en determinados supuestos –de acuerdo con la legislación urbanística de cada CCAA– se comparte la competencia en materia de planeamiento entre los municipios y las CCAA, aunque las funciones de cada Administración sean diferentes. Cada Administración –y dentro de ella cada órgano que sea competente– realiza y ejerce una parte de las funciones y potestades necesarias para aprobar el Plan correspondiente.

§ 19. En atención a la **posición del órgano** en el seno de la Administración puede ocurrir que la competencia que corresponde a un órgano inferior no impida que el órgano superior acabe revisando las resoluciones adoptadas en ejercicio de la misma y dictando en su lugar una nueva resolución sobre la misma materia en trance de resolver un recurso de alzada contra la resolución del inferior. O cabe también que el superior avoque la competencia como luego se verá.

Asimismo cabe que el inferior dicte un acto para el que no tiene competencia pero, dado que, en cambio, sí la tiene el superior, éste puede convalidarla.

En todos estos supuestos la jerarquía acaba incidiendo en el ejercicio de las competencias iniciales de cada órgano y determinando la coexistencia de competencias de eventual ejercicio sucesivo.

§ 20. En atención al **origen** de la competencia, ésta puede ser propia o puede ser ejercida por delegación o avocación.

La competencia **propia** es la que ejerce un órgano al que directamente se la atribuye el ordenamiento jurídico.

Posición del
órgano

Origen de la
competencia



En cambio se ejerce por **delegación**, como luego veremos, cuando por decisión del órgano titular de la competencia, se cede a otro su ejercicio o el superior avoca la competencia del inferior.

2.2 LA ATRIBUCIÓN Y EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA.

§ 21. La **atribución de competencias** se hace a través de distintos instrumentos. En general son las normas reglamentarias –reglamentos de organización– las que atribuyen las competencias concretas. Sin embargo no puede olvidarse que la atribución concreta de competencias a través de los reglamento organizativos tiene lugar conforme a un complejo bloque normativo que condiciona el proceso de atribución de competencias; complejo cuyo fundamento último está en la Ley.

Antes de continuar con el análisis de los mecanismos mediante lo que se lleva a cabo la **atribución** de competencia, éstos deben distinguirse de los mecanismos que condicionan su **ejercicio**. Las competencias, una vez atribuidas, son ejercidas por el órgano titular de las mismas, lo que no impide que existan mecanismos que permiten que sean otros órganos distintos los que acaben ejerciéndolas flexibilizando su ejercicio sin que se derive una alteración de las competencias originariamente atribuidas.

§ 22. Para la **atribución de competencias** a un órgano concreto debe partirse de las competencias que son propia de la Administración Pública de que se trate, lo que viene determinado por las **normas fundamentales** en las que se produce la **asignación genérica de competencias**. A nivel estatal las competencias ejecutivas se derivan de la propia Constitución y tienen un alcance general, limitado únicamente por las competencias propias de las CCAA y de las Entidades Locales. En el caso de las CCAA es la Ley Orgánica por la que se aprueba un Estatuto de Autonomía la que atribuye competencias ejecutivas a la Comunidad Autónoma, cuyo ejercicio corresponderá a la Administración autonómica; a lo que pueden sumarse las Leyes Orgánicas de transferencias previstas en el [artículo 150 CE](#) que permite el traspaso de facultades a las CCAA. En el caso de las Entidades Locales, también por Ley se atribuyen competencias de forma genérica como es el caso de la LBRL —en concreto el [artículo 7.2](#) de la LRBRL o el [artículo 25](#) de la misma norma que reconoce las competencias que corresponden a los municipios— o las normas autonómicas sobre régimen local.

Formas de atribución de competencias y mecanismos de alteración de su ejercicio.

El marco normativo de la atribución de competencias.

Sin embargo, en todos estos casos se trata de una atribución genérica de competencias que no se asignan a un órgano concreto de la Administración del Estado, de la Comunidad Autónoma o de la Entidad Local. Esta asignación pormenorizada a órganos concretos se produce en un momento posterior conforme a las reglas generales de la organización administrativa correspondientes a cada instancia territorial.

Por lo tanto debe tenerse en cuenta el **bloque legal** de relevancia para la atribución de competencias que es el relativo a la **organización administrativa**, y que condiciona el proceso en tanto determina los elementos organizativos (“piezas”) con las que se cuenta y a las que se van a asignar las competencias. En concreto, a nivel estatal, la atribución de competencias se ajusta a la [LOFAGE](#) que establece de forma genérica cuáles son los órganos de la AGE y qué tipo de competencias pueden asumir (no es lo mismo una Secretaría de Estado que una Subsecretaría, etc.). En el caso de las CCAA la atribución concreta de competencias tiene en cuenta también los Estatutos y las normas de gobierno y organización propia de cada Comunidad y se acaba realizando mediante normas reglamentarias. Por último, en el caso de las Corporaciones Locales, debe seguirse lo dispuesto en la LBRL con respecto a la organización municipal —como son las reglas básicas ([artículo 20](#)) o las atribuciones de órganos específicos como son el Alcalde y el Pleno ([artículos 21 y 22](#), sin perjuicio de otras que les puedan atribuir las Leyes)—, así como en el resto de normativa estatal y autonómica en materia de régimen local, a lo que se suman los reglamentos orgánicos cuya aprobación corresponde al Pleno de la Entidad de acuerdo con el [artículo 22.2 d\)](#) de la LBRL. Conforme a este marco normativo de rango legal de carácter general y permanente, tiene lugar la creación, modificación y supresión de órganos así como la concreción de sus competencias a través de reglamentos de organización específicos.

Sin embargo, la atribución de competencias no se agota en la normativa orgánica de rango legal y general sino que se complementa por la **normativa sustantiva** relativa a la ámbito específico de que se trate. En efecto, la normativa sectorial puede, a través de las distintas Leyes y reglamentos, atribuir competencias y concretar las ya atribuidas de forma detallada a entidades u órganos concretos en la materia específica que regulan⁵.

⁵ La Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia fue creada por el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, y sus competencias se enumeran en el artículo 12 del Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en el que se enumeran de forma sumaria sus competencias (reglamentos de organización). Pero en la normativa sectorial en materia de medicamentos

§ 23. Tal y como se ha indicado, para cada Administración, la **atribución concreta de competencias** se hace normalmente de acuerdo con el marco legal descrito, por las normas reglamentarias –los reglamentos de organización– que son las que asignan las competencias concretas a cada órgano.

En el caso del Estado, y en relación con los órganos superiores (Ministerios y Secretarías de Estado), ya vimos cómo, de acuerdo con la [LOFAGE](#) y la [LGob](#), correspondía al Presidente del Gobierno la determinación del número, denominación y competencias de tales órganos superiores, mediante Real Decreto. Pues bien en ese Real Decreto se procede, precisamente, a atribuir competencias a dichos órganos superiores⁶.

