

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 1. Organización administrativa y Derecho.

1.1. La organización administrativa.

- La tradicional concepción de la organización como asunto puramente doméstico propició la “huida del Derecho administrativo” mediante técnicas como la personificación instrumental bajo formas de Derecho privado. Hoy, reivindicamos la **relevancia jurídica** de la organización.
- La A.P. es una organización de **relevancia constitucional**: el art. 97 de la Constitución diferencia entre Gobierno y Administración dentro de la función ejecutiva y sus arts. 103 a 107 establecen ciertos principios organizativos y funcionales del Derecho administrativo que suscitan una cuestión interpretativa fundamental: ¿cuál es su ámbito subjetivo y objetivo de aplicación? ¿Existe una reserva constitucional de Administración y una correlación necesaria entre “administración” (103.1) - “función pública” (103.3) – “actos administrativos” (105.c) o “actuación administrativa” (106.1)? Sí, aunque necesariamente indeterminada o flexible para respetar el pluralismo político (art. 1 CE).

1.2. La potestad organizatoria.

- La potestad organizatoria es un elemento de la **autonomía** de que pueden gozar las personas de Derecho público, como las Administraciones territoriales (para los entes locales: art. 4.1.a LBRL), las Universidades públicas (art. 27.10 CE) o las “Administraciones independientes”.
- En todo caso, estas personas carecen de autonomía de la voluntad y por ello su potestad organizativa está al servicio de sus fines predeterminados por el ordenamiento jurídico y se ejerce “de acuerdo con la ley” (art. 103.2 CE). Es decir, en esta materia rige una **reserva relativa de ley**. Así, por ejemplo, la LOFAGE/LRJSP determina cuáles (no cuántos) son los organismos públicos y los órganos superiores y directivos de la AGE y el régimen para crear, modificar o suprimir cualesquiera organismos u órganos y la legislación autonómica y local hacen lo propio con las Administraciones respectivas.

1.3. Panorama general de la organización administrativa.

- Criterios de clasificación de organizaciones:
 - Carácter territorial o funcional.
 - Base corporativa/asociativa (reunión de personas) o fundacional/institucional (reunión de bienes o patrimonio).
 - Estatuto subjetivo público o privado.
- Clasificación:
 - a) Administraciones territoriales:
 - a.1. Estado.
 - a.2. CC.AA.
 - a.3. Entes Locales: Municipio, Provincia e Isla (necesarios).
 - b) Organismos o entes funcionales:
 - b.1. Corporaciones de Derecho público (colegios profesionales, comunidades de regantes, juntas de compensación, etc.).
 - b.2. Organismos de carácter asociativo: de Derecho público (mancomunidades de municipios, consorcios) o privado (asociaciones).
 - b.3. Organismos de carácter institucional: de Derecho público (organismos autónomos, EPE, agencias) o privado (sociedades mercantiles, fundaciones).
- Régimen jurídico:
 - Las Administraciones territoriales son Administraciones públicas, plenamente sujetas al D.A..
 - Los organismos públicos tienen la consideración de A.P. (art. 2.2 LRJPAC/ 2.3 LRJSP).
 - Los entes de Derecho privado ni tienen tal consideración ni podían ejercer potestades públicas (DA 12ª LOFAGE, art. 85.3 LBRL), aunque se les apliquen algunas reglas de Derecho público (p. ej., LGP, LCSP, EBEP). Sin embargo, el art. 2.3 LRJSP sí admite que puedan ejercer potestades.

1.4. Organizaciones con personalidad, órganos y unidades administrativas.

- Cada Administración territorial (Estado, CC.AA. y entes locales) actúa con “personalidad jurídica única” (art. 3.4 LRJPAC/LRJSP). Asimismo tienen **personalidad jurídica** propia las corporaciones de Derecho público (colegios profesionales, universidades públicas, etc.) y los organismos públicos dependientes o adscritos a las AA.PP. (art. 42 LOFAGE/89.1 LRJSP). La personalidad jurídica es un criterio de imputación de actos y responsabilidades, que atribuye capacidad de obrar, presupuesto, patrimonio y personal propios, etc. Si es de Derecho público, la capacidad de obrar incluye potestades administrativas. En todo caso, la personalidad es un dato instrumental que no puede impedir la sujeción a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico: doctrina del “levantamiento del velo”.
- Las Administraciones públicas están constituidas por **órganos**: “unidades administrativas a las que les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo” (art. 5.2 LOFAGE/5.1 LRJSP). Clasificaciones de los órganos:
 - ✓ Por su titularidad: unipersonales y colegiados (régimen jurídico de éstos: arts. 22 a 27 LRJPAC/15 a 22 LRJSP).
 - ✓ Por sus funciones: activos, consultivos (art. 7 LRJSP), de impulso o deliberantes y de control.
 - ✓ Por el ámbito territorial de competencia: centrales y periféricos.
 - ✓ Por su rango: superiores, directivos y ordinarios.
- Las **unidades administrativas** “son los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas. Las unidades comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común”. Se integran en un órgano determinado (art. 7 LOFAGE/56 LRJSP).
- Distinto grado de vinculación a la reserva de ley para su creación, modificación o supresión:
 - Los organismos públicos estatales y autonómicos requieren Ley (arts. 61 LOFAGE y 39 EACAM). No así los locales, para respetar su autonomía (art. 85 bis LBRL).
 - Los órganos normalmente requieren un acto normativo (RD u OM en el Estado: art. 10 LOFAGE/59 LRJSP, Reglamento Orgánico en los municipios: art. 20 LBRL) y están sujetos a ciertos requisitos y limitaciones (art. 11.2 y 3 LRJPAC/5.3 y 4 LRJSP).
 - Para las unidades administrativas, basta aprobar o modificar la RPT (art. 10 LOFAGE/56.3 y 59.3 LRJSP).

1.5. Imputación de los actos del órgano a la organización.

- Materialmente, los actos de la administración (persona jurídica) los realizan u omiten sus empleados (personas físicas). Es necesario un criterio que determine cuáles de dichos actos y omisiones, y en qué condiciones, pueden ser atribuidos a la Administración y ella debe responder de sus efectos.
- Históricamente, se buscó este criterio en la doctrina jurídico-privada de la **representación**. Hoy, sin embargo, se utiliza el criterio de **imputación**, que se apoya en la teoría del órgano y por el cual se atribuye no sólo los efectos del acto, sino el acto mismo a la Administración.
- Son imputables a la Administración los actos y las omisiones cometidos por los titulares de los órganos competentes para ellos. Así pues, son **requisitos** generales de la imputación: existencia de un órgano, atribución al órgano de competencia para el acto de que se trate y provisión del órgano por la persona o las personas físicas correspondientes.