

LECCIÓN 6

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y DEL SECTOR PÚBLICO; SUS PRINCIPIOS RECTORES¹

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

Sumario:

- 6.1. *Las organizaciones del sector público.*
- 6.2. *El Derecho administrativo de la organización y sus premisas constitucionales.*
- 6.3. *La potestad de organización. Los principios organizativos.*
- 6.4. *La estructura interna de las organizaciones administrativas; en especial, el órgano administrativo.*
- 6.5. *La competencia.*
- 6.6. *Las técnicas de flexibilización del proceso de determinación normativa de las competencias.*
- 6.7. *Las técnicas de clarificación y concreción de la competencia.*

6.1. LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR PÚBLICO

§ 93. Si en las lecciones anteriores la aproximación a las instituciones básicas del Derecho Administrativo se ha centrado en el Derecho Administrativo en si mismo considerado, ahora se analizará **la Administración Pública** en cuanto organización.

Debe tenerse en cuenta que adoptamos ahora una perspectiva subjetiva relativa a ese sujeto, la Administración Pública (en mayúscula) en cuanto institución individualizada dentro de la organización estatal, que es distinta de la dimensión objetiva referida a su actividad propia que es la de administrar (administración en minúscula) que constituye una de las funciones propias del Estado en el que se inserta. Sin embargo, estos dos planos no se encuentran separados, ya que la Administración Pública es tanto organización como actividad, y ambas dimensiones son precisamente el objeto del Derecho Administrativo.

En todo caso, en la presente Lección y las siguientes, el análisis se centrará en la dimensión organizativa de la Administración Pública, para identificar tanto sus características en cuanto sujeto, como las particularidades de la normativa que se las atribuye.

¹ Revisado en marzo 2023.

§ 94. Estamos hablando de organización de la Administración Pública y ya hemos precisado que en realidad debe sobreentenderse que hablamos de **Administraciones Públicas** en plural ya que a cada nivel territorial corresponde su propia Administración Pública. Como ya se ha dicho, además de la del Estado, tenemos la de las CCAA y las Administraciones Locales a que se refieren los [artículos 137, 140 y 141](#) de la Constitución.

Pero, además de ellas, se habla también, en cada uno de los distintos niveles territoriales, de entidades de derecho público (como organismos autónomos, entidades públicas empresariales a nivel estatal) y de entidades privadas (sociedades y fundaciones públicas) que forman parte del sector público.

Por lo tanto, y como primera aproximación, se hace necesario tratar de ordenar y clasificar todos estos sujetos para poder distinguir su naturaleza y situarlas dentro de la estructura del Estado.

§ 95. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que, en esta Lección, se hace referencia a la **organización administrativa y del sector público**, por lo que se adopta una perspectiva que va más allá de las Administraciones Públicas al incluir a sujetos que no son tales, pero tienen vinculación con éstas y, por ello, se incluyen en el denominado sector público.

Esta perspectiva es la que precisamente adopta la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) que, va más allá del régimen de las Administraciones Públicas, a la que se limitaba la normativa precedente². En efecto, el artículo 1 de la LRJSP identifica en el **sector público** tanto Administraciones Públicas –en concreto, la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, y los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes aquellas– como entidades de derecho privado (sociedades

² En concreto, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que se limitaba a las Administraciones Públicas definidas como la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, y las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.

mercantiles, fundaciones, asociaciones, etc.) vinculadas o dependientes de las Administraciones.

Por lo tanto, las Administraciones Públicas forman parte del sector público pero no lo agotan, ya que dentro de éste se incluyen también sujetos con personalidad jurídico-privada que están bajo control público y forman parte del denominado “sector público institucional”. Pero, además de los sujetos privados, también existen otros sujetos con personalidad jurídico-pública dentro de ese “sector público institucional” como son todos los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas, que son considerados igualmente Administraciones Públicas.