Ahora bien esos órganos superiores se organizan internamente a su vez en otra serie de órganos directivos (Subsecretarías, Secretarías Generales, Direcciones Generales, etc.) pero la determinación de cuántos y cuáles son esos órganos directivos y las competencias de cada uno, no la puede hacer el Presidente del Gobierno, ya que las Leyes citadas atribuyen esa facultad respecto de los órganos directivos al Consejo de Ministros. Por eso mismo se dictan Reales Decretos que establecen la estructura orgánica básica de los órganos superiores, que a su vez son desarrollados por otros Reales Decretos que concretan dicha estructura de cada ministerio⁷.

Por debajo de los órganos directivos es el Ministro respectivo el que por Orden aprueba las competencias de los órganos de nivel inferior a Subdirección General.

La **modificación** de esa estructura orgánica y de las competencias de cada órgano se lleva a cabo por el mismo procedimiento seguido para su creación y atribución, esto es,

se le atribuyen competencias que pueden incrementar, modificar o simplemente concretar las competencias asignadas (por ejemplo, el artículo 7 del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones dispone con respecto a los medicamentos preparados en los servicios de farmacia de los hospitales que «*las guías de manipulación, fraccionamiento y dosificación personalizada se elaborarán bajo la tutela de la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia*»).

⁶ En la actualidad, es el [Real Decreto 1823/2011 de 21 de diciembre](#) por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, el que establece los órganos superiores (Ministerios y Secretarías de Estado).

⁷ El [Real Decreto 1887/2011 de 30 de diciembre](#) por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, establece en la actualidad los órganos superiores y directivos de forma conjunta. A partir de éste son otros Reales Decretos los que se desarrollan la estructura orgánica básica de los distintos Ministerios que contienen de forma pormenorizada las atribuciones de funciones a los distintos órganos superiores y directivos de cada uno de ellos, por ejemplo, en el caso del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte el [Real Decreto 257/2012 de 27 de enero](#).

empleando las normas reglamentarias del mismo rango y procedentes del mismo titular de la potestad reglamentaria que aprobó la norma que se trata de modificar⁸.

Esto por lo que respecta al Estado, ya que en las **CCAA** las cosas suceden de manera semejante tanto para la atribución de competencias como para su modificación. En cuanto a las **Administraciones Locales**, es el reglamento orgánico dictado por cada entidad el que, dentro de las previsiones de la LBRL y en el marco de las Leyes autonómicas de Régimen Local, establece la organización local.

Las competencias originariamente están sometidas a una constante redistribución en función de que se considere necesario para ajustar la organización a las exigencias que se plantean en cada momento.

§ 24. Una vez atribuidas, tales competencias atribuidas **son irrenunciables e intransmisible**, por lo que deben ejercerse precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia ([artículo 12.1 LRJPAC](#)), sin perjuicio de que se prevean mecanismos que flexibilizan su ejercicio a través de la delegación, avocación y otros supuestos previstos en las Leyes.

Esa previsión del [artículo 12.1 LRJPAC](#) se complementa en el segundo párrafo de ese mismo artículo con la invocación de otros mecanismos como la encomienda de gestión, la delegación de firma y la suplencia –a los que se puede añadir también la delegación y la avocación, aunque no se mencionan en el párrafo segundo del [artículo 12.1](#)– de los que se dice que **no suponen alteración de la titularidad de la competencia**, que sigue siendo del órgano que la tiene atribuida, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio. . La competencia permanece en manos de órgano que la tiene atribuida que, sin renunciar a ella, puede delegar su ejercicio, en cuyo caso las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante.

Los más importantes son sin duda la delegación y la avocación. Todos los mecanismos se regulan en los [artículos 13 a 17 de la LRJPAC](#) con bastante precisión, y se aplican de forma genérica **a todas las Administraciones** Públicas, por lo que debe atenderse a posibles requisitos adicionales que se dispongan para cada Administración.

⁸ Es el caso del [Real Decreto 2/2012 de 5 de enero](#) por el que se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre (de cinco días antes) por el que se estableció la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Este Real Decreto 1887/2011 fue asimismo modificado por los Reales Decretos 199/2012 de 23 de enero, 200/2012 de 23 de enero, 345/2012 de 10 de febrero o 452/2012 de 5 de marzo entre otros. También el Real Decreto 1823/2011 del Presidente del Gobierno fue modificado por el [Real Decreto 1/2012 de 5 de enero](#).

§ 25. La delegación a que se refiere el artículo 13 LRJPAC es aquella que se produce entre órganos de la misma Administración, aunque no sean jerárquicamente dependientes o incluso a favor de órganos de entidades de derecho público⁹ vinculadas o dependientes de la Administración¹⁰([artículo 13.1 LRJPAC](#)).

La delegación no puede ejercerse de manera incondicionada sino que existen unos límites y exigencias para su ejercicio. Por una parte, no pueden delegarse determinadas competencias por razón de su relevancia y especificidad de su naturaleza que obligan a que sean ejercidas por el órgano que la tiene atribuida. En el [número 2 y 3 del artículo 13](#) se señala como competencias indelegables las siguientes:

- a) Asuntos referidos a relaciones con el Jefe del Estado, Presidencia del Gobierno, Cortes, etc.
- b) La adopción de disposiciones de carácter general.
- c) La resolución de recursos no puede delegarse en los órganos administrativos que hayan dictado el acto que se recurre.
- d) Las materias que así se dispongan por norma con rango de Ley

Una vez delegado el ejercicio de una competencia ésta no puede volver a ser delegada por el órgano delegado, a menos que una Ley lo autorice expresamente.

La delegación debe cumplir algunos trámites formales. Debe ser publicada en los boletines o diarios oficiales de la correspondiente nivel territorial. Asimismo en cada una de las resoluciones adoptadas por delegación debe hacerse constar está circunstancia.

La delegación es revocable en cualquier momento por el órgano que la confirió, lo que debe publicarse igualmente en el boletín o diario oficial correspondiente. Una vez revocada, el órgano delegante recupera plena y permanentemente el ejercicio de dicha competencia, lo que no se debe confundir con la avocación ejercida en el caso de una competencia delegada a la que se hace referencia más adelante.

⁹ Para el caso del Estado el artículo 13.4 LOFAGE dispone que los órganos de la AGE podrán delegar el ejercicio de sus competencias propias en los Organismos públicos dependientes, cuando resulte conveniente para alcanzar los fines que tengan asignados y mejorar la eficacia de su gestión.

¹⁰ El artículo 150.2 de la Constitución prevé la posible delegación de facultades a favor de las Comunidades autónomas. Es posible que leyes especiales prevean supuestos de delegación entre Administraciones como es el caso de los (arts 27 y 37 LBRL). En todos esos casos hace falta una Ley formal que lo prevea.

