

PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

LECCIÓN 3

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA (I)

Prof. Dr. Antonio Fortes Martín

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Existencia de personas jurídicas distintas del individuo (art. 35 CC)
- Distinción personas jurídicas públicas y privadas
- **Personalidad jurídica**
 - Cualidad que, como sujeto de D^o, ostenta cada uno de entes públicos permitiéndoles actuar como tales en vida jurídica
 - Centros unitarios de imputación de relaciones, situaciones jurídicas, y de responsabilidad
 - Personalidad jurídica entraña capacidad jurídica para ser titular de relaciones y situaciones jurídicas
 - Capacidad de D^o público = aptitud para actuar conjunto de potestades atribuidas por OJ

ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PERSONALIDAD JURÍDICA Y ORGANIZACIÓN

- Tesis de personalidad jurídica del Estado (doctrina jurídica alemana s. XIX) permite explicar relaciones del Estado con ciudadanos
- Personalidad jurídica se reduce, dentro de compleja organización del Estado, sólo a Adm de éste (personalidad jurídica única de AGE considerada en su conjunto)
- Única personalidad jurídica dentro del Estado-organización es AP (carecen de entidad jurídica órganos que la integran)
- Art. 3.4 LRJSP = cada una de AAPP del art. 2 actúa para cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única
- Personificación de AAPP = técnica a modo de ficción jurídica para permitir definir un centro de imputación de relaciones jurídicas entabladas entre ciudadanos y poder público
 - Si poder público actúa mediante AAPP es a éstas a quienes se reconoce personalidad jurídica

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Para la CE organización/personalidad de la AP no es irrelevante (art. 103 CE)
 - AP sirve a los intereses generales
 - Principios organizativos = jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación, y eficacia
 - Órganos de Adm estatal son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley
- Estudio “constitucional” de la organización administrativa
 - Análisis de la estructura de organización (órgano)
 - Análisis de dinámica de la organización (competencia)

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- REALIDADES ORGANIZATIVAS QUE **SON** AAPP (a partir del criterio del territorio como elemento constitutivo básico)
 - ENTIDADES ADMINISTRATIVAS TERRITORIALES= **personalidad jurídica originaria ex constitutione** (entes con base o sustrato poblacional= comunidad situada en territorio con intereses comunes cuya gestión requiere de organización administrativa propia) = art. 2.1 letras a), b) y c) LRJSP
- REALIDADES ORGANIZATIVAS **CON CONSIDERACIÓN** DE AAPP
 - ENTIDADES ADMINISTRATIVA **NO** TERRITORIALES (institucionales) = **personalidad jurídica derivada**, conferida por la Ley o acto singular = se crean y actúan para realizar fines del ente público matriz bajo su dirección y control = art. 2.2 letra a) LRJSP

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Organización de las distintas Administraciones
 - Pluralidad = cada nivel territorial de poder sirve a un interés propio y cuenta para ello con su propia Adm (estatal, autonómica, local)
 - Integración = de todas las Adms en un **sistema o conjunto ordenador**. Art. 149.1.18 CE = Estado = competencia exclusiva = bases del Régimen Jurídico de las AAPP= traducción en principios informadores comunes = LRJSP