También habría que tener en cuenta a las Universidades públicas, con personalidad jurídico-pública pero que no son consideradas expresamente Administraciones Públicas, aunque quedan sometidos a su régimen jurídico. Y también las Corporaciones de Derecho Público (como son los Colegios Profesionales, las Cámaras de Comercio, etc.) que el artículo 2.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) identifica dentro del sector público, pero remite a su normativa específica cuando ejerzan funciones públicas.

§ 96. Esta multiplicidad de Administraciones Públicas que se refleja en la LRJSP y LPACAP hace necesario tener en cuenta unos **criterios de ordenación** de las mismas que se han venido usando tradicionalmente y que permiten una mejor comprensión. Uno de los criterios de ordenación de las distintas Administraciones es el que distingue entre **Administraciones territoriales o no territoriales**. Las Administraciones territoriales (las del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales) son las más importantes. El nombre de territorial que se les da no proviene de ninguna especie de apropiación del territorio por la correspondiente Administración, sino del hecho de que las citadas Administraciones se caracterizan por tener una universalidad de fines derivada del hecho de que son Administraciones que sirven los intereses generales de la comunidad humana que existe sobre el territorio de que se trata. Esa universalidad de fines determina que puedan ejercer las más importantes potestades, incluida la expropiatoria, puesto que están en condiciones de tener en cuenta la totalidad de los intereses en presencia y no solo los intereses sectoriales propios de una Administración de este último carácter sectorial.

Por el contrario, las Administraciones no territoriales tienen a su cargo funciones sectoriales que no afectan al conjunto de intereses de una comunidad humana. Un Colegio profesional de médicos o abogados, por ejemplo, ejerce funciones públicas limitadas en relación con los profesionales y el ejercicio de la profesión, pero no tiene, en absoluto, la universalidad de fines que tienen las Administraciones Territoriales en cuanto gestionan los intereses generales de una comunidad de personas en su integridad. Lo mismo ocurre con un Organismo Autónomo u otro tipo de con personalidad jurídica propia que, por lo general, cumplen con el desempeño de funciones en ámbitos específicos (por ejemplo, el Instituto de la Mujer con el desarrollo de las políticas relacionadas con la mujer).

Otro criterio de clasificación de las Administraciones es el que atiende al **sustrato** de cada Administración. Hay así Administraciones de base corporativa, cuando su sustrato es personal –es el caso de las Corporaciones Locales que son Instituciones públicas representativas de la población – o mientras otras son Administraciones de base fundacional o institucional –es el caso del Boletín Oficial del Estado como Agencia Estatal, o el Parque Móvil del Estado como Organismo Autónomo que son entes con personalidad y en que lo relevante es la existencia de un patrimonio y una organización para la consecución de un fin concreto dentro de la organización del Estado y no las personas que trabajan en esas instituciones–.

Finalmente, otro posible criterio de clasificación es el que atiende al **principio democrático o burocrático** que está presente en cada tipo de Administración. Así las Administraciones locales responden al principio democrático en cuanto que Alcaldes y Concejales, que integran los Ayuntamientos, y que desarrollan funciones de Gobierno y administración son elegidos por los vecinos; ello sin perjuicio de que pueda haber, según el mayor o menor tamaño de cada Ayuntamiento, una organización administrativa integrada por empleado públicos no electivos (funcionarios o contratados). Por el contrario, la Administración del Estado o de las CCAA no tienen esa vinculación directa con el principio democrático, sino que responde más bien al principio institucional-burocrático, aunque están vinculadas con el principio democrático, en cuanto dependen del respectivo Gobierno cuyo Presidente ha sido investido en votación parlamentaria

§ 97. Además de las diversas Administraciones Públicas, en el sector público se enmarcan sujetos del ámbito privado como son todas las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas.

Se trata de sociedades mercantiles, fundaciones y cualquier otro sujeto que tenga personalidad jurídico-privada pero que se encuentre “en mano pública”. Esto quiere decir que son sujetos privados constituidos conforme al régimen común como cualquier otra empresa, fundación, etc. pero que el sujeto que está detrás y que los domina es una Administración Pública, por lo que actúan de forma distinta, aunque se someten al régimen jurídico-privado en su actividad.

