

PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

ESQUEMA DOCENTE LECCIÓN 3 LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA (I)

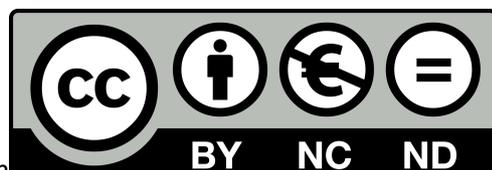
I. ORGANIZACIÓN Y POTESTAD ORGANIZATORIA EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO.

El estudio de la organización y de la potestad organizatoria de la Administración Pública nos sitúa ante uno de los temas nucleares del Derecho Administrativo (como Derecho de la organización administrativa). Reconocido ya el sujeto “Administración Pública” a partir de lo tratado en la Lección 1, corresponde ahora familiarizarnos con la estructura interna de esa organización que responde al nombre de Administración Pública.

El presupuesto de partida es el siguiente: reconocer a la Administración Pública como sujeto y como organización (lo que más adelante, en la Lección 4, nos obligará a identificar, “con nombre y apellidos”, cuáles son esas Administraciones Públicas).

En el mundo del Derecho existen personas jurídicas distintas de los individuos en tanto que personas físicas (en los términos dispuestos por el artículo 35 CC). El dato capital para toda persona jurídica es el atributo de la personalidad jurídica. La personalidad jurídica supone, así, la condición que, como sujeto de Derecho, ostenta una persona u organización y que le permite actuar como tal sujeto de Derecho. A mayor abundamiento, el reconocimiento de la personalidad jurídica en un sujeto entraña, a su vez, el reconocimiento en el mismo de una capacidad jurídica, entendida ésta como la facultad de ser titular de relaciones y situaciones jurídicas. Sobre esta base, podemos distinguir entre personas jurídico-públicas (que son las que aquí nos interesan) y personas jurídico-privadas.

En el caso de las personas jurídico-públicas, su capacidad jurídica viene asociada con el conjunto de potestades que el ordenamiento jurídico les atribuye. La capacidad de Derecho público coincide con el conjunto de potestades conferido por el Ordenamiento Jurídico a las Administraciones.

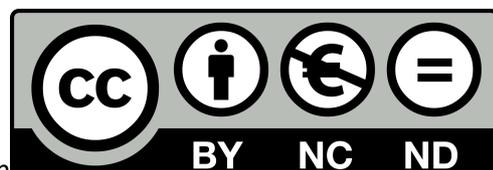


Como quiera que a un sujeto (organización) se le reconoce personalidad jurídica en el mundo del Derecho, esta condición entraña importantes consecuencias jurídicas a partir del momento que una persona jurídica cualquiera se erige como un centro unitario de imputación de relaciones, situaciones jurídicas, e incluso de responsabilidad por sus acciones y omisiones. La personalidad jurídica reconocida ahora a las Administraciones Públicas no deja de ser una ficción jurídica para permitir definir un centro de imputación de relaciones jurídicas entabladas entre los ciudadanos y el poder público.

Y en el caso en concreto de las Administraciones Públicas que aquí nos interesa, el artículo 3.4 LRJSP dispone que cada una de las Administraciones Públicas (del artículo 2) actúa, para el cumplimiento de sus fines, con personalidad jurídica única. Esta afirmación cobra especial relevancia en el contexto organizativo actual donde, como ya nos consta, la categoría de Sector Público amplía el radio de acción organizativo del Derecho Administrativo. Pero, en todo caso, el Sector Público no tiene ni se le reconoce personalidad jurídica en sí mismo considerado como una única entidad. Más bien, las Administraciones Públicas, cada una de ellas que integran el Sector Público (las Administraciones Territoriales y los Organismos Públicos que conforman el sector público institucional) actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única. Es más, ni siquiera el Estado hoy día (a partir de lo señalado por la doctrina jurídica alemana del siglo XIX) tiene personalidad jurídica. La personalidad jurídica se reduce, dentro de la compleja organización del Estado, únicamente a la organización de éste (la personalidad jurídica única de la AGE considerada en su conjunto). Por lo que la única personalidad jurídica dentro del Estado-organización es la Administración Pública careciendo de entidad (personalidad) jurídica los órganos que la integran.

Tratándose aquí del estudio de la Administración Pública como organización y de la organización administrativa misma, debemos comenzar nuestro estudio, una vez más, tal y como también hacíamos en la Lección 1, con el marco constitucional. En este sentido, para la CE, la organización/personalidad de la Administración Pública no es, en absoluto, irrelevante. Así, debe recordarse, una vez más, el tenor del artículo 103 CE donde:

- La Administración Pública sirve a los intereses generales.
- El propio precepto incorpora una serie de principios organizativos tales como jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y eficacia.



- Los órganos de la Administración estatal son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley.

A partir de este esquema central, el estudio “constitucional” de la organización administrativa nos va a conducir, en los primeros compases de esta lección, al análisis, tanto de i) la estructura de la organización, como de ii) la dinámica de la organización.

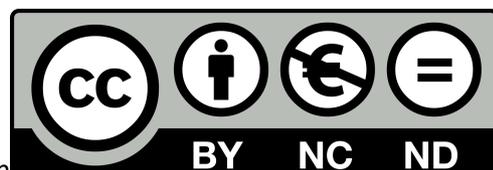
En la primera de ellas, la estructura de la organización, nos encontramos con normas organizativas formales que aluden a la existencia de la organización misma. Así, esta suerte de normas se refieren a la creación de la organización, a la configuración de la organización (estructura interna y ámbito de actuación - fines y funciones-), y finalmente a la puesta en marcha o funcionamiento de la organización misma.