ADM-ORGANIZACIÓN

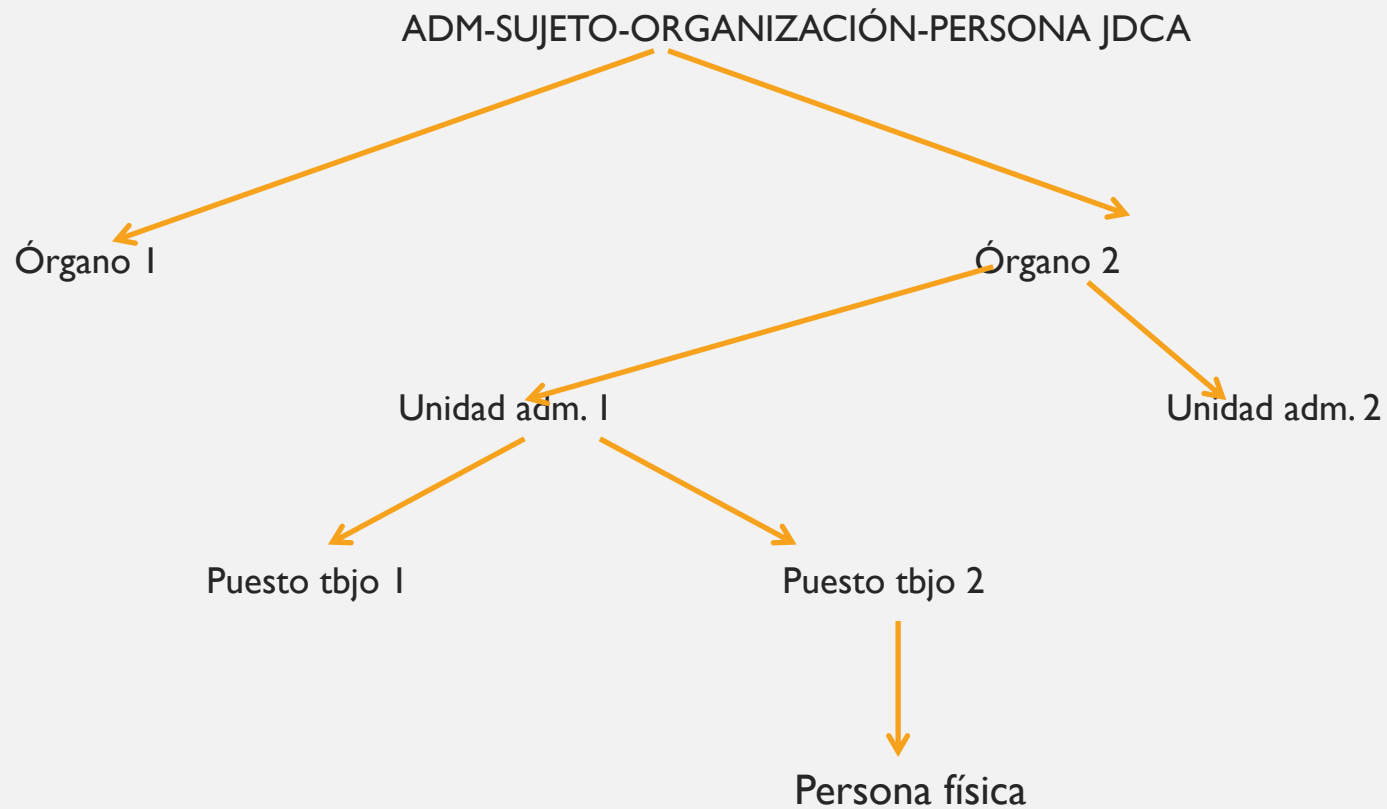
- **Estructura de la organización**

- Normas organizativas formales (existencia de la organización misma)
 - Creación de la organización
 - Configuración de la organización (estructura interna y ámbito de actuación -fines y funciones-)
 - Puesta en marcha o funcionamiento de la organización

- **Dinámica/funcionamiento de la organización**

- Normas organizativas materiales (tareas o cometidos que se asignan a organización)
 - Atribución de potestades (a la organización)
 - Distribución de competencias (entre órganos de la organización)

ADM PÚBLICA Y SUS ÓRGANOS



ADM PÚBLICA Y SUS ÓRGANOS

- **Órgano** = sujeto institucionalizado de competencias que imputa su actividad a la entera organización
- **Persona física** = integrada en órgano mediante ocupación de un puesto de trabajo
- **Concepción objetiva del órgano** = centro de competencias con independencia de la persona física que en cada momento forme parte de él
- **Concepción subjetiva del órgano** = persona física = titular del órgano que manifiesta la voluntad de la Adm.
- Relación existente entre titular del órgano y Adm = **relación de imputación**

ADM PÚBLICA Y SUS ÓRGANOS

- RELACIÓN DE IMPUTACIÓN = consecuencias jurídicas de acción de persona física **se imputa** jurídicamente al órgano y con él a la entera organización (Adm). Explicación a través de...
- RELACIÓN ORGÁNICA = incrustación jurídica de persona física en órgano **como elemento integrante del mismo** en posición determinada (titular del órgano mediante nombramiento por autoridad competente)
 - Persona física expresa voluntad del órgano por ser su titular en razón de válido nombramiento

ADM PÚBLICA Y SUS ÓRGANOS

- Legitimación e imparcialidad de persona que actúa como titular del órgano
- Competencia de cada órgano ejercida por persona física titular del mismo (voluntad de ésta vale como voluntad de aquél)
- Situación abstracta de **imparcialidad**
 - Causas de abstención (art. 23 LRJSP)
 - Causas de recusación (art. 24 LRJSP)

ADM PÚBLICA Y SUS ÓRGANOS

- RELACIÓN DE SERVICIO = persona física **sirve a la organización** de modo que lo que actúa es actuación de la organización a la que sirve
- Funcionario no es representante que actúa para Adm. Actúa directamente por ella en tanto que forma parte de ella como órgano a través del cual Adm expresa su propia voluntad