Lo descrito hasta ahora es el régimen común a todas las Administraciones Públicas, que puede completarse con disposiciones específicas. En el caso de la Administración General del Estado, la [disposición adicional decimotercera de la LOFAGE](#), exige, además, que la delegación sea aprobada por el superior jerárquico del que dependa el órgano delegante si el delegado está subordinado al delegante. En el caso de que el delegado no esté subordinado al delegante debe autorizarlo el superior jerárquico común a ambos, si pertenecen al mismo Ministerio; y si no pertenecen al mismo Ministerio la autorización debe proceder del superior del órgano delegado. Con esta exigencias se pretende controlar algo el ejercicio de la delegación o de la avocación de forma que no dependa sólo del órgano delegante.

Avocación

§ 26. En lo que se refiere a **la avocación** ([artículo 14 LRJPAC](#)) la misma consiste en que los órganos superiores pueden reclamar para sí el conocimiento de asuntos cuya resolución corresponda a los órganos dependientes de aquellos, ya sea de forma ordinaria o por delegación.

En verdad no supone un supuesto de alteración permanente de la atribución de competencia sino más bien de una excepción que se aplica a supuestos concretos, cuando circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial lo hagan conveniente. Por lo tanto, la avocación no tiene efectos generales sino puntuales para un supuesto concreto.

La avocación debe motivarse y se notifica a los interesados en el procedimiento, sin que quepa recurso contra la avocación, aunque pueda impugnarse en el recurso contra el acto que ponga fin al procedimiento.

Para el caso de la Administración General del Estado la avocación debe ser puesta en conocimiento del superior jerárquico del órgano avocante.

Encomienda de gestión

§ 27. La **encomienda de gestión** ([artículo 15 LRJPAC](#)) se caracteriza porque en la misma no se cede la competencia propiamente, sino que se encomienda a otro órgano de la misma Administración o de otra Administración la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos o entidades encomendantes, cuando por razones de eficacia o cuando no se posean los

medios técnicos idóneos para su desempeño¹¹; por ello no se cede ni la titularidad de la competencia, ni los aspectos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda.

La encomienda de gestión se formaliza documentalmente en un acuerdo conforme a las reglas prevista para cada Administración. En todo caso se exige que el acuerdo se publique en el Boletín o Diario oficial correspondiente, y en el mismo se especifique los requisitos necesarios para su validez que son, al menos, la expresa mención de la actividad o actividades a las que afecten, el plazo de vigencia y la naturaleza y alcance de la gestión encomendada.

No se puede encomendar la gestión de competencias públicas a personas físicas o jurídicas sujetas a Derecho privado, ajustándose en dichos caso, en lo que proceda, a la legislación de contratación pública, sin que puedan encomendarse a personas o Entidades de esta naturaleza actividades que, según la legislación vigente, hayan de realizarse con sujeción al derecho administrativo. De este modo se evita que la encomienda de gestión (que se decide discrecionalmente por el órgano encomendante) sirva para el falseamiento de la normativa sobre contratación pública y, por otra parte, se impide la encomienda de funciones públicas.

§ 28. La **delegación de firma** ([artículo 16 LRJPAC](#)) –que no es posible en resoluciones de carácter sancionador ni en los supuestos en que hemos visto que se prohíbe para la delegación–, puede hacerse no sólo en titulares de órganos, sino también en titulares de unidades administrativas.

La delegación de firma presupone el ejercicio de la competencia por el titular de la misma; lo único que se delega es la firma de la resolución que la sigue adoptando el titular de la competencia, aunque no sea él quien la firme físicamente.

Al ser menores las implicaciones de esta técnica son menores los requisitos, por lo que no es necesaria su publicación para su validez. En las resoluciones y actos

¹¹ Así sucede en el caso de la gestión de unas pruebas selectivas convocadas por unos órganos (Subsecretaría del Ministerio de Presidencia) u organismos (Consejo de Seguridad Nuclear) que carecen de los medios necesarios para desarrollarlas por lo que se suelen suscribir acuerdos de encomienda de gestión con la Dirección General de la Función Pública para el desarrollo material de las pruebas (recepción de solicitudes, revisión de las mismas y propuesta de las listas de admitidos y excluidos, propuesta de los miembros que han de formar parte de los órganos de selección de las pruebas selectivas, gestión de la operativa necesaria para el desarrollo material de los ejercicios, etc.).

que se firmen por delegación, al margen de quien firme por delegación, se hará constar la autoridad de procedencia.

En el ámbito de la Administración General del Estado se exige la comunicación al superior jerárquico.

§ 29. La **suplencia** ([artículo 17 LRJPAC](#)), por último, se caracteriza por que el órgano competente que resuelve sigue siendo el titular de la competencia, pero por razón de vacante, ausencia o enfermedad del titular de ese órgano, éste es suplido, por quién se designe de acuerdo con las normas. En el caso del Estado la designación corresponde al órgano competente para nombrar al titular del órgano o, en su defecto, al órgano del que dependa aquel cuyo titular ha de ser suplido¹².

No debe confundirse la suplencia, que afecta al titular del órgano, con la sustitución que afecta al órgano mismo. La sustitución no está prevista en la LRPAC y se trata un mecanismo excepcional y de carácter temporal que supone el desapoderamiento de la organización u órgano que tuviera atribuida originariamente la competencia o atribución, a favor de otra organización u órgano, que la ejerce temporalmente¹³.

2.3. MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS SOBRE LAS COMPETENCIAS

¹² A diferencia de la suplencia que afecta al titular del órgano, la sustitución afecta al órgano. Son casos de sustitución aquellos en que la inactividad de un órgano determina la competencia de otro. Se han explicado más arriba dentro de los supuestos de competencias concurrentes.

¹³ Se ha hecho mención con anterioridad, al hilo de las competencias concurrentes, a cómo el Estado puede sustituir a los municipios que incumplieren gravemente las obligaciones impuestas por la Ley en determinados casos tal y como prevé el artículo 60 LBRL. Habría que añadir la posibilidad que se reconoce al Estado para suspender los actos o acuerdos de las Corporaciones Locales gravemente atentatorios al interés general de España, previo requerimiento de anulación al Presidente de la corporación correspondiente, y adoptar las medidas pertinentes para la protección del referido interés (art. 60 LBRL). Otro supuesto similar con respecto a las CCAA es el previsto en el artículo 155 CE en el que se prevé la posibilidad de que el Estado adopte las decisiones necesarias para obligar al cumplimiento forzoso de las obligaciones o la protección del interés general, incluso dando instrucciones a todas las autoridades autonómicas.

§ 30. La competencia es un concepto que se aplica en todas las Administraciones Públicas, pero también es un concepto general de la organización que se proyecta más allá del campo administrativo¹⁴. Así la competencia resulta esencial en la organización territorial del Estado, referida no ya a las potestades o funciones ejecutivas atribuidas a órganos administrativos sino también a potestades y funciones legislativas que corresponden a las Cortes Generales o a los parlamentos autonómicos. En concreto, la Constitución habla en el [artículo 149.1 CE](#) de las competencias exclusivas del Estado entre las cuales se distinguen competencias legislativas que corresponden a las Cortes Generales, y competencias ejecutivas que corresponden al Gobierno de la Nación y a la Administración General del Estado. Ello pone de manifiesto que estamos ante una categoría de uso general en el ámbito de la organización.