En este punto debe tenerse en cuenta –y para hacer más difícil la distinción– que el dato de la personalidad pública o privada debería permitir distinguir con claridad el régimen al que se someten unos y otros sujetos, ya que sería el Derecho Administrativo en el caso de las Administraciones y el Derecho privado (Derecho Civil, Laboral, etc.) en el caso de los sujetos privados. Pero la cuestión dista mucho de ser tan sencilla ya que podemos encontrar Entidades de Derecho Público (que son Administraciones Públicas) que se rigen por el Derecho Privado excepto en determinados aspectos (como es el caso de las entidades públicas empresariales) y, por el contrario, nos encontramos que entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas (que son sociedades mercantiles y fundaciones) se someten al Derecho Administrativo cuando ejercen potestades administrativas, en los procedimientos de contratación o cuando adjudican ayudas o subvención.

Por último, debe tenerse en cuenta que este esquema del sector público se reproduce a nivel estatal, autonómico y local, con escasas variaciones. Es decir, existe un sector público estatal, autonómico y local que sigue en el Estado, en cada CCAA y en cada provincia y municipio, que tiene su propia existencia autónoma bajo los elementos comunes dispuesto en la LRJSP.

Como puede comprobarse el panorama del sector público no es nada sencillo ya que los sujetos son heterogéneos y se someten a un régimen jurídico que tampoco es homogéneo, ya que, aunque exista una LRJSP, esta dispone un tratamiento distinto para los diferentes sujetos.

6.2. EL DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA ORGANIZACIÓN Y SUS PREMISAS CONSTITUCIONALES

§ 98. Como se ha puesto de manifiesto en la definición del Derecho Administrativo, éste no se entiende sin la presencia y referencia constante a un sujeto, pues se trata del Derecho, propio, peculiar y autónomo de dicho sujeto, que no es otro que la **Administración Pública** –o las Administraciones Públicas pues hay más de una–. Ésta se encuentra, además, en nuestro ordenamiento jurídico, dotada formalmente de personalidad jurídica, pero como toda persona jurídica no deja de ser una persona ficticia (*“persona ficta”*), no una persona física. En defecto de tal sustrato material la persona jurídica, y, en general, las organizaciones dotadas de alguna forma de subjetividad, dependen de las personas físicas que toman decisiones y expresan la voluntad de la persona ficticia que carece por sí misma de toda posibilidad de tener tal voluntad, pues no tiene siquiera existencia en el mundo físico.

A continuación, vamos a hablar de la organización y sus principios en un plano más general y abstracto; es decir, no conectándola necesariamente con una concreta organización (de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Administraciones Locales, así como de las Administraciones instrumentales en cada uno de los niveles territoriales), como vamos a hacer a partir de la Lección Séptima. En definitiva, vamos a hacer una aproximación a la organización desde el punto de vista más teórico sin referirnos a una concreta organización.

En este sentido la Teoría de la Organización se ocupa de explicar los mecanismos jurídicos a través de los cuales la voluntad –las decisiones– de determinadas personas físicas son consideradas decisiones de la persona jurídica (se le imputan a ésta); el modo como se determina quién o quiénes son las personas físicas que pueden actuar en nombre o haciendo querer a la persona jurídica y cuál es el alcance del poder de estas personas físicas para “imputar” sus actos a la persona jurídica de tal forma que se consideren actos de la persona jurídica; cuál es el mecanismo técnico-jurídico que permite y explica esa imputación de actuaciones a la persona jurídica siendo así que provienen de una persona física.

