

Organización y actividad de las Administraciones públicas

Esquemas de apoyo
para la docencia y el aprendizaje
(2016)

Marcos Vaquer Caballería
Catedrático de Derecho administrativo



Universidad
Carlos III de Madrid



Abreviaturas

CE	Constitución Española
LAECSP	Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (vigente hasta 1/10/2016)
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
LG	Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (vigente hasta 1/10/2016)
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las AA.PP y Procedimiento Administrativo Común (vigente hasta 1/10/2016)
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
LTAIBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (vigente desde 2/10/2016)
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (vigente desde 2/10/2016)

Programa

I. La Organización de las AA.PP.

- L 1. Organización administrativa y Derecho.
- L 2. La competencia.
- L 3. El Gobierno y la Administración del Estado y de las CC.AA.
- L 4. Las Administraciones locales.
- L 5. La Administración instrumental y corporativa.

II. La actividad de las AA.PP.

- L 6. El procedimiento administrativo (I): concepto, régimen jurídico y elementos.
- L 7. El procedimiento administrativo (II): fases y deber de resolver.
- L 8. Los actos administrativos (I): concepto, clases y elementos.
- L 9. Los actos administrativos (II): validez, eficacia y ejecución.
- L 10. Los controles internos de la actuación administrativa.

III. El control externo de la actuación administrativa.

- L 11. La jurisdicción contencioso-administrativa (I): elementos generales.
- L 12. La jurisdicción contencioso-administrativa (II): procedimientos y recursos.

Lección 2. La competencia

2.1. Concepto y clases

- En el Derecho público no rige la autonomía de la voluntad sino la **heteronomía** legal. Los sujetos públicos tienen potestades (normativa, expropiatoria, sancionadora, etc.), pero no pueden disponer de ellas en la forma y materias que les plazcan.
- La competencia **es** la habilitación a un sujeto para ejercer funciones públicas en una determinada materia al servicio de fines de interés general. Así pues, la capacidad de obrar de Derecho público de un sujeto sólo se actualiza y puede ejercerse en el marco de sus competencias. En otros términos: la competencia es un **requisito de validez** de cualesquiera actos públicos y, en particular, de los administrativos (art. 53.1 LRJPAC/34.1 LPAC).
- **Clases de competencias:**
 - ✓ Generales y específicas.
 - ✓ Exclusivas y compartidas.
 - ✓ Ordinarias y extraordinarias (p. ej., en estado de necesidad, por subrogación, etc.).

2.2. Atribución y ejercicio: técnicas de modificación y traslación

- **Criterios de atribución de competencias:**
 - Primarios: material y territorial. Su infracción manifiesta determina la nulidad de pleno Derecho del acto (art. 62.1b LRJPAC/47.1.b) LPAC).
 - Secundarios: jerárquico y temporal. Su infracción sólo es susceptible de acarrear la anulabilidad del acto, en su caso convalidable (arts. 63.1 y 67.3 LRJPAC/48.1 y 52.3 LPAC).
- **Técnicas de modificación o traslación de la competencia:**
 - ✓ Alteración de la titularidad: interpersonal (**transferencia o descentralización territorial** entre AA.PP. Autónomas, **descentralización funcional** a favor de organismo dependiente o adscrito) o interorgánica (**desconcentración**). La produce la disposición general exigida en cada caso.
 - ✓ **Sustitución:** ejercicio excepcional de una competencia ajena, por incumplimiento de la Administración competente (arts. 155 CE y 60 y 67 LBRL).
 - ✓ **Delegación:** traslada el ejercicio, no la titularidad, por lo que es revocable en cualquier momento y los actos dictados por delegación son imputables al órgano delegante. Deber de publicar y materias indelegables (art. 13 LRJPAC/9 LRJSP).
 - ✓ **Avocación:** ejercicio por un órgano superior o por el delegante. Deber de notificar a los interesados (art. 14 LRJPAC/10 LRJSP).
 - ✓ **Encomienda de gestión:** no traslada ni titularidad ni “los elementos sustantivos de su ejercicio”, sino sólo la realización de actividades “de carácter material o técnico”.
 - Entre órganos o Administraciones: art. 15 LRJPAC/11 LRJSP.
 - Sobre personas de Derecho privado: arts. 4.1.n) y 24.6 LCSP. Excluida de la aplicación de la Ley de Contratos. Tales personas deben ser “medio propio y servicio técnico” de la Administración y, para ello, la AP ostentar un control análogo al que ejercen sobre sus servicios, las S.A. ser de capital 100 % público y reconocerse la condición expresamente por la norma o estatutos. Para el sector público institucional estatal, ver también art. 86 LRJSP.
 - ✓ **Delegación de firma:** no altera titularidad ni ejercicio, sino sólo firma o autorización del acto. No requiere publicación, sólo constancia en el acto. Prohibida en sanciones (art. 16 LRJPAC/12 LRJSP).
 - ✓ **Suplencia:** en caso de vacante, ausencia o enfermedad (art. 17 LRJPAC/13 LRJSP).