Los **conflictos de competencias** pueden surgir entre el Estado y las CCAA a propósito de quién es competente para legislar sobre una materia¹⁵, pero también de quién lo es para la ejecución a través de disposiciones de carácter general (reglamentos) o de la resolución administrativa de un determinado asunto (mediante un acto)¹⁶.

¹⁴ A continuación se analizan los conflictos de competencia en el plano de la organización territorial. Pero debe tenerse en cuenta que también la competencia es relevante en la distribución horizontal del poder en lo que respecta a la atribución de funciones a cada uno de los órganos constitucionales (Congreso, Senado, Gobierno, Consejo General del Poder Judicial) o autonómicos que pueden ser motivo de conflictos que se someten al Tribunal Constitucional ([Capítulo III del Título IV LOTC](#)); cuando el conflicto se produce entre la Administración y el Poder Judicial se aplica otro mecanismo de resolución distinto previsto en la [Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales](#). Por otra parte, también la competencia es una cuestión esencial en la organización interna de otros poderes distintos del Ejecutivo como es el caso del Poder Judicial ya que sirve para determinar tanto las cuestiones que caen dentro de cada orden jurisdiccional (civil, penal, contencioso-administrativa, militar), como las que corresponden a cada Juez o Tribunal.

¹⁵ Cuando se trata de normas con rango de Ley, los conflictos entre el Estado y las CCAA o las CCAA entre sí se resuelven por el Tribunal Constitucional a través del recurso de inconstitucionalidad que puede ser promovido por el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados o Senadores y los Gobiernos y Parlamentos autonómicos, o bien por la cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces o Tribunales. Es el caso de la sentencia 150/2012 de 15 de julio que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto Ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local, y declara determinados artículos inconstitucionales por vulneración de las competencias de la Generalitat en cuanto centraliza en el Estado la administración, gestión, dirección y control del fondo.

¹⁶ Es el caso del conflicto que se planteó entre el Estado y la Comunidad Autónoma Vasca que se enfrentaron en la aplicación de distintos títulos competenciales (puertos –el Estado–, ordenación del territorio y urbanismo –la Comunidad Autónoma–), al que puso fin la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984 de 3 de julio, entre el Gobierno de la Nación y el Gobierno Vasco en relación con la aprobación por la Consejería correspondiente del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su comarca, consistente en la inclusión de la infraestructura viaria perteneciente a la denominada solución Ugaldebieta y el Plan Especial para la ejecución de la solución Ugaldebieta y publicadas en el «Boletín Oficial del País Vasco» de 4 de marzo.

En esos casos cuando se trate de conflictos constitucionales sobre la titularidad de la competencia el conflicto puede resolverse por el Tribunal Constitucional conforme a lo previsto en el [Capítulo II del Título IV de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional](#)¹⁷. De forma alternativa, si lo que se discute es el concreto ejercicio de la competencia el conflicto debe llevarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa que se pronunciará sobre el caso concreto¹⁸.

Lo mismo ocurre con las Corporaciones Locales aunque en este caso el Tribunal Constitucional sólo conoce de los supuestos en que los que éstas consideren que una Ley o una disposición con rango de Ley estatal o autonómica viola su derecho a la autonomía y a tal efecto promueven un conflicto en defensa de la autonomía local en los términos previstos en los [artículos 75 bis a 75 quinquies](#) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En caso de que las Corporaciones Locales consideren que una disposición reglamentaria o un acto adoptado por la Administración estatal o autonómica vulnera sus competencia —o a la inversa—, el conflicto deberá plantearse a través de un recurso contencioso-administrativo¹⁹.

¹⁷ Los conflictos de competencias pueden enfrentar al Estado con una comunidad autónoma o a estas entre sí. El conflicto positivo de competencias se produce —al margen de la aprobación de una Ley o disposición con fuerza de Ley— con la adopción de una disposición, resolución o acto (conflicto positivo). Si se trata de una CCAA, el Gobierno puede formalizar el conflicto de competencia ante el TC dentro del plazo de dos meses desde su notificación, publicación o conocimiento —su formulación produce la suspensión de la disposición o resolución recurrida hasta que el Tribunal resuelva ratificarla o levantarla en plazo no superior a cinco meses, salvo que, con anterioridad, hubiera dictado sentencia (art. 161.2 CE y 77 LOTC)—. En el caso de que sea el Gobierno de una Comunidad Autónoma el que considera que una disposición, resolución o acto estatal o de otra Comunidad vulnera sus competencias, deberá dirigir a su autor un requerimiento de incompetencia dentro del plazo de dos meses, que deberá responder en plazo de un mes, transcurrido el cual se considera rechazado y permite plantear el conflicto ante el TC.

El conflicto negativo de competencias tiene lugar cuando un órgano de la administración del Estado o de una CCAA declina su competencia para resolver cualquier pretensión deducida ante el mismo por persona física o jurídica, por entender que la competencia corresponde a otra instancias. En dicho caso, el interesado, tras haber agotado la vía administrativa mediante recurso ante el ministerio o consejería correspondiente, podrá reproducir su pretensión ante el Gobierno de la Nación o de la Comunidad Autónoma que la resolución declare competente. Si esta segunda se inhibe o no responde en plazo de un mes el interesado podrá acudir al Tribunal Constitucional.

¹⁸ Resulta complejo diferenciar el conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional y el recurso contencioso-administrativo. El Alto Tribunal ha señalado que la finalidad del conflicto es interpretar y fijar el orden de competencias, más allá del caso concreto, por lo que su objeto sólo puede referirse al orden de competencias. Si lo que se discute no es la titularidad sino su ejercicio no procede el conflicto de competencias ante el TC sino el recurso contencioso-administrativo (STC 88/1989). Debe tenerse en cuenta que cuando se plantea un conflicto de competencias con motivo de una disposición, resolución o acto cuya impugnación estuviese pendiente ante cualquier Tribunal, este suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto constitucional ante el TC (art. 61. 2 LOTC)

¹⁹ De forma directa o previo requerimiento previo (art. 65 LBRL), previéndose un régimen especial para la suspensión del mismo (art. 66 LBRL). En el caso de que el conflicto se plantee con respecto a otra entidad local será resuelto por la Administración de la Comunidad Autónoma o por la

§ 31. Pero además de esos conflictos entre Administraciones de distintos niveles territoriales, se pueden producir **conflictos de atribuciones** en el seno de una misma Administración.

Dado que no es posible que esas dudas o controversias queden sin resolver o generen inseguridad jurídica a los ciudadanos, la LRJPAC en su [artículo 20](#) ha previsto las **técnicas que permiten su solución** con carácter general para todas las Administraciones Públicas, disponiendo que el órgano que se considere competente se dirija al que esté conociendo de un asunto que estima que es de la competencia del primero; o bien que el órgano que se considere incompetente remita las actuaciones al que considere competente. También los particulares que son parte de un procedimiento pueden dirigirse al órgano que consideran incompetente para que decline su competencia y remita las actuaciones al órgano que estiman competente, o directamente a éste para que requiera la inhibición de aquél.