ADM PÚBLICA Y SUS ÓRGANOS

- Cada Adm delimita en su ámbito competencial unidades administrativas que configuran órganos administrativos (**potestad de autoorganización** -art. 5.2 LRJSP-)
- Art. 5.1 LRJSP = **tienen consideración de órganos administrativos** las unidades administrativas (elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas) a las que se les atribuyan **funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo**
- Creación de órganos NO FACULTAD LIBRE supeditada a cumplimiento de requisitos (art. 5.3 LRJSP)
 - forma de integrarse en Adm y dependencia jerárquica
 - Delimitación de funciones y competencias
 - Dotación de créditos necesarios para puesta en marcha y funcionamiento
 - Límite de no creación de órganos que impliquen duplicación de los ya existentes si no supresión o restricción de competencia de los ya existentes (art. 5.4 LRJSP) = creación de nuevo órgano supeditada a comprobación de no otro preexistente en misma AP y con misma función en mismo territorio y población
- Rango de norma que crea órganos depende de categoría organizativa del mismo y de AP que los crea (art. 59 LRJSP para AGE)
- Clases de órganos
 - Por nº de miembros = unipersonales y colegiados (**Rég de órganos colegiados** de AAPP en art. 15 a 24 LRJSP)
 - Por ámbito territorial de sus competencias = centrales y periféricos
 - Por tipo de funciones = consultivos, de control...

LA COMPETENCIA

- Posible análisis dual
 - **Competencia en seno de organización**
 - Competencia entre organizaciones (ej. competencias de CCAA frente al Estado)
- **COMPETENCIA EN SENO DE ORGANIZACIÓN**
 - Resultado último de distribución interna de potestades/capacidades que Derecho atribuye a Adm-organización (vertiente dinámica)
 - Conjunto de facultades que normas atribuyen a órgano administrativo para realización de fines propios de organización (vertiente estática)

RÉGIMEN JURÍDICO DE COMPETENCIA

- Desagregación /Desfragmentación de potestad genérica atribuida a organización
- Atribución de competencia mediante varios criterios
 - Material
 - Territorial
 - Temporal
- Art. 8 LRJSP
 - Irrenunciabilidad de competencia
 - COMPETENCIA = TITULARIDAD Y EJERCICIO. Posible traslado de competencia (ejercicio y/o titularidad) a favor de otro órgano
 - Incompetencia = vicio de anulabilidad e incluso de nulidad de pleno derecho (art. 47.I.b) LPACAP = incompetencia por razón de materia o territorio)

LA COMPETENCIA. DINAMICA DE SU TITULARIDAD Y EJERCICIO

DESCONCENTRACION (descentralización burocrática)

- Traslación de competencia entre órganos administrativos (dentro de misma organización)
- **Traslación de titularidad y ejercicio de competencia** a favor de órganos inferiores (jerárquicamente dependientes del órgano desconcentrador) (art. 8.2 LRJSP)
- Norma fija términos y requisitos de desconcentración (incluidos poderes que órgano desconcentrador conserva)

LA COMPETENCIA. DINAMICA DE SU TITULARIDAD Y EJERCICIO

DELEGACIÓN (art. 9 LRJSP)

- Traslación del **ejercicio de competencia** (NO LA TITULARIDAD)
- A favor de otros entes (**delegación intersubjetiva**) u otros órganos (no necesariamente jerárquicamente dependientes) dentro de misma organización (**delegación interorgánica**)
- Reglas especiales de delegación interorgánica
 - **No delegación de competencias** mencionadas en art. 9.2 LRJSP
 - **No subdelegación** (salvo autorización expresa de Ley)
 - **Nunca traslación de titularidad** = resoluciones administrativas adoptadas por delegación se consideran dictadas por órgano delegante
 - Delegación es revocable en cualquier momento por órgano delegante

LA COMPETENCIA. DINAMICA DE SU TITULARIDAD Y EJERCICIO

ENCOMIENDA DE GESTIÓN (art. 11 LRJSP)

- Traslación del ejercicio de competencia en lo relativo al **desarrollo de actividades de carácter material o técnico** (gestión ordinaria, “préstamo de órganos”) por razones de eficacia o no posesión de medios técnicos idóneos para su desempeño
- Dentro de misma Adm (por acuerdo publicado en BO correspondiente) y entre distintas Adms (mediante firma de convenio publicado en BO correspondiente)
- A favor de entes o de órganos (estos últimos de la misma o distinta AP) si entre sus competencias están esas actividades
- NO cesión de titularidad de competencia ni de elementos sustantivos de su ejercicio (especie de delegación sin serlo realmente)
 - Órgano/entidad encomendante debe dictar actos o resoluciones de carácter jurídico que den soporte a concreta actividad material objeto de encomienda
 - Órgano/ente encomendante conserva poderes necesarios para dirigir y controlar gestión del servicio o actividad