2.3. Mecanismos de resolución de conflictos.

- Clases de conflictos **de competencia**:
 - ✓ Positivos y negativos.
 - ✓ Interadministrativos e interorgánicos.
- Conflictos **entre órganos** de una misma Administración: arts. 20 LRJPAC/14.3 LRJSP, 50.1 LBRL, 2.2.I LG y 12.2.i, 14.7 y disp. adic. 14ª LOFAGE/11ª LRJSP. Sólo caben cuando no tengan relación jerárquica entre sí y los resuelve el superior jerárquico común.
- Conflictos **entre una Administración territorial y los organismos públicos y demás entes** de su sector público correspondiente o de estos entre sí: en el caso del Estado, resuelve una Comisión Delegada del Gobierno para la Resolución de Controversias Administrativas (Ley 11/2011, de 20-5).
- Conflictos **entre Administraciones** públicas:
 - El TC conoce de los conflictos constitucionales que enfrenten al Estado con una C.A., a dos o más CC.AA. entre sí o a municipios y provincias con el Estado o una C.A. (arts. 59 y ss. LOTC).
 - Los conflictos entre entidades locales los resuelven la administración de la C.A. o del Estado, según aquéllos pertenezcan o no a una misma C.A. (art. 50.2 LBRL).
 - De forma general, las disposiciones y los actos administrativos pueden ser impugnados por razones competenciales por otras Administraciones ante el orden contencioso-administrativo. En todo caso, el planteamiento del conflicto constitucional suspende el proceso contencioso-administrativo hasta su decisión (art. 61.2 LOTC).
- Conflictos **de jurisdicción** (entre órgano del ejecutivo y del judicial). Los resuelve el Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales (art. 38 LOPJ y Ley Orgánica 2/1987, de 18-05).

2.4. Relaciones interadministrativas e interorgánicas.

- **Jerarquía:** opera normalmente en el plano interorgánico y ordena verticalmente la estructura de la organización, al atribuir potestades directivas y de control sobre los órganos subordinados (p. ej., dictar instrucciones y órdenes de servicio: art. 21 LRJPAC/6 LRJSP, avocar la competencia: art. 14 LRJPAC/10 LRJSP, resolver el recurso de alzada contra sus actos: art. 114 LRJPAC/121 LPAC, resolver conflictos de competencias entre subordinados: art. 20.3 LRJPAC/14.3 LRJSP).
- **Dependencia o adscripción:** vínculo existente entre las AA. territoriales y sus entes instrumentales o de estos entre sí, que atribuye a la matriz ciertas funciones directivas y de control (p. ej., planificación, nombramiento de los titulares de los órganos de gobierno, recurso de alzada impropia y/o revisión de oficio, autorización de ciertos actos y contratos, etc.). En general, vid. art. 81.2 LRJSP. Para el Estado, vid. arts. 43, 49.2, 51, 57.2, 59.1 y 62.2 y disp. adic. 15ª.3 y 16ª c) LOFAGE/85, 90.2, 92.2, 98.2, 103.2, 116, 120 LRJSP.
- **Cooperación:** en virtud del principio constitucional de lealtad institucional, las AA.PP. tienen el deber de prestarse cooperación y asistencia activas entre sí (art. 4 LRJPAC/141 LRJSP), que pueden adoptar formas puramente funcionales (convenios de colaboración: art. 6/144.2) o también organizativas (órganos como las conferencias sectoriales: art. 5/147 u otros: art. 22.2/145; personas jurídicas como los consorcios, las S.A. o las fundaciones).
- **Coordinación:** a diferencia de la anterior, supone cierta primacía de uno de los sujetos. Todas las AA.PP. tienen órganos de gobierno que ejercen funciones de coordinación interna. En las relaciones entre Administraciones territoriales, la coordinación debe compatibilizarse con la autonomía, pero tiene mayor alcance cuando es un título competencial en sí: por ejemplo, economía, sanidad, ciencia y tecnología (art. 149.1. 13ª, 15ª y 16ª CE).