A partir de esa actuación, y según la respuesta del órgano requerido o remitido, se puede suscitar un conflicto positivo (los dos se consideran competentes) o negativo (ninguno se considera competente) que se resuelve de acuerdo con las leyes de organización propias de cada Administración territorial.

En el caso del **Estado** debe tenerse en cuenta la [disposición adicional decimocuarta de la LOFAGE](#) así como el [artículo 2.2 1\) de la LGob](#). De acuerdo con este último precepto la cuestión la resuelve el Presidente del Gobierno cuando el conflicto de atribuciones se suscita entre dos Ministerios. De acuerdo con la LOFAGE los conflictos internos en el seno de un Ministerio se resuelven por el superior jerárquico común.

La [Ley 11/2011, de 20 de mayo, de reforma de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre](#), de Arbitraje y de regulación del arbitraje institucional en la Administración General del Estado ha creado un procedimiento de resolución supuestamente arbitral²⁰ de los conflictos o controversias jurídicas que puedan surgir entre la Administración y

Administración del Estado, previa audiencia de las CCAA afectadas, según se trate de entidades pertenecientes a la misma o a distinta Comunidad, y sin perjuicio de la ulterior posibilidad de impugnar la resolución dictada ante la Jurisdicción contencioso-administrativa (art. 50 LBRL).

²⁰ Supuestamente arbitral porque lo característico del arbitraje es su carácter voluntario, en tanto que el procedimiento que se prevé no es voluntario, sino que no hay otro posible dado que el artículo 20. c) de la LRJCA no reconoce legitimación alguna a las Entidades de Derecho público dependientes del Estado, Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales. No obstante supone un paso adelante respecto de la situación anterior.

sus entes instrumentales. Tenemos pues un sistema en el que el dato de la personalidad del Ente determina un sistema nueva de resolución de conflictos que no necesariamente tienen que ser de competencias, sino que podrían tener otra dimensión atinente no sólo a la competencia sino a otros aspectos.

Dicho procedimiento podrá tener utilidad en los casos tal vez de Entidades independientes, si bien deberá examinarse el régimen de cada Ente por si hubiera alguna regla especial pero tal vez tenga menos en el caso de las Entidades instrumentales, dado que no parece fácil suponer que las mismas lleguen a suscitar en la mayor parte de los casos un conflicto al Departamento del que dependen sin contar con la previa anuencia siquiera informal de su titular, que será quien normalmente ha propuesto su nombramiento.

En todo caso los eventuales conflictos se ponen en conocimiento de la Comisión Delegada del Gobierno para la Resolución de Controversias Administrativas²¹ que crea la Ley 11/2011, que es la que resuelve de forma inapelable²².

En el mismo sentido las **CCAA** tienen sus propias normas sobre tales conflictos y en el caso de las **Corporaciones Locales** el [artículo 50 de la LBRL](#) regula el procedimiento para solventar el conflicto de atribuciones²³.

²¹ Dicha Comisión estará presidida por el Ministro de la Presidencia y tendrán la consideración de vocales natos el Ministro de Economía y Hacienda y el Ministro de Justicia, correspondiendo también a éste designar dentro de su ámbito al órgano que ejerza la secretaría de la Comisión. Se integrarán en la Comisión el Ministro o Ministros de los Departamentos afectados por la controversia, en los términos que se determine reglamentariamente. Dados los cambios departamentales tras las últimas elecciones la Composición de la Comisión deberá reajustarse al haberse separado el Ministerio de Economía y Hacienda en dos nuevos Ministerios. El Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno se ha olvidado de ella pues no ha dicho, sin embargo, nada al respecto, lo que no impide que siga vigente en cuanto establecido por norma con rango legal.

²² El mecanismo de arbitraje institucional se aplica a las controversias jurídicas relevantes que se susciten entre la Administración General del Estado y cualquiera de los organismos, las Entidades Gestoras de la Seguridad Social u otras entidades de Derecho público, así como con las sociedades mercantiles estatales y las fundaciones del sector público estatal. Son consideradas cuestiones jurídicas relevantes las que generen o puedan generar un elevado número de reclamaciones, que tengan una cuantía económica de al menos 300.000 euros o que, a juicio de una de las partes, sea de esencial relevancia para el interés público.

El conflicto lo resuelve la Comisión Delegada del Gobierno para la Resolución de Controversias Administrativas —presidida por el Ministro de la Presidencia y compuesta por el Ministro de Economía y Hacienda y el Ministro de Justicia, junto al Ministro o Ministros de los Departamentos afectados por la controversia. La Comisión Delegada del Gobierno para la Resolución de Controversias Administrativas dictará resolución estableciendo de forma vinculante para las partes las medidas que cada una de ellas deberá adoptar para solucionar el conflicto o controversia planteados. La resolución de la Comisión Delegada no será recurrible ante los Tribunales de Justicia por las partes en conflicto.

²³ Los conflictos de atribuciones que surjan entre órganos y entidades dependientes de una misma Corporación local se resuelven, o bien, por el Pleno, cuando se trate de conflictos que afecten a órganos colegiados, miembros de éstos o entidades locales de las previstas en el artículo 45 LBRL. En el resto de los supuestos los resuelve el Alcalde o Presidente de la Corporación

2.4. PRINCIPIOS Y TÉCNICAS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS E INTERORGÁNICAS.

§ 32. Como sabemos son varias las Administraciones Públicas existentes en nuestro país (Estatal, Autonómica y Local) y dentro de cada una de ellas son muchos los órganos y organismos existentes. El principio de eficacia y especialización determinan esa **complejidad** dentro de cada Administración pública.

Pero esa complejidad en el seno de cada Administración, al servicio de obtener todas las ventajas de la especialización, no es incompatible con la necesaria **unidad** dentro de cada una de ellas. El [artículo 3.4 de la LRJPAC](#) establece así como norma básica de todas las Administraciones Públicas la de que cada una de ellas actúa con personalidad jurídica única para el cumplimiento de sus fines.

Hay, así, el momento de la especialización y el reparto y distribución de competencias entre todos los órganos y organismos de una Administración, pero también está el momento de la unidad para que la actuación de todos ellos responda a objetivos y fines comunes. Una cosa es que los instrumentos de una orquesta sean diversos, con funciones y sonidos distintos (viento, cuerda, percusión, etc.), y otra que la función de la orquesta pueda llegar a cumplirse con una mínima eficacia si cada uno interpreta obras distintas y sin dirección alguna.

Los órganos directivos y superiores y en último extremo el órgano colegiado que es el Gobierno, que dirige cada Administración, son los encargados de dar esa coherencia y sentido a la acción de cada Administración pública a través de las técnicas que vamos a examinar.