Mientras que, en la segunda de las opciones propuestas, la referida a la dinámica o funcionamiento de la organización, quedan comprendidas en la misma todo el conjunto de normas organizativas materiales en tanto que tareas o cometidos que se asignan a la organización. Aquí resulta crucial el examen de la atribución de potestades (a la organización) y la distribución de competencias (entre los órganos de una misma organización).

En otro orden de cosas, detrás de la realidad “Administración Pública” o “Administraciones Públicas” nos encontramos con un conjunto de realidades organizativas que conviene delimitar a partir del criterio del territorio que, siguiendo en este sentido al Profesor García de Enterría, puede erigirse como mero ámbito espacial para la delimitación de la atribución y el ejercicio de competencias o como elemento constitutivo básico. Existen, por tanto:

- Entidades administrativas territoriales.

Con personalidad jurídica originaria ex constitutione (atribuida y reconocida por la CE) como quiera que se trata de entes con base o sustrato poblacional a los que se les reconoce una universalidad de fines mediante la atribución de una posición jurídica preeminente actuada a través de potestades ejercidas sobre todas las personas situadas en ese territorio con unos intereses comunes y para cuya gestión se requiere de una organización administrativa propia. En esta primera posibilidad nos encontramos con la AGE, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, y las Entidades que integran la Administración local (artículo 2.1 apartados a, b y c LRJSP).



- Entidades administrativas NO territoriales.

Las Administraciones llamadas institucionales son aquéllas que carecen de una base y sustrato territorial-poblacional como quiera además que su personalidad jurídica es derivada (o secundaria), conferida por la Ley o por un acto singular (no directamente desde la CE). Se crean y actúan, de acuerdo con el principio de especialidad, para realizar, con un carácter ejecutorio o ejecutivo, fines del ente público matriz bajo su dirección y control (“cualesquiera organismos públicos y entidades de Derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas” en los términos reconocidos en el artículo 2.2 apartado a en relación con el artículo 2.3 LRJSP).

La realidad organizativa del compendio de Administraciones que resultan de la clasificación del artículo 2 LRJSP nos sitúa, por otra parte, ante el reto de intentar organizar, a su vez, y valga la redundancia, el conjunto de organizaciones que se concitan en torno a la idea de Administración Pública. En este sentido, son dos las variables que deben ser tenidas en cuenta a los efectos de poder alcanzar un grado de comprensión coherente del sistema de Administraciones Públicas. Nos referimos a la pluralidad y a la integración.

Por una parte, la pluralidad de Administraciones Públicas (no hay una única y sola Administración Pública) que es fiel reflejo de la multiplicidad de niveles territoriales existente en nuestro modelo constitucional de Estado (Estado autonómico). Así, cada nivel territorial de poder sirve a un interés propio y para ello cuenta con su propia Administración (la estatal, la autonómica y la local).

Pero al mismo tiempo, y de otro lado, disponemos del criterio de la integración. Conforme al mismo, toda esa pluralidad de organizaciones administrativas territoriales convergen en un sistema o conjunto ordenador. Buena prueba de ello, en estrictos términos constitucionales, lo es el artículo 149.1.18 CE donde se reconoce al Estado la competencia exclusiva, entre otras y por lo que ahora interesa, para establecer o dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Estas bases han encontrado traducción en una serie de principios informadores para el conjunto de Administraciones Públicas de nuestro país, que encuentran plasmación actualmente en la LRJSP. Justamente, su artículo 1 dispone que la presente Ley “establece y regula las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”. Ahora bien, no puede perderse de vista que el título de la LRJSP, como sucede con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, es del “Sector Público” lo que no deja de constituir una evidencia palpable de que el Sector Público ha pasado a erigirse como el nuevo concepto



referencial para delimitar el ámbito subjetivo de aplicación de las principales leyes administrativas. La LRJSP, al amparo del artículo 149.1.18 CE, establece realmente las bases del régimen jurídico no sólo de las Administraciones Públicas sino del Sector Público en el que éstas se integran.

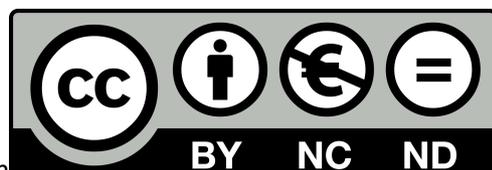
II. LA ESTRUCTURA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS.

El estudio de la estructura interna de las organizaciones administrativas nos sitúa ante el análisis de la teoría del órgano administrativo. Conociendo y comprendiendo qué se encuentra dentro del entramado organizativo de la Administración Pública, estaremos en perfecta disposición de conocer mejor cuál es la dinámica de funcionamiento de esa organización que llamamos Administración Pública.

Y dentro de todo ese entramado organizativo se encuentra el órgano administrativo. En la estructura organizativa de la Administración Pública se puede seguir una secuencia que recorre desde el órgano administrativo hasta la persona física en un puesto de trabajo. Pues bien, el “centro neurálgico” de la Administración Pública, en tanto que organización, es el órgano administrativo.

El órgano administrativo es un “sujeto” institucionalizado de competencias, diferenciado en el seno de la organización, y que imputa su actividad a la entera organización (Administración). Y la persona física pasa a estar integrada en el órgano mediante la ocupación de un puesto de trabajo como unidad elemental de medida de su desempeño en el seno de la organización. Es así como en la teoría del órgano administrativo, podemos diferenciar dos concepciones o perspectivas:

- Concepción objetiva.
El órgano administrativo es el centro de competencias con independencia de la persona física que en cada momento forme parte de él (el titular del órgano administrativo puede cambiar mientras que el órgano permanece).
- Concepción subjetiva.
La explicación y comprensión del órgano administrativo se hace a través de (y con) la persona física. Y no cualquiera, sino la persona física titular del órgano que manifiesta precisamente la voluntad de la Administración.