La Teoría de la Organización también trata de explicar, desde la perspectiva constitucional, si es tarea del constituyente –y de la propia Constitución– la regulación de esos aspectos atinentes a la organización de la Administración (de igual modo que

lo hace en relación con todos los poderes –legislativo, ejecutivo y judicial y con los demás órganos de relevancia constitucional– en lo que se ha llamado la parte orgánica de las Constituciones relativa a la organización del Estado y que siempre está presente junto a la parte dogmática sobre reconocimiento de derechos y libertades básicamente) o si es tarea que corresponde al Legislador o incluso al propio Poder Ejecutivo, en trance de ejercer sus poderes domésticos de organizar la Administración como aparato dependiente de dicho Poder Ejecutivo.

En esa perspectiva surge el debate acerca de los límites del Poder legislativo – de la Ley formal en definitiva– para determinar, en todo o en parte, todo lo relativo a la organización de la Administración Pública. En esta cuestión la organización administrativa no ha quedado sustraída a las concepciones dominantes en cada momento histórico relativas al principio de separación de poderes, al principio monárquico en algunos momentos del siglo XIX en Alemania (con alguna resonancia en España en la teoría de la Constitución interna que luce en la mayor parte de las Constituciones del XIX) o al alcance del principio de legalidad y de la reserva de Ley.

Como se ve, la Teoría General de la Organización, que nos ha de servir para explicar el modelo diseñado por nuestra Constitución en este punto, tiene un marcado carácter jurídico- público; pero esa aproximación jurídica a la organización administrativa no es la única posible.

§ 99. En efecto, además de la perspectiva jurídica propia del Derecho Público –Administrativo y Constitucional– existen **otras formas** de abordar el fenómeno organizatorio de una persona jurídica y en general de cualquier colectivo.

Son conocidos los trabajos y teorías que en el mundo de las empresas se esfuerzan por estudiar la mejor forma de organizarlas de cara a obtener un mayor rendimiento. Tales modelos pueden ser aplicados también a la Administración y en ellos lo que preocupa es el rendimiento y no tanto los aspectos jurídicos antes señalados. El maquinismo o teoría de la máquina y sus manifestaciones en el taylorismo (administración científica), el fayolismo (teoría clásica) o el modelo weberiano (modelo burocrático) son modelos clásicos de organización aplicables a las empresas o a la Administración.

Los mismos son de gran interés para la Administración Pública y de ellos se ocupa la Ciencia de la Administración y no tanto el Derecho Administrativo.

Tales aproximaciones no jurídicas tienen en todo caso gran importancia para el Derecho desde el momento en que el principio de eficacia luce en el [artículo 103.1 de la Constitución](#) y, por tanto, a la hora de establecer una determinada organización administrativa debe tomarse en cuenta el modelo de organización que respondiendo mejor al principio de eficacia (y aquí juegan su papel las Ciencias de la Administración) sirvan también a los demás principios a que debe responder la organización administrativa.

§ 100. Destacada la importancia de las Ciencias de la Administración y dada cuenta de la existencia de otras importantes aproximaciones no jurídicas a la organización administrativa, debemos centrarnos, sin desdeñar las demás aproximaciones a las que se aludirá cuando sea necesario, en la **perspectiva jurídico-pública** que es la propia del Derecho Administrativo y que es, además, la que en último término permite cohesionar todas las exigencias a las que debe responder la Administración. Ésta en efecto, debería funcionar como una empresa eficiente, que normalmente tiene una dirección fuerte, centralizada, justificada y legitimada por la propiedad de la misma en manos de una persona o un grupo.

En el caso de la Administración Pública ésta debe, sin embargo, responder, además, a otros requerimientos constitucionales, aparte de al de eficacia y esos otros requerimientos pueden entrar en conflicto con la eficacia. En efecto, la Administración debe servir con objetividad los intereses generales –que no suelen coincidir con criterios de rentabilidad inmediata–, debe ser sometida a controles jurídicos y políticos que aseguren su objetividad y transparencia, debe reclutar sus empleados públicos o contratar respetando el principio de mérito y capacidad, etc. En suma, la organización administrativa se encuentra sometida a requerimientos contradictorios: eficacia, igualdad de oportunidades, transparencia, servicio al interés general, etc. En esas condiciones sigue siendo necesaria una organización que garantice el principio de eficacia, pero lo debe hacer respetando también otros principios a los que normalmente no se somete el particular dueño de una empresa.