§ 33. Por lo que respecta a la coherencia en la **actuación de las diversas Administraciones existentes** la cuestión es diferente, puesto que la existencia de esa diversidad de Administraciones responde a otras exigencias distintas de la especialización. Las Administraciones autonómicas, por ejemplo, no son sino parte de un diseño constitucional que pretende la descentralización política y administrativa de las CCAA. Esa autonomía política comporta la capacidad de tomar decisiones propias y diferenciadas, que se quiere que sean precisamente diferenciadas; en todo caso se trata

de la posibilidad de que cada Administración implante políticas propias con sus ventajas e inconvenientes. Lo cierto es que se busca romper la uniformidad.

Desde esta perspectiva se comprende que la unidad de acción o la **identidad organizativa** de todas las Administraciones no sólo es que no sea constitucionalmente posible, sino que es contraria a la idea misma de descentralización política.

No obstante la CE quiere que exista un **mínimo común denominador** en el plano organizativo y en el plano de las políticas sectoriales. De ahí las competencias exclusivas que al Estado reserva el [artículo 149.1 de la CE](#). En el plano organizativo y de funcionamiento esa regulación común corresponde al Estado en los términos del número 18 de dicho artículo, cuando se le reserva la ordenación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común. En el plano de los distintos sectores de la acción pública los distintos números del citado artículo 149.1 reservan al Estado competencias sobre las bases de una materia –o sobre toda la materia– de forma que exista una cierta garantía de unidad estatal, no incompatible con la descentralización del poder, en los aspectos que el constituyente ha considerado esenciales.

También en relación con las Corporaciones Locales, aunque de forma mucho menos acusada, se da la circunstancia de que la unidad o uniformidad es incompatible con la autonomía para la gestión de sus propios intereses que les reconoce la Constitución. Eso significa que pueden decidir sobre su propia organización y sobre su propia política local en el marco de la Ley. Ello no es incompatible con que en el plano organizativo la LBRL –estatal– o, complementariamente, las Leyes autonómicas de régimen local (según estableció el Tribunal Constitucional) establezca las líneas básicas de la organización de las Administraciones Locales; tampoco lo es con el hecho de que las leyes sectoriales –estatales o autonómicas– de la acción pública establezca la regulación pertinente en cada materia que debe ser respetada por la Corporación Local. Todo ello permite que en lo organizativo y en lo funcional haya una cierta coherencia en el conjunto de las actuaciones de la Corporaciones Locales.

Con esa perspectiva se trata de ver en los párrafos siguientes cuáles son las técnicas y principios organizativos que permiten dotar de **unidad la organización y el funcionamiento** de la acción administrativa en el caso de los órganos de una misma Administración y –en el caso de diversas Administraciones–, de la coherencia posible de la organización y el funcionamiento de las distintas Administraciones públicas con el objetivo, en todo caso, de garantizar a los ciudadanos un tratamiento común ante ellas.

§ 34. Si nos referimos a las técnicas y principios de organización aplicables **en el seno de cada una de las Administraciones públicas** es preciso remitirse al artículo al [artículo 103. 1 de la CE](#), así como al [artículo 3 de la LRJPAC](#) que establece como principios generales básicos, y por tanto aplicables en todas las Administraciones públicas, los de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

Debe notarse que hablamos de principios atinentes a la organización misma si bien hay también principios de funcionamiento. Esa distinción ha sido asumida en la [LOFAGE](#) como enseguida veremos.

La concreción de tales principios en cada una de las Administraciones públicas se recoge en instrumentos normativos diversos. En la Administración del Estado es, fundamentalmente, la [LOFAGE](#) la que concreta esos principios; en las Administraciones autonómicas son las respectivas Leyes de Gobierno o Administración; y en las Corporaciones locales, en lo dispuesto en la LBRL, las Leyes autonómicas de régimen local y sus reglamentos de organización.

§ 35. En el ámbito de la **Administración del Estado** la LOFAGE en su [artículo 3](#) distingue entre principios de organización y principios de funcionamiento. Entre los primeros están los de jerarquía; descentralización funcional; desconcentración; economía, suficiencia y adecuación de los medios a los fines; simplicidad, claridad y proximidad al ciudadano y el de coordinación.

Entre los principios de funcionamiento se reconocen los de eficacia; eficiencia; programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión de los resultados; responsabilidad por la gestión; racionalización y agilidad de los procedimientos; servicio efectivo al ciudadano y objetividad y transparencia.

De forma independiente el [artículo 4 de la LOFAGE](#) proclama el principio de servicio a los ciudadanos que es tanto un principio de funcionamiento como de organización (al obligar por ejemplo a establecer oficinas de información al ciudadano).

No siempre es posible una separación radical entre los principios de organización y los de funcionamiento, pues los efectos de unos inciden en los otros, pero su presentación diferenciada en la LOFAGE puede servir para ordenarlos y subrayar la inclinación de su centro de gravedad hacia lo organizatorio o lo funcional. En todo caso principios como el de coordinación pueden traducirse en la creación de órganos específicos de coordinación o bien en el establecimiento de técnicas

funcionales de coordinación (reuniones, informes, etc.) que no llegan a crear órgano alguno.

El significado de dichos principios se ha visto, en parte, en la lección anterior por lo que no insistiremos en ésta salvo en relación con el significado del principio de jerarquía.

Debe notarse que en las demás Administraciones públicas los principios de organización se establecen en su caso en las Leyes autonómicas o en los reglamentos orgánicos de las Corporaciones locales, sin perjuicio de la aplicación de las normas básicas del Estado.

§ 36. El **principio de jerarquía** como principio de organización se traduce en la necesaria estructura piramidal en la ordenación de los órganos, de forma que desde la cúspide de la organización Administrativa –en el Estado representada por el Consejo de Ministros y por los órganos superiores– debajo de cada órgano se van estableciendo o desplegando otros órganos que están subordinados a los primeros de forma ramificada.

Ahora bien esa dimensión organizativa del principio es inseparable de su dimensión funcional que se traduce en las potestades de nombramiento, dirección, supervisión, ordenación o sanción que detentan los superiores, que permiten dar cierta unidad y coherencia a la actuación de toda la acción administrativa.

No obstante la jerarquía y la potestad de dirección tiene sus límites puesto que la competencia es irrenunciable y corresponde al órgano que la tiene atribuida de acuerdo con el [artículo 12.1 de la LRJPAC](#). Por tanto por más que un órgano esté subordinado a otro, éste último no puede imponerle, sin más, las decisiones que el primero ha de tomar.

Sin embargo, los superiores pueden dirigir la acción de los inferiores como establece el [artículo 21 de la LRJPAC](#) mediante instrucciones y órdenes de servicio; esas instrucciones y órdenes de servicio despliegan su máxima eficacia cuando se trata de cuestiones de organización o de la apreciación de la oportunidad de desarrollar determinadas políticas. Cuando se trata de la interpretación del ordenamiento también tienen su eficacia. No es posible que tales instrucciones pretendan imponer el contenido concreto de una resolución en la que no están involucrados los aspectos anteriores, como cuando tratan de dar respuesta a una petición concreta de un ciudadano que pide algo que está regulado por las normas con precisión (solicitud de una licencia de

construcción en la que el órgano competente debe verificar si la petición se ajusta a Derecho dados los elementos de hecho que concurren).