LA COMPETENCIA. DINAMICA DE SU TITULARIDAD Y EJERCICIO

DELEGACIÓN DE FIRMA y SUPLENCIA

- DELEGACIÓN DE FIRMA (art. 12 LRJSP)
 - En materias de competencia del titular del órgano por atribución o por delegación
 - No confundir con delegación interorgánica
 - Delegación de firma de resoluciones y actos administrativos que órgano titular de competencia ejerce verbalmente “delegando” en órgano inferior (o incluso en responsable de unidad administrativa) la firma por escrito
 - No necesaria publicación si bien constancia en acto/resolución firmado por delegación
 - **No entraña alteración de competencia**
- SUPLENCIA (art. 13 LRJSP)
 - Titular de órgano puede ser suplido temporalmente en supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, así como en casos de abstención o recusación
 - Si no designado suplente = competencia ejercida por quien designe órgano inmediato superior
 - No necesaria publicación si bien constancia en resolución/acto dictado por suplencia
 - **No implica alteración de competencia**

RELACIONES DE UNIFICACIÓN DE COMPETENCIAS

JERARQUÍA

- Relación de jerarquía sirve ordinariamente para estructurar organizaciones administrativas
- Dentro de misma AP = órgano superior ordena ejercicio de competencia del órgano inferior (art. 6.I LRJSP)
 - Mediante **instrucciones y órdenes de servicio**
 - Capacidad de desconcentrar competencia a favor del órgano inferior
 - Facultad para resolver recursos interpuestos contra actos dictados por órgano inferior
 - Facultad para avocar para sí conocimiento de asunto cuya resolución corresponda ordinariamente o por delegación a órganos dependientes cuando circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial lo hagan conveniente

RELACIONES DE UNIFICACIÓN DE COMPETENCIAS

AVOCACIÓN

- Traslación del conocimiento de asunto, por lo general, entre órgano inferior y órgano superior quien avoca
- Reglas especiales del art. 10 LRJSP
 - Puede producirse por órgano superior o por órgano delegante
 - Concurrencia de circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial que lo justifican
 - Motivación del acuerdo de avocación con notificación a interesados en procedimiento antes o simultáneamente al dictado de resolución final

RELACIONES DE UNIFICACIÓN DE COMPETENCIAS

SUSTITUCIÓN

- Traslación temporal y forzosa de facultad del ejercicio de todas o parte de competencias de ente público u órgano a otro ente público (**sustitución intersubjetiva**) u órgano (**sustitución interorgánica**)
- Traslación impuesta por falta de ejercicio de competencias o concurrencia de circunstancias anormales
- Supuesto especial de sustitución intersubjetiva en casos previstos en art. 155 CE (CCAA) y art. 60 y 61 LrBRL (EELL)

PRINCIPIOS DE LA ADM-ORGANIZACIÓN

- **PRINCIPIOS ORGANIZATIVOS**

- Art. 103.1 CE y art. 3.1 LRJSP
- Jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación

- **PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

- **Eficacia** (en cumplimiento de objetivos) y **eficiencia** (“eficacia eficiente” en utilización y asignación de medios y recursos públicos) Art. 103. 1 CE y art. 3.1.h) y j) LRJSP
- **Objetividad y transparencia**
 - Imparcialidad (art. 103.1 CE)
 - Participación, objetividad y transparencia (art. 3.1.d) LRJSP) y Ley 19/2013, de 9 diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
- **Servicio al interés general**
 - Art. 103.1 CE
 - Servicio efectivo al ciudadano (art. 3.1.a) LRJSP
 - Buena fe, confianza legítima (art. 3.1.e) LRJSP)
- **Cooperación, colaboración y coordinación** entre Adms (art. 3.1.k) LRJSP) y **lealtad institucional** (art. 3.1.e) LRJSP)

RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

Ppios de las relaciones interadministrativas (Título III LRJSP)

- Pluralidad/multiplicidad AAPP = respeto al ejercicio legítimo por otras AAPP de sus competencias y obligación de cooperación y auxilio en sus distintas actuaciones
- Actuación y relaciones de distintas AAPP a partir de ppios del art. 140.1 LRJSP (art. 10 LrBRL para relaciones con Adm Local)
 - Lealtad institucional, colaboración, cooperación, coordinación...
- Relaciones de AGE y Adm CCAA con Adm Local regidas por LrBRL (art. 140.2 LRJSP)
- Deber de colaboración de distintas AAPP (art. 141.1 LRJSP y art. 55 LrBRL para relaciones con Adm Local)
 - Entre otros, facilitar información que precisen otras AAPP (transmisión electrónica de datos a través de interconexión de distintas redes –art. 155 LRJSP-)
 - Negativa a asistencia y colaboración sólo en casos del art. 141.2 LRJSP