Ambas concepciones responden al fenómeno que podemos explicar recurrentemente con la frase hecha de “las dos caras de la misma moneda” que es el órgano administrativo y que conforman y determinan, justamente, la naturaleza del órgano como el conjunto de elementos personales y materiales adscritos a la realización de un fin. Ahora bien, resulta necesario abundar, siquiera un poco más para comprender el encaje (y anclaje) de la relación existente entre el órgano administrativo, la persona física titular del órgano administrativo, y en última instancia, la Administración misma.

En primer lugar, la relación existente entre el titular del órgano administrativo y la Administración se explica a través de la llamada relación de imputación. Conforme a la relación de imputación, las consecuencias jurídicas de la acción de la persona física (recuérdese, como titular del órgano administrativo) se imputan jurídicamente al órgano y, con él y a través de él, a la entera organización (Administración). Esta imputación se produce a su vez como consecuencia de la llamada relación orgánica.

Con la relación orgánica podemos alcanzar a comprender la incrustación jurídica de la persona física en el órgano, como elemento integrante del mismo y, además, en una posición determinada (precisamente como titular del órgano mediante su nombramiento como tal por parte de la autoridad competente). Sólo de esta manera, la persona física expresa y puede expresar la voluntad del órgano por ser justamente su titular en virtud del nombramiento realizado a su favor-

Es importante, por todo ello, que la persona física que actúa como titular del órgano administrativo se encuentre legitimada para ello a partir del nombramiento realizado por la autoridad competente. Y, además, que reúna una mínima imparcialidad en el ejercicio de sus funciones. ¿Por qué? Porque, una vez más, insistimos, la competencia de cada órgano administrativo ejercida por la persona física titular del mismo entraña que la voluntad de esta misma persona física se va a manifestar como la voluntad del órgano administrativo mismo. Es así como resulta necesario conformar una situación abstracta de imparcialidad, siempre y en todo momento, en el titular del órgano administrativo. A tal fin, la LRJSP recoge (son las mismas) unas causas de abstención (artículo 23) y unas causas de recusación (artículo 24) para preservar la correcta formación de la voluntad del titular del órgano administrativo en la necesaria toma de decisiones.

Y finalmente, junto a la relación de imputación, y a la relación orgánica, resta por referirnos a la relación de servicio. La relación de servicio es el colofón de toda

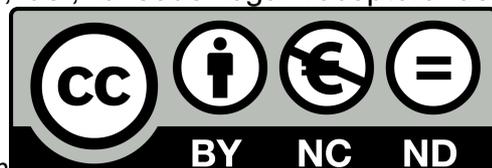


la secuencia que hemos venido desarrollando hasta el momento. Mediante la relación de servicio, la persona física sirve a la organización (Administración), de modo que lo que actúe ella misma es realmente considerado actuación de la organización a la que sirve (lo que es determinante, por ejemplo, a efectos de la responsabilidad patrimonial en la que puede incurrir una Administración Pública frente a un ciudadano, como veremos en la Lección 13). Por lo tanto, y como conclusión, la persona física titular del órgano administrativo no es un representante que actúa para la Administración. Más bien, y por el contrario, actúa directamente por ella en tanto que forma parte de la misma como órgano (titular) a través del cual la Administración expresa su propia voluntad.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que cada Administración Pública cuenta con una potestad (interna) de autoorganización, en los términos a los que se refiere el artículo 5.2 LRJSP (potestad de autoorganización). Quiere decir esto que cada Administración tiene la capacidad de decidir y dotarse de cuántos órganos administrativos va a haber en su estructura organizativa. En estos términos, cada Administración Pública delimita en su ámbito competencial las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos. Así lo ha reconocido abiertamente la Audiencia Nacional en su Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de 9 de diciembre de 2003 al afirmar que “la Administración Pública puede disponer su propio esquema organizativo adaptándolo a las necesidades funcionales de cada momento; de no ser así se produciría un anquilosamiento de la organización administrativa incompatible con la realidad social con la que se relaciona”.

El órgano administrativo -que produce efectos jurídicos externos- se nutre, así pues, de unidades administrativas. O lo que es lo mismo, el órgano administrativo, en el seno de la Administración Pública, es el resultado último de la suma de varias unidades administrativas. La distinción entre uno y otras pasa porque las unidades administrativas carecen de esa facultad de producir efectos jurídicos externos. De hecho, esta aproximación intuitiva es confirmada por el tenor del artículo 5.1 LRJSP. Conforme a este precepto, tienen la 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.

Y en la decisión (autoorganizatoria) del ejercicio de esa potestad interna por una Administración Pública, la creación de órganos administrativos no es por entero una facultad libre. Más bien, debe responder, no obstante, al esquema del propio artículo 5 LRJSP. Este precepto constituye, así, la sede legal receptora del

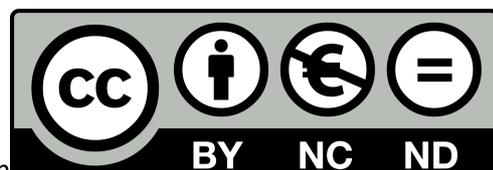


mandato constitucional contenido en el artículo 103.2 CE (Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley). Esta suerte de “régimen jurídico básico” instituido por el artículo 5 LRJSP determina que, una Administración Pública, al tiempo de crear (y dotarse en su estructura organizativa) de órganos administrativos, debe especificar (artículo 5.3 LRJSP):

- La forma de integrarse el/los órgano/s en la propia Administración y su dependencia jerárquica con relación a otros.
- La delimitación de sus funciones y competencias.
- La dotación de créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.
- La imposibilidad de crear nuevos órganos que impliquen duplicación de los ya existentes si no se suprime o restringe la competencia de los ya existentes (artículo 5.4 LRJSP). A lo que se suma, además, el hecho de que la creación de un nuevo órgano queda supeditada (“sólo tendrá lugar”) a la previa comprobación de que no existe otro preexistente dentro de la misma Administración y con la misma función en el mismo territorio y población (artículo 5.4 LRJSP).