Sin embargo esa potestad de dirección es muy importante para dotar de coherencia a la acción de todos los órganos de la Administración. Potestad que va unida, además, a la de vigilar, controlar, nombrar y cesar al titular del órgano.

§ 37. En cuanto a los principios y técnicas que determinan las **relaciones interadministrativas** ya se ha señalado su mayor complejidad por razón del reconocimiento constitucional mismo de la autonomía política de las CCAA y de la autonomía local.

No obstante ello el Estado en su conjunto tiene una unidad de sentido y el modelo constitucional con las reservas al Estado del [artículo 149.1](#) pretende que exista una cierta coherencia en la regulación y la ejecución de las materias que se han considerado más importantes. Todo ello debe conciliarse con el respeto a la autonomía, pero ésta se desarrolla en el marco de la Constitución, de los Estatutos de autonomía y de la legislación del Estado que pretende dotar de la coherencia indispensable la acción pública.

En el plano de las distintas Administraciones públicas, en el que ahora se mueve nuestra reflexión, ello se traduce en algunos principios que deben presidir las relaciones administrativas y que vinculan a todas ellas por ser normas básicas del Estado recogidas en la LRJPAC, en su [artículo 3](#), además de en sus [artículos 4 a 10](#) –todos ellos comprendidos dentro de un título específico de la Ley (el primero) cuya rúbrica se refiere justamente a las Administraciones públicas y sus relaciones–.

El principio básico es el de **lealtad institucional** que recoge en su arranque el [artículo 4.1](#) y que se concreta en las siguientes exigencias:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
- b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.
- d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

En estos dos último casos, cuando se trata de requerir la intervención de otra Administración, se le habilita para solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del ente al que se dirija la solicitud. Podrán también solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias que sólo podrá negarse cuando el ente del que se solicita no esté facultado, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, cause un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendados.

Para llevar adelante las exigencias de este principio se ponen en pie **diversas técnicas de relación**. Unas de carácter orgánico –la creación de órganos de relación, como la conferencia de presidentes o las conferencias sectoriales– y otras de carácter funcional –convenios de colaboración o planes y programas conjuntos–. La multitud de relaciones que pueden establecerse se configuran, a veces sin distinguir claramente una figuras de otras, como relaciones de colaboración, cooperación y coordinación.

En cuanto a **los instrumentos orgánicos**, la Conferencia de Presidentes es el máximo órgano de cooperación multilateral que reúne al Presidente del Gobierno y de las CCAA, así como de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Se trata de un órgano de carácter político en el que se debaten al máximo nivel las principales líneas de las políticas públicas, definiendo e impulsado el contenido de las mismas²⁴. Los acuerdos que se adoptan tienen la consideración de compromiso político. Su régimen se contiene en un reglamento interno aprobado por la propia Conferencia y publicado mediante Orden TER/3409/2009, de 18 de diciembre.

Otros órganos más específicos para articular la cooperación interadministrativa son las Conferencias Sectoriales previstas en el previstas en el [artículo 5 de la LRJPAC²⁵](#). Se trata de órganos creados de forma específica por la Administración del Estado y de las CCAA para la cooperación. Las conferencias sectoriales pueden ser bilaterales²⁶ o multilaterales (Conferencia Sectoriales que reúnen a la AGE junto a todas

²⁴ Desde la primera Conferencia en 2004, se han celebrado cuatro en total, la última de ellas en 2009, lo que acredita las dificultades para su normal funcionamiento ([ver más](#)).

²⁵ Las Conferencias Sectoriales deben distinguirse de otros órganos propios de la Administración General del Estado, creados por la misma para el ejercicio de sus competencias, en los que pueden participar las CCAA porque así lo decide la Administración estatal. Entre los órganos colegiados de la AGE con participación de las CCAA se encuentra el Consejo Nacional del Agua, el Consejo Español de Turismo, etc. ([ver cuadro general](#))

²⁶ Comisiones Bilaterales en las que participan la AGE con una Comunidad. Estas intervienen con carácter previo al planteamiento de los conflictos de competencia entre el Estado y las CCAA conforme a lo previsto en el artículo 33 LOTC. La mayor parte de los nuevos Estatutos de Autonomía regulan por extenso la cooperación bilateral, fundamentalmente a través de Comisiones Bilaterales. Los

o algunas CCAA, junto a las Entidades Locales cuando afecte a sus competencias que participan a través de la asociación de ámbito estatal que las representa —la FEMP—) y pueden ser de ámbito general o sectorial (de educación, consumo, igualdad)²⁷. Las Conferencias Sectoriales se crean mediante acuerdo voluntario del titular del Ministerio y de las Consejerías correspondientes y se dispone un reglamento interno para su funcionamiento, aunque éste no es imprescindible y no todas lo tienen aprobado. En el seno de las mismas se adoptan acuerdos denominados Convenios de Conferencia Sectorial que vinculan solamente a los firmantes. Las Conferencias Sectoriales no son los únicos órganos de cooperación ya que la Administración General del Estado y las Administraciones de las CCAA pueden constituir otros órganos de cooperación que reúnan a responsables de la materia.

Un último órgano de colaboración son los consorcios que pueden surgir de los convenios a los que se hace referencia más adelante. Los consorcios tienen personalidad jurídica propia (pública o privada –incluso pueden ser una sociedad mercantil–) en la que participan distintas Administraciones o entidades para prestar determinados servicios²⁸. Su régimen jurídico se encuentra la Sección 2ª del Capítulo II del Título de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa y se concreta en sus respectivos estatutos que disponen su régimen orgánico, funcional y financiero. Su régimen dispone la forma de su constitución, separación de miembros y liquidación, y se añaden mecanismos para garantizar un control sobre los mismos ya que se habían convertido en unos sujetos

Estatutos de Cataluña, Andalucía, Aragón y Castilla y León crean nuevas Comisiones Bilaterales de Cooperación como órganos permanentes de cooperación de carácter general. Además, los Estatutos de Cataluña, Illes Balears, Andalucía, Aragón y Extremadura crean otras Comisiones Bilaterales con competencias en materias económico-fiscales. Debe tenerse en cuenta que la cooperación bilateral de ámbito general es complementaria de la cooperación multilateral para el desarrollo de políticas de carácter sectorial, que se articula a través de las conferencias Sectoriales.