Se hace necesaria, por esa y por las demás razones que se irán diciendo, una aproximación jurídica que tenga en cuenta la totalidad de los requerimientos dispuestos a nivel normativo a que debe atender la organización administrativa. Ese conjunto de normas que inciden en la configuración de la Administración y en su

ordenación interna conforman el denominado **Derecho Administrativo de la Organización**, que parte necesariamente de lo dispuesto por la propia Constitución.

§ 101. Nuestra **Constitución** se ocupa en varios artículos de la Administración Pública, si bien una buena parte de ellos o al menos los que más específicamente se refieren a los principios que inspiran la actuación administrativa y su organización lo hacen por relación a la Administración del Estado³ —que llamaremos en lo sucesivo la Administración “General” del Estado, término que se viene utilizando en las últimas décadas para dejar a un lado la expresión Administración “Central” del Estado que no es compatible con un sistema político como el actual que ha acabado con la centralización política y ha establecido el Estado de las Autonomías de corte más bien federal—.

Esa referencia predominante a la Administración General del Estado no significa que los principios del [artículo 103.1](#) que inspiran la Administración Pública estatal no sean comunes a todas las Administraciones, tal y como reconoció la [STC 85/1983 de 25 de octubre](#), ya que estos responden a una idea de la Constitución sobre el papel y la misión de la Administración Pública que, por fuerza, ha de ser la misma en todos los niveles territoriales. Esto al margen de los concretos órganos que se establezcan en cada nivel territorial o la asignación de las potestades organizatorias que se haga en estos niveles.

De entre los artículos que se refieren a la organización de la Administración pueden así citarse el [artículo 97](#) de la Constitución que atribuye al Gobierno (de la Nación) la dirección de la Administración civil y militar; o el artículo [149.1.18](#) que reserva al Estado la competencia sobre las bases del Régimen jurídico de las Administraciones públicas, en plural en tanto está suponiendo la necesaria existencia de más Administraciones que la General del Estado (estas son, las Administraciones de las CCAA y las Administraciones Locales). En todo caso, debe recordarse que el Título VI de la Constitución hace referencia al nivel estatal, y con respecto a éste proyecta el [artículo 97](#) y [los artículos 103 a 106](#) en que se establecen los principios, funciones y

³ De hecho, el propio Título IV denominado “Del Gobierno y de la Administración” se refiere al Gobierno de la Nación y a la Administración General del Estado como puede deducirse de su contenido, aunque los artículos referidos específicamente a la Administración hacen una mención genérica a la “Administración Pública” y se redactan pensando en cualquier Administración independientemente de su nivel territorial.

controles de la Administración, aunque se proyecta genéricamente con respecto a todas ellas.

A estas otras Administraciones se refiere también la Constitución, al caso de las autonómicas se refiere el citado artículo 149.1.18 que presume su existencia al atribuir al Estado la competencia sobre las bases de su régimen jurídico, y el 147.2 c) cuando dispone que los Estatutos de Autonomía deben contener, entre otras cuestiones, “la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias”. También se refiere la Constitución de forma más específica a la Administración Local, a la que dedica específicamente el [Capítulo II del Título VIII](#) de la Constitución, en el que configura algunos de sus elementos, incluidos los relativos a la organización (al indicar que los Ayuntamientos estarán integrados por los Alcaldes y los Concejales; o que las Diputaciones provinciales son corporaciones de carácter representativo)..

Todos estos artículos se refieren de una forma u otra a la Administración, pero en unos casos lo hacen para establecer la Administración misma o darla por supuesta, en otros para establecer quién puede decidir la organización de las Administraciones públicas o cuáles son los principios rectores de su funcionamiento, su papel y sus formas de control.