Y justamente la norma que crea el/los órgano/s va a depender de la categoría organizativa del mismo y de la propia Administración Pública que lo crea. Así, a modo de ejemplo, en el seno de la AGE el artículo 59.1 LRJSP (para la creación de órganos unipersonales en un Departamento Ministerial) y el artículo 22 LRJSP (para la creación de órganos colegiados). Es, además, esta distinción entre órganos administrativos unipersonales y colegiados, la distinción más habitual y conocida en la práctica de la organización administrativa a partir del criterio del número de miembros que pasen a formar parte del órgano. De hecho, cabe decir que en la LRJSP (artículos 15 a 24) se contiene un régimen jurídico acabado para los órganos colegiados de las Administraciones Públicas.

Junto a la anterior posibilidad a partir del número de miembros, otras clasificaciones de órganos administrativos resultan del criterio del ámbito territorial de sus competencias (así órganos administrativos centrales y periféricos) o del criterio funcional (órganos consultivos, de control...).



III. LA COMPETENCIA.

Organizativamente hablando, ya hemos comprobado que en el “interior” de la Administración Pública existen órganos administrativos. El ejercicio de la potestad autoorganizatoria para que una organización administrativa se dote de sus propios órganos determina su creación. Ahora bien, el órgano no se crea “en estático”. El órgano, cuya voluntad es expresión de la voluntad de la entera Administración, está llamado a actuar. Su vocación es la actuación. Por eso, recuérdese, el artículo 5.3 LRJSP incorpora, como una de las *conditio sine qua non* para la creación de un órgano administrativo, la necesaria delimitación de sus funciones y competencia. Abordamos, por tanto, ahora, el examen de la competencia administrativa como institución jurídica fundamental en el Derecho de la organización.

En el análisis de la competencia administrativa pueden tratarse, a priori, dos perspectivas de estudio, a saber, i) la competencia en el seno de la organización, y ii) la competencia entre diferentes organizaciones (Administraciones).

Estando centrada esta lección en la organización administrativa, procede detenernos únicamente en la primera de las vertientes apuntadas, la competencia en el seno de la organización.

La secuencia competencia-órgano-organización se explica con una aproximación indiciaria al concepto de competencia a partir de su llamada vertiente dinámica y su vertiente estática. Conforme a la primera, la competencia es el resultado último de la distribución ad intra de las potestades/capacidades atribuidas a la organización (Administración) para su ejercicio. A partir de la vertiente estática, la competencia es el conjunto de facultades que las normas atribuyen al órgano para la realización de los fines propios de la organización en el ámbito de actividad asignado a la organización en su conjunto.

Esa atribución de competencias que la norma hace a un órgano administrativo tiene lugar a partir de varios criterios: material, territorial, temporal... Y para los casos en que la atribución de la competencia lo sea de forma genérica, la competencia será actuada (artículo 8.3 LRJSP) por el órgano inferior competente por razón de la materia y el territorio.

Pero lo que, sin duda, interesa enfatizar ahora no es otra cosa que la forma en que la competencia llega (y se atribuye por la norma) al órgano administrativo. La competencia, de este modo, es el resultado último de la distribución interna de la capacidad (suma de potestades) que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración (organización). La competencia en manos del órgano



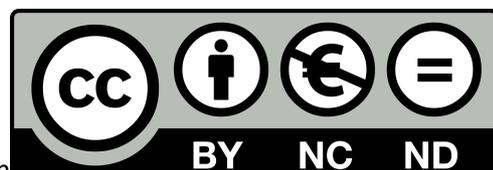
administrativo es así la desagregación o desfragmentación de la potestad genérica atribuida al sujeto-organización.

El artículo 8 LRJSP recoge el régimen jurídico básico de la competencia. Y en toda competencia cabe distinguir una doble vertiente. Doble vertiente que resulta muy útil para la comprensión de todos y cada uno de los supuestos que conforman la llamada “dinamicidad” de la competencia a los que nos referimos un poco más adelante. Así, y con todo, en toda competencia cabe reconocer una **titularidad** y un **ejercicio**. La competencia sigue al órgano administrativo como quiera que el titular de la competencia es el órgano administrativo mismo. Sin embargo, el ejercicio de la competencia puede suceder que sea desarrollado por un órgano administrativo distinto (de la misma e incluso de distinta organización) que no sea por tanto el órgano titular de la misma.

Sea como fuere, y atendiendo a las prescripciones dispuestas por el artículo 8 LRJSP, podemos destacar las siguientes vicisitudes más importantes concernientes a la competencia administrativa:

- La competencia es irrenunciable debiéndose ejercer por los órganos que la tengan atribuida como propia (salvos los casos de delegación o avocación).
- El posible ejercicio (e incluso el traslado de su titularidad) a favor de otro órgano administrativo.
- La presunción a favor del ejercicio por órganos inferiores de las competencias de instrucción y resolución de expedientes, en aquellos casos en que la atribución de la competencia (realmente potestad) a la Administración lo es sin especificar el órgano que debe ejercerla.
- La falta de competencia (incompetencia) en el dictado de actos o la toma de decisiones como vicio de anulabilidad e, incluso, de nulidad de pleno derecho (artículo 47.1.b) LRJSP: incompetencia por razón de la materia o del territorio).