²⁷ Existen en la actualidad 35 Conferencias constituidas, aunque sólo 25 han desarrollado en los últimos años una actividad regular. Su ritmo de funcionamiento y la naturaleza e importancia de los temas que tratan son desiguales. En todo caso puede señalarse que el número anual de reuniones celebradas por estas conferencias, a partir del año 2001, suele oscilar entre 60 y 75 cada año. (ver [más información](#))

²⁸ Aunque tienen un régimen específico cada uno de ellos, destacan entre los consorcios, a nivel estatal, los que gestionan las zonas francas portuarias (Barcelona, Vigo, Valencia, etc.) y en el participan representantes de distintas Administraciones. A nivel autonómico del Consorcio Regional de Transportes de Madrid organismo público que concentra las competencias en materia de transporte regular de viajeros en la Comunidad de Madrid en el participan representantes de la AGE, la Administración de la Comunidad de Madrid y las Administraciones Locales de dicha Comunidad. A nivel local son muy numerosos y tienen objeto de carácter general para colaborar entre Ayuntamientos (Consorcio As Marinas) o específicos (Consorcio Asturiano de Servicios Tecnológicos, etc.).

instrumentales muy utilizados (especialmente en el ámbito local) que se movían en una gran inseguridad jurídica.

Por lo que respecta a los **instrumentos de carácter funcional** para la cooperación interadministrativa destacan los convenios de colaboración a los que se refiere el [artículo 6 de la LRJPAC](#). Los convenios de colaboración implican a la Administración General del Estado (y a sus Organismos públicos) y a las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias. Estos convenios tienen por finalidad articular la acción conjunta de las distintas Administraciones territoriales sobre la base de unas contraprestaciones —por lo que podría definirse como una especie de “contrato” entre Administraciones—. Los convenios abordan cuestiones muy diversas relacionadas, por lo general, el desarrollo material de funciones y con la prestación de servicios (para el desarrollo de la industria cinematográfica, para la atención a menores extranjeros no acompañados, etc.); cuando se limitan a establecer pautas de orientación política o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración se denominan Protocolos Generales. Los convenios tienen cada vez una importancia mayor aunque su regulación resulta claramente insuficiente²⁹. Los convenios se formalizan por escrito especificando los órganos que los celebran, la competencia que ejerce cada Administración, su financiación, las actuaciones que se acuerden desarrollar, la necesidad o no de establecer una organización para su gestión, su plazo de vigencia y otras posibles causas de extinción³⁰. Es común que para su cumplimiento se prevea la creación de un órgano

²⁹ Para valorar la importancia que ha adquirido la actividad convencional como forma de relación entre las Administraciones Públicas, cabe señalar que, de acuerdo con los datos del “Informe sobre los Convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas suscritos durante 2014” de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, el número de convenios suscritos entre la AGE y las CCAA en el periodo 1999-2015 ha ascendido a un total de 23.180, elevándose las aportaciones estatales a 1.440.807.131 euros, mientras que las de las Comunidades Autónomas que figuran en ellos ascienden a 396.558.990 euros millones de euros. A estos convenios habría que añadir los demás celebrados por la AGE con entidades locales y otras entidades públicas de los que no existe información estadística, ni habitualmente se publican en el BOE. Así lo indica el Tribunal de Cuentas en su Moción (878/2010) en la que propone una adecuación del marco legal para el empleo del convenio de colaboración (<http://www.tcu.es/uploads/I878.pdf>) y hace una crítica de la práctica en el uso de convenios tanto con sujetos públicos como privados. Con respecto a los convenios administrativos se apunta a la falta de distinción del convenio con respecto al supuesto de contratación conjunta de varios departamentos ministeriales o respecto de figuras afines como la encomienda de gestión o el propio contrato, la desatención de los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación, la falta de determinación de las actuaciones a realizar, o la ausencia de previsiones en el clausulado que permitan resolver las ulteriores incidencias que se presentan durante la fase de ejecución de lo convenido.

³⁰ En todo caso la regulación de los convenios es deficiente y su práctica genera incertidumbre. Así lo ha puesto de manifiesto una moción el hecho de que la incertidumbre sobre el alcance de la aplicación de los principios que han de estructurar el régimen de estos convenios lleve, sistemáticamente,

mixto de vigilancia y control que se encarga de resolver los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse. Éste debe distinguirse de la organización común que puede crearse para el desarrollo material del Convenio que puede adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil a los que se ha hecho referencia anteriormente. Por lo que se refiere a sus efectos los convenios (sea de Conferencia sectorial o de colaboración) en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes, obligan a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, y se pueden hacer valer a través de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Otro instrumento de cooperación funcional son los planes y programas conjuntos de actuación que pueden suscribir la Administración General del Estado con la de las CCAA para el logro de objetivos comunes en materia en las que ostenten competencias concurrentes ([art. 7 LRJPAC](#)). Se aprueban por las Conferencias Sectoriales vinculando a las Administraciones que lo suscriban. En estos planes y programas deben publicarse especificando los objetivos a cumplir, las actuaciones a desarrollar, las aportaciones de medios personales y materiales de cada Administración, los recursos financieros y la duración, así como los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación.

Al margen de estos instrumentos de cooperación previstos en la LRJPAC, deben tenerse en cuenta otros específicos, como es el caso de los previstos para la Administración Local en los [artículos 10](#) y [55 a 62 LBRL](#), entre otros, en los que se adelantó la importancia de la regulación de las relaciones entre Administraciones.

En definitiva las relaciones de cooperación cobran especial importancia en un Estado descentralizado e incorporado a la Unión Europea por cuanto las competencias del Estado y de las CCAA –también de las Administraciones Locales– no pueden ejercerse por las respectivas Administraciones sin coordinarse, cooperar o colaborar con las demás Administraciones. No es posible que las ejerzan con la pura invocación de las competencias exclusivas de cada cual y con indiferencia a las competencias de los

a la inaplicación de algunos de ellos, en particular, de los principios de publicidad, igualdad y no discriminación; la falta de una adecuada definición del objeto y de las actuaciones a realizar en el marco de cada concreto convenio y la ausencia de previsiones en el clausulado de los convenios dirigidas a resolver las posibles incidencias, como la demora o incumplimiento parcial de los compromisos asumidos, que, con relativa frecuencia, se producen en la fase de ejecución de lo pactado

demás y a su concreto ejercicio. El principio de lealtad institucional con todas sus manifestaciones se impone para una actuación eficaz del conjunto³¹.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- [Constitución Española](#).
- Estatutos de Autonomía.
- [Ley 30/1992, de 24 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común](#).
- [Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno](#).
- [Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado](#).
- Leyes del Gobierno y/o de la Administraciones Públicas autonómicas.
- [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#).

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Derecho Administrativo*, 7ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2015, pp. 184 a 201.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: *Derecho Administrativo. Parte General*, 6ª ed. pp. 252 a 261
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2004, pp. 387-414.
- MARTÍN REBOLLO, Luis: *Leyes Administrativas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2010, pp. 789-796.

³¹ Piénsese, por ejemplo, con ocasión de la pandemia de la gripe A, una eventual actuación descoordinada del Estado y de las CCAA ante un fenómeno que no conoce de fronteras administrativas. Las reuniones en los últimos meses de la conferencia sectorial de Sanidad es una respuesta orgánica ante una necesidad en que sin poner en duda las competencias de cada cual debe haber una respuesta cuando menos coordinada para que sea eficaz.