§ 102. Antes de entrar en las previsiones constitucionales sobre la potestad organizatoria o sobre los principios rectores de la misma conviene subrayar el hecho mismo de que sea la Constitución la que se ha ocupado del tema organizatorio. Con ello pone de manifiesto la importancia que concede a la organización en el momento de aprobar la Carta Magna de nuestro país y de alguna forma soluciona los problemas que durante décadas han ocupado a los juristas sobre la naturaleza de la organización y su carácter jurídico o no. La Constitución, como norma suprema, ha establecido los principios básicos de la organización y ha reducido al terreno del Derecho positivo las discusiones tradicionales sobre la naturaleza de la organización y las consecuencias de la misma. Se trata ahora de aplicar la Constitución y sus principios relativos a quién tiene el poder para organizar la Administración y a qué principios debe responder dicha organización.

§ 103. En primer lugar, y en lo que hace a la potestad organizatoria —y dejando a salvo las decisiones organizatorias mismas que establece directamente la Constitución⁴—, el principio fundamental es el de la **reserva relativa de Ley** que se recoge en el [artículo 103.2 CE](#) al prever que los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados “*de acuerdo con la Ley*”, principio que ha sido incorporado también en los Estatutos de las Comunidades Autónomas a los que el [artículo 147.2 CE](#) encomienda precisamente la misión de recoger la organización de las Instituciones autónomas propias y, entre ellas, una de las más relevantes son los Ejecutivos autonómicos de los que dependen las respectivas Administraciones.

Reserva de Ley relativa porque no se dice que la organización se haga por la Ley, sino *de acuerdo* con la Ley. Esa formulación deja un amplio margen al legislador —estatal o autonómico— para reconocer el papel determinante que el Ejecutivo ha de tener en la organización del aparato administrativo; para entregar a la potestad reglamentaria del Ejecutivo la determinación concreta de la organización. Ahora bien, esa reserva relativa de Ley, no impediría tampoco al legislador, al dictar sus Leyes, hacerlo con la profundidad, extensión y densidad que desee; en tal caso esa regulación legal limitaría las potestades del Gobierno para establecer la organización que quisiera.

No obstante, en la práctica, el legislador no ahoga el espacio decisonal del Ejecutivo en materia de organización. Y no lo hace, no por reverencia al principio monárquico que reconocía al Ejecutivo la facultad de hacer todo lo que no interfiriera con la libertad y la propiedad de los ciudadanos reservadas al legislador —materias que no parecían quedar afectadas por la potestad organizatoria del monarca, concebida como doméstica o de ordenación de su propia casa— sino porque, por razones prácticas, ha de ser el Ejecutivo el que tome la mayor parte de las decisiones concretas —número de ministerios o consejerías, atribuciones, etc.— y, por otra parte, la propia lógica constitucional y el principio mismo de separación de poderes lleva a que, si ha de ser el Gobierno el que dirija la Administración civil y militar y ejerza la potestad reglamentaria ([artículo 97 de la Constitución](#)), deberá ser el Gobierno el que tome las decisiones oportunas sobre los aspectos más inmediatos y ejecutivos que no le pueden, así, ser sustraídos por el legislador sin poner en cuestión en cierto modo la

⁴ Así en el caso de la Administración Local es la propia CE la que prevé en el artículo 140 que el Gobierno y Administración de los municipios corresponde a sus respectivos Ayuntamientos integrados por el Alcalde y los Concejales.

separación misma de poderes y la atribución de competencias que hace la misma Constitución. Por eso mismo, la Constitución se limita a establecer que la organización administrativa se hace de acuerdo con la Ley y no por la Ley misma; con ello se le está dejando un espacio normativo al Poder ejecutivo.

§ 104. En segundo lugar y en lo que hace a los criterios mismos de organización el [artículo 103.1](#), además de sentar **los principios generales** a los que ha de atenerse la actuación administrativa (objetividad en el servicio a los intereses generales, por ejemplo) con sometimiento pleno a la Ley y el Derecho –principios que influyen a la hora de diseñar la organización de la Administración misma–, sienta también principios de marcado carácter organizatorio: principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

Dado que se va a ver con más detalle en el apartado siguiente lo relativo a la potestad de organización, conviene detenerse algo más en los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

En su sola formulación pueden parecer contradictorios y sin embargo no lo son.