La competencia, así entendida, aparece conformada por una serie de elementos o criterios que, en última instancia, son los que permiten realizar de una forma correcta y ordenada la atribución de la competencia a un órgano administrativo concreto dentro de la entera organización. En este sentido, podemos hablar de la competencia material, territorial, y temporal. Estos elementos “capacitan” al órgano titular de la competencia para proyectar su haz de facultades sobre una concreta materia (objeto), territorio, y tiempo.



Por otra parte, la LRJSP (artículo 14) contempla una serie de mecanismos de solución de conflictos de competencias entre órganos de una misma Administración.

En el caso de que un órgano manifieste su incompetencia para la resolución de un asunto remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, con notificación a los interesados. De modo que si este último órgano no acepta tampoco la competencia tenemos lo que se conoce como conflicto negativo de competencias.

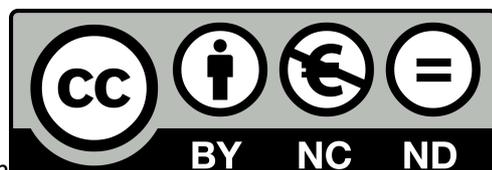
Si el interesado en un procedimiento cuestiona la competencia del órgano que está conociendo del asunto puede dirigirle una petición para que decline su competencia y remita las actuaciones al órgano competente. De manera alternativa también puede solicitar al órgano que considera competente que requiera de inhibición al órgano que está conociendo del asunto. Y en ese supuesto si el órgano requerido no se inhibe lo que se presenta es un conflicto positivo de competencias.

Sea como fuere, los conflictos de atribuciones sólo se pueden propiciar entre órganos de la misma Administración no dependientes jerárquicamente y respecto de asuntos todavía “vivos” y que, por tanto, no se encuentren finalizados en el correspondiente procedimiento administrativo.

En otro orden de consideraciones conviene recordar que el estudio de la organización administrativa nos ha conducido, hasta ahora, al análisis de la estructura de la organización. El resultado de ese examen nos ofrece una “foto fija” de la Administración Pública en cuyo interior puede apreciarse la existencia de órganos administrativos. Con la atribución de la competencia al órgano administrativo estamos en disposición de asistir a la “película” de la Administración, esto es, a la dinámica de funcionamiento de la organización desde el momento que un órgano, a quien se le han atribuido competencias, está llamado a actuar.

Partiendo, por tanto, de la premisa ya conocida de la atribución de potestades a la Administración y de la distribución de competencias entre los órganos de la misma Administración, estamos en disposición de conocer todas y cada una de las diferentes posibilidades que pueden darse en el “movimiento” de los órganos administrativos cuando actúan sus competencias. Esto es lo que llamamos las técnicas de traslación de competencias administrativas.

La **descentralización territorial** supone la traslación de la titularidad (y con ella también del ejercicio) de la competencia de un ente territorial a otro. Este primer supuesto (junto con el siguiente) nos sitúa en el estudio de la competencia, no



ya en el seno de una misma organización que es el supuesto que realmente nos interesa, sino entre distintas organizaciones.

La descentralización territorial es la que se explica en los procesos de descentralización de competencias del Estado a favor de las Comunidades Autónomas y del Estado o de las Comunidades Autónomas a favor de los Entes locales. En todo caso, el ente descentralizador conserva una serie de poderes respecto del ejercicio de la competencia por el ente descentralizado (incluida la recuperación de la competencia del mismo modo que se atribuyó).

La **descentralización funcional**, a diferencia de la descentralización territorial, se explica por la traslación de la competencia de un ente territorial a otro ente (no territorial) instrumental creado por el primero. Es oportuno recordar aquí, de nuevo, el tenor del artículo 2.2.a) LRJSP: organismos públicos y entidades de Derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones públicas (territoriales).

La descentralización funcional permite que una Administración Pública territorial traslade su competencia a una Administración Pública institucional o instrumental creada por la primera y, por ende, vinculada o dependiente de ésta (pero formal y jurídicamente autónoma de aquélla) para permitir una mayor flexibilidad en la gestión de un servicio o actuación. En esa operación de traslado se produce la traslación, tanto de la titularidad como del ejercicio de la competencia. Y al igual que sucede con la descentralización territorial, en la descentralización funcional el ente descentralizador conserva los poderes determinados por la Ley para controlar el ejercicio de la competencia.

La **desconcentración** constituye un principio (constitucional y legal) organizativo así como un mecanismo traslativo de competencias de órganos superiores a órganos inferiores. Se encuentra prevista en el artículo 8.2 LRJSP e implica la traslación de la competencia entre órganos administrativos dependientes jerárquicamente dentro de una misma organización territorial o instrumental (también llamada descentralización burocrática). Ya no entre distintos sujetos (caso de la descentración territorial y funcional) sino entre dos órganos de la misma estructura administrativa.

En el caso de la desconcentración, esa traslación, del mismo modo que hemos comprobado *ut supra* con los dos tipos de descentralización analizados, lo es de la titularidad y del ejercicio de la competencia a favor de órganos inferiores y, por tanto, jerárquicamente dependientes del órgano desconcentrador dentro de una misma Administración.



En última instancia, la norma que reconoce y habilita la desconcentración de competencias entre órganos administrativos debe fijar los términos y los requisitos de la desconcentración, incluidos los poderes que conserva el órgano desconcentrador.

La **delegación de competencias** (artículo 9 LRJSP) es el supuesto más frecuente y recurrido en materia de relaciones administrativas. Con la delegación se traslada únicamente el ejercicio de la competencia (pero NO la titularidad que sigue recayendo en el órgano delegante). Dicho acuerdo de delegación debe publicarse en el Diario Oficial correspondiente.

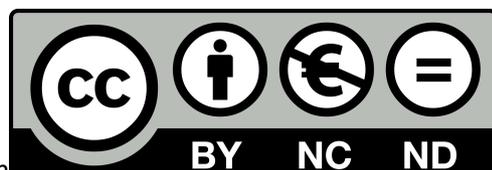
La delegación de competencias puede producirse, a favor de otros entes/sujetos (delegación intersubjetiva), o bien a favor de otros órganos dentro de la misma organización pero no ya, necesariamente, a diferencia de la desconcentración, jerárquicamente dependientes del órgano delegante (delegación interorgánica).

En los casos de delegación interorgánica, el artículo 9 LRJSP recoge una serie de reglas especiales entre las que destaca (de otro modo no estaríamos ante una delegación) la imposibilidad de trasladar la titularidad de la competencia. Por ello, las resoluciones administrativas adoptadas por delegación se consideran siempre dictadas (lo que tiene importantes consecuencias a los efectos de los recursos procedentes) por el órgano delegante (debiéndose expresar la circunstancia de la delegación en dicha resolución adoptada por el órgano delegado). Además, la competencia delegada no puede ser objeto de una nueva delegación, salvo que una Ley lo autorice expresamente.

El apartado 2 del artículo 9 LRJSP recoge una serie de supuestos en los que no resulta posible la delegación de competencias. De los casos ahí enunciados, destacan: i) la imposibilidad de delegar la resolución de recursos en los órganos que hayan dictado el acto objeto de recurso; y ii) la delegación de materias en que así se determine por norma con rango de Ley.

Con la **encomienda de gestión** (artículo 11 LRJSP) se produce una traslación del ejercicio de la competencia en lo relativo, específicamente, al desarrollo de actividades de carácter material, técnico o de servicio de cara a la gestión ordinaria de la actuación de una organización. La encomienda de gestión tiene lugar por razones de eficacia o porque no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño. Es así como la encomienda de gestión es conocida en la jerga administrativa como un “préstamo de órganos”.

La encomienda de gestión puede tener lugar a favor de entes o de órganos administrativos, estos últimos, a su vez, de la misma (la encomienda se materializa en un Acuerdo publicado en el Boletín Oficial correspondiente) o de



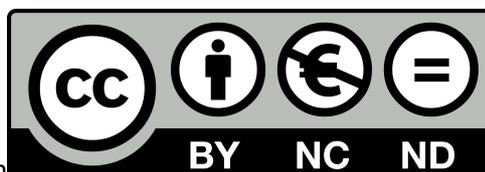
distinta Administración Pública (a través de la firma de un convenio publicado en el Boletín Oficial correspondiente). Pero no resulta posible para prestaciones propias del objeto de los contratos del sector público ni la encomienda a favor de personas sujetas al Derecho privado (lo que obligaría a la remisión a la legislación de contratos).

La encomienda de gestión podríamos explicarla como una suerte de delegación de competencias pero sin serlo realmente. Porque, como en el caso de la delegación, no hay cesión de la titularidad de la competencia, ni tampoco de los elementos sustantivos de su ejercicio. Es por ello que el órgano o entidad encomendante de la gestión debe dictar los actos o resoluciones de carácter jurídico que den soporte a la concreta actividad material objeto de la encomienda. Y este órgano o entidad encomendante conserva los poderes necesarios para dirigir y controlar la gestión del servicio o actividad encomendado.

La **delegación de firma** (artículo 12 LRJSP) representa un supuesto que para nada debe ser confundido con la delegación interorgánica de competencias y lo más importante de todo es que no entraña alteración de la competencia. Como su propio nombre lo indica, nos encontramos únicamente ante la posibilidad de que el órgano titular de la competencia (por atribución o por delegación) delega la firma de las resoluciones y actos administrativos en un órgano jerárquicamente inferior (si bien debe dejarse constancia del órgano de procedencia de la decisión). El órgano titular de la competencia no la delega, es más, la actúa y ejerce verbalmente, “delegando”, eso sí, en el órgano inferior la firma por escrito de esa resolución o acto administrativo adoptado.

Por otra parte, la **suplencia** (artículo 13 LRJSP), al igual que la delegación de competencia (de ahí que se expliquen conjuntamente) no altera el régimen de competencias atribuido a favor de un órgano administrativo concreto. Tan sólo, en este supuesto, el titular del órgano administrativo, titular a su vez de la competencia, puede ser suplido temporalmente en supuestos de vacante, ausencia o enfermedad así como en los casos de abstención o recusación debiendo dejar constancia en la resolución o acto dictado que lo es por suplencia si bien no es necesaria su publicación. Para el supuesto de que no se haya designado suplente la competencia será ejercida por quien designe el órgano inmediato superior.

La **jerarquía**, como principio constitucional informador de la organización administrativa, sirve ordinariamente para estructurar el conjunto de las Administraciones Públicas y, dentro de las mismas, las relaciones interorgánicas que se producen. De hecho, dentro de una misma Administración Pública, es



frecuente, a la par que necesario, que el órgano superior ordene el ejercicio de la competencia del o de los órganos inferiores (artículo 6.1 LRJSP).

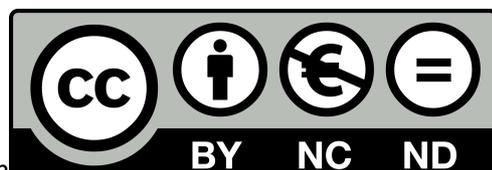
Así, la forma en que el órgano jerárquicamente superior ordena y dirige el ejercicio de la competencia por “sus” órganos inferiores aparece representado por alguna de estas posibilidades:

- La adopción de instrucciones y órdenes de servicio (radicando la diferencia entre las mismas en el carácter más general de las primeras).
- La capacidad de desconcentrar competencias a favor del órgano inferior.
- La facultad de resolver los recursos interpuestos contra los actos dictados por el órgano inferior.
- El poder para avocar para sí (en los términos que comprobamos acto seguido) el conocimiento de un asunto cuya resolución corresponda ordinariamente o por delegación a órganos jerárquicamente dependientes cuando circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica, o territorial así lo hagan conveniente.

La **avocación** implica la traslación del conocimiento de un asunto (no, necesariamente por tanto, de la competencia misma) por lo general entre el órgano inferior de una organización administrativa, que es a quien le corresponde de forma ordinaria, y el órgano superior que es quien avoca.

El régimen de la avocación aparece dispuesto en el artículo 10 LRJSP y pueden destacarse ahora los siguientes extremos:

- La avocación puede producirse por el órgano jerárquicamente superior o por el órgano delegante (cuando la delegación de una competencia se hizo a favor de un órgano jerárquicamente no dependiente del órgano delegante).
- Deben concurrir, necesariamente, circunstancias motivadas de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial que justifiquen la pertinencia de la avocación.
- El acuerdo de avocación debe estar motivado. Además, debe notificarse a los interesados en el procedimiento administrativo en el



que vaya a tener lugar la avocación (recuérdese, lo es para el conocimiento de un asunto) antes del dictado de la resolución final.

- El acuerdo de avocación no puede impugnarse de manera individual (de modo que únicamente procede su impugnación a través del recurso correspondiente contra la resolución final del procedimiento).

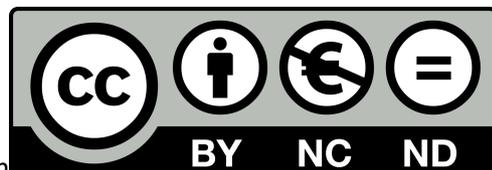
Finalmente, la **sustitución** de competencias no debe confundirse con la avocación. En la sustitución tiene lugar una traslación temporal y forzosa de la facultad de ejercicio de todas o parte de las competencias de un ente público u órgano administrativo a otro ente público (sustitución intersubjetiva) o a otro órgano administrativo (sustitución interorgánica). Esta última (la sustitución entre órganos de una misma Administración) resulta más excepcional en la práctica y de hecho no se encuentra formalizada jurídicamente en la LRJSP lo que tampoco quiere decir que no pueda darse.

Esta traslación de competencias, que hemos mencionado que es temporal y forzosa, concurre, de forma imperiosa, ante la falta de ejercicio de las competencias por parte del ente u órgano administrativo originariamente titular de las mismas, o bien por el acaecimiento de una serie de circunstancias anormales. De hecho en nuestro ordenamiento jurídico se encuentran formalizados algunos ejemplos de sustitución, sobre todo de sustitución intersubjetiva (entre distintas Administraciones Públicas). Así, podemos citar la posibilidad de la llamada “coacción autonómica” del artículo 155 CE cuando la implicada lo sea una Comunidad Autónoma que incumpla las obligaciones impuestas por la CE o las leyes o su actuación entrañe un grave atentado al interés general de España. Y también los supuestos de la sustitución prevista en el artículo 60 LRBRL, la disolución de la entidad local dispuesta en el artículo 61 LRBRL, y la impugnación de actos y acuerdos de las entidades locales, en especial el del artículo 67 LRBRL, cuando los actos adoptados por la entidad local atenten gravemente al interés general de España.

4. LOS PRINCIPIOS Y TÉCNICAS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El estudio de la organización administrativa se completa con el reconocimiento que también debe hacerse a los principios y técnicas que permiten la estructuración y el funcionamiento de la propia Administración.

Ya nos consta, desde el estudio del posicionamiento constitucional de la Administración Pública, que el artículo 103.1 CE reconoce, como también abunda ulteriormente el artículo 3.1 LRJSP una serie de principios que podemos



identificar como organizativos. Éste es el caso de la jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

Por otra parte, existen otros principios conforme a los cuales la Administración Pública actúa (principios de actuación administrativa) y que de igual modo se proyectan desde el artículo 103.1 CE y, sobre todo, del artículo 3.1 LRJSP. Se pueden destacar así la eficacia (en el cumplimiento de los fines) y la eficiencia (o también llamada “eficacia eficiente” en la utilización y asignación de medios y recursos públicos) conforme se apuntan en los apartados h) y j) respectivamente del artículo 3.1 LRJSP.

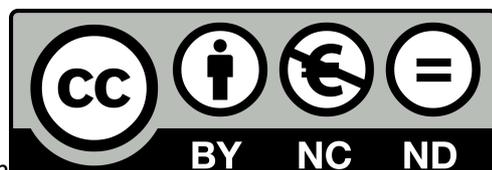
De otro lado, podemos hablar de la objetividad y transparencia. Principios en los que cobra su sentido la imparcialidad, la participación, la objetividad y transparencia (apartado d del artículo 3.1 LRJSP) y que tienen su traducción última en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

También debemos hacer mención al servicio al interés general, que como ya resulta conocido, preside el estatuto constitucional de la Administración Pública y que encuentra su desarrollo en el artículo 3 LRJSP como servicio efectivo al ciudadano (apartado a) y la buena fe y la confianza legítima (apartado e).

Finalmente, la cooperación, colaboración y coordinación entre Administraciones (artículo 3.1.k LRJSP) y lealtad institucional (artículo 3.1.e) LRJSP) que encarnan las relaciones interadministrativas a partir del nuevo régimen jurídico conformado por el Título III LRJSP.

Las relaciones interadministrativas se explican a partir de la presencia de una pluralidad y/o multiplicidad de las Administraciones Públicas donde todo el entramado organizativo parte del respeto al ejercicio legítimo por otras Administraciones de sus competencias y la obligación de cooperación y auxilio en sus distintas actuaciones. Estas relaciones interadministrativas se encuentran soportadas por una serie de principios que presiden las actuaciones y las relaciones de las distintas Administraciones y que aparecen detallados en el artículo 140.1 LRJSP. De todos ellos merece destacarse la formalización jurídica y expresa de la lealtad institucional, la colaboración, la cooperación y la coordinación.

Esas relaciones interadministrativas cuando las lleva a cabo la AGE y la Administración de las Comunidades Autónomas con las entidades que integran la Administración local pasan a regirse por la LRBRL (artículo 140.2 LRJSP) tal y como la propia LRBRL personaliza en su artículo 10.1.



Por otra parte, el artículo 141.1 LRJSP (y artículo 55 LRBRL para las relaciones con la Administración local) recoge el deber de colaboración entre las distintas Administraciones públicas. Un deber de colaboración que, a través de cualquiera de las técnicas del artículo 142 LRJSP, pasa por facilitar la información que precisen otras Administraciones lo que puede producirse mediante la transmisión electrónica de datos a través de la interconexión de distintas redes en los términos previstos por el artículo 155 LRJSP. En todo caso, la asistencia y colaboración requerida por otra Administración sólo puede negarse, debiéndose comunicar motivadamente a la Administración solicitante, cuando la Administración concernida:

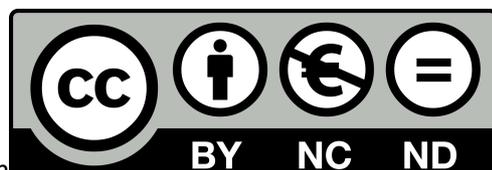
- no esté facultada para prestarla de acuerdo con su normativa específica.
- no disponga de medios suficientes para ello.
- de hacerlo se causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones.
- si la información solicitada presenta un carácter confidencial o reservado.

Además del deber de colaboración también existe (artículo 143 LRJSP) un deber de cooperación entre las distintas Administraciones, al servicio del interés general, y pudiendo acordar de manera voluntaria la mejor forma de ejercer sus respectivas competencias con el fin de cumplir aquel cometido.

Pese a que la CE silencia o no menciona explícitamente ningún mecanismo formalizado de cooperación, el TC ha entendido implícito este principio en el seno de la estructura territorial del Estado. Ha sido, ulteriormente, la LRJSP la que ha formalizado jurídicamente un conjunto de técnicas materiales de cooperación (artículo 144 LRJSP). Entre las mismas se reconoce la participación en órganos de cooperación, consultivos de otras Administraciones, en organismos públicos o entidades dependientes o vinculadas a otra Administración distinta, o la prestación de medios materiales, económicos o personales a otra Administración.

Y también un conjunto de técnicas orgánicas de cooperación (artículo 145 LRJSP) como órganos de cooperación de composición multilateral o bilateral, de ámbito general o especial “para acordar voluntariamente actuaciones que mejoren el ejercicio de las competencias que cada Administración tiene”. De entre las distintas posibilidades que la LRJSP recrea podemos mencionar:

- Comisiones bilaterales de ámbito general (art. 153)



-Conferencias (multilaterales) sectoriales (art. 147 y 148)

*Comisión Sectorial y Grupos de Trabajo (art. 152)

-Conferencia de Presidentes (art. 146)

-Comisión Nacional de Administración Local (art. 117-120 LRBRL)

Y para la coordinación entre Administraciones, el artículo 154 LRJSP prevé la creación de Comisiones (multilaterales) territoriales de coordinación.

Finalmente, el examen de las relaciones interadministrativas obliga a contemplar también la existencia de mecanismos (excepcionales) de control y/o tutela del ejercicio de competencias de una Administración por otros. Dependiendo de la Administración actuante y de la Administración sobre la que se ejerce el control o tutela pueden distinguirse:

-De la AGE sobre las Comunidades Autónomas

*La coacción autonómica del artículo 155 CE

-De la AGE y las Comunidades Autónomas sobre la Administración local

*Subrogación/sustitución competencial (artículo 60 LRBRL)

*Disolución/coacción local (artículo 61 LRBRL)

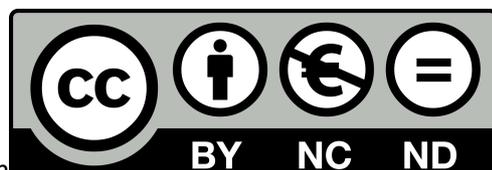
*Absorción de competencias decisorias (artículo 62 LRBRL)

*Impugnación de actos y acuerdos (artículo 63 a 68 LRBRL)

Y, por último, la posibilidad de que surjan conflictos entre las distintas Administraciones al servicio de la instancia territorial de poder correspondiente. Estos conflictos constitucionales (formalizados en los artículos 59 y siguientes LOTC) pueden producirse ser:

-Conflictos entre el Estado y una o más Comunidades Autónomas o entre dos o más Comunidades Autónomas entre sí. Este tipo de conflictos pueden ser positivos (artículos 62 a 67 LOTC) o negativos (artículos 68 a 72 LOTC)

-Conflictos en defensa de la autonomía local planteados por la Administración local frente al Estado o las Comunidades Autónomas



(artículos 75 bis y siguientes LOTC) en los casos en que una norma estatal o autonómica lesione la autonomía local constitucionalmente garantizada.