A) El principio de eficacia constituye una referencia constitucional inevitable que debe contribuir a acabar con la idea de que la Administración puede no ser eficaz porque por algún tipo de maldición del «vuelva Vd. mañana» de LARRA entra en la naturaleza de las cosas que la Administración sea ineficaz. Pues bien, ello no puede ser así, ni es así –como tampoco lo es que la empresa privada per se sea eficaz por naturaleza (unas son eficaces y otras no)– y es la propia norma suprema la que se encarga de recordarlo, por más que las Administraciones públicas, a diferencia de las empresas privadas, están sujetas a requerimientos que les pueden hacer perder agilidad por razón de atender otros valores. El principio de igualdad, el control del gasto público, etc. hacen que una Administración no pueda encargar una obra pública a quién quiera, como haría un empresario particular, sino que tiene que aprobar un proyecto, determinar la necesidad de la obra y sacar un concurso público con anuncios en Boletines oficiales, incluso el comunitario, y con motivación de las decisiones de adjudicación. Todo eso no se le exige a una empresa particular. Y todo eso entra en tensión con el principio de eficacia que, sin embargo, ni es ni puede ser absoluto.

B) En buena medida el principio de eficacia encuentra desarrollo en los demás principios que invoca el artículo 103.1 CE: jerarquía, descentralización,

desconcentración y coordinación. En efecto todos ellos pueden ser vistos como formas de encontrar la eficacia en la Administración. **La jerarquía** implica el poder de mando de quién está en la cúspide de la jerarquía y de cada uno de los que, en escalones inferiores a esa cúspide, están sucesivamente por encima de los demás. La jerarquía se opone a un régimen asambleario en el que no hay una cabeza responsable lo que puede conducir a la ineficacia. La jerarquía es así un principio que potencia la eficacia de una organización.

C) Por otra parte, no es un principio que esté reñido con los de **descentralización y desconcentración** que son manifestaciones del principio de especialización que se aplica con éxito en cualquier organización privada para conseguir la eficacia, siempre que no se lleve al paroxismo que criticaba CHAPLIN en «Tiempos modernos». Tales principios tratan de conseguir que no todo el poder de decisión esté en la cúspide de la organización, en una sola mano, pues ello paralizaría la marcha de la ingente cantidad de tareas, funciones y resoluciones que ha de tomar diariamente la Administración Pública. Por ello, el mantenimiento del principio de jerarquía en sus aspectos más relevantes no es incompatible con la posibilidad de descentralizar funciones y materias unitarias especializadas, asignando competencias a órganos (desconcentración) o a organizaciones dotadas de personalidad jurídica (descentralización) –que generan las Administraciones instrumentales como la Agencia Tributaria o el Instituto Nacional de Estadística– para que bajo su responsabilidad inmediata y sin mengua del poder de dirección política del Gobierno o del Ministro (dirección que muestra la permanencia, siquiera sea más limitada, del principio de jerarquía), desarrollen el día a día de las tareas y funciones administrativas. Lo mismo ocurre con la desconcentración –la atribución a órganos no dotados de personalidad– de funciones y competencias bajo la dirección de otros órganos superiores. Es también un medio de evitar que la hipertrofia del principio de jerarquía se vuelva en contra de su eficacia misma. Los empleados públicos y órganos que están dentro de un Ministerio y bajo la dirección del Ministro no son puros ejecutores sin iniciativa alguna a la espera de las instrucciones que reciban del Ministro. Si las cosas ocurrieran así no habría eficacia alguna. Por el contrario, en cada Departamento o Ministerio se establecen distintos órganos jerárquicamente ordenados entre sí con autonomía para gestionar áreas de actividad especializadas del correspondiente departamento o consejería.

D) Finalmente, el **principio de coordinación** trata de cohesionar y superar las dificultades que el reparto material de funciones y tareas entre distintas

organizaciones u órganos especializados puede suscitar por razón de que no siempre es posible que el reparto de funciones sobre el papel evite que en una misma actividad concurren competencias de varios órganos. También ocurre que la propia Administración puede pretender evitar que todos los órganos sean autosuficientes para desempeñar sus tareas por el mayor coste que ello supondría y en su lugar se trata de que en sus actuaciones se coordinen para aprovechar las sinergias y especializaciones de cada uno.

6.3. LA POTESTAD DE ORGANIZACIÓN. PRINCIPIOS RECTORES

§ 105. Ya se ha visto en el apartado anterior cómo uno de los problemas fundamentales en toda organización es la de saber **quién tiene el poder** para establecerla. Ese problema queda resuelto con la reserva relativa de Ley que luce en el [artículo 103](#) de la Constitución. Pero queda por saber cuál ha sido la decisión misma del legislador general del Estado o de los legisladores autonómicos para saber hasta dónde llega ese «*de acuerdo con la Ley*» que parece dejar entregada a ésta la fijación de sus propios límites no obstante las consideraciones que más arriba se han hecho al respecto. A ese respecto debemos referirnos a la [Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno](#) (LG) y la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#) (LRJSP) a nivel estatal. En el ámbito autonómico se puede destacar, por ejemplo, la [Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid](#).

§ 106. Pues bien, en el ámbito de la **Administración General del Estado** debe tenerse en cuenta que ésta depende del **Gobierno de la Nación** que se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso y de los Ministros que son nombrados por aquél (art. 98.1 y 100 CE y 1.2. LG). Por lo tanto, es el Presidente, en cuanto cabeza del Ejecutivo, el que establezca los Ministerios y sus órganos superiores. De acuerdo con esto, y en desarrollo de la reserva de Ley relativa establecida en la propia Constitución, la LRJSP en su [artículo 57.3](#) atribuye al Presidente del Gobierno la determinación del número, denominación y ámbito de competencias de los Ministerios y Secretarías de Estado. Por su parte, la LG ([art. 2.2. j](#)) insiste en ello al atribuir al Presidente la competencia para «*crear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los*

La concreción de la reserva de Ley a nivel estatal y autonómico

Potestad de organización en la AGE

Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado». También le corresponde la aprobación de la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno.

Por tanto, en los niveles orgánicos superiores [artículo 55.3 a) LRJSP] –los departamentos ministeriales a cuya cabeza se encuentran los Ministros y las Secretarías de Estado– la competencia para su creación corresponde al Presidente del Gobierno. En la actualidad es el Real Decreto 139/2020 el que establece el número y la estructura de los Departamentos Ministeriales.

En lo que se refiere a los demás órganos el artículo 59 LRJSP–y el artículo 5 de la LGob– atribuye la competencia al Consejo de Ministros mediante Real Decreto a iniciativa del Ministerio interesado y a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas (cuyas competencias corresponden ahora al Ministerio de Política Territorial y Función Pública). Conforme a esta exigencia en el mencionado Real Decreto 139/2020 establece en la actualidad la estructura orgánica básica de todos los departamentos ministeriales hasta el nivel de subdirector General, si bien debe tenerse en cuenta para cada Departamento o Ministerio cuenta con su propio Real Decreto de desarrollo de esa estructura orgánica básica. Por lo tanto, estos Reales Decretos específicos desarrollan su estructura entrando en los detalles de las competencias y funciones de cada órgano (así en el caso del Ministerio de sanidad es el Real Decreto 753/2020, de 10 de marzo, el que desarrolla la estructura orgánica básica del mismo hasta el nivel de subdirector general).

Por debajo de subdirector general cabe la posibilidad de que existan otros órganos –lo cual no suele ser habitual, ya que de ellos dependen las denominadas unidades administrativas–, en cuyo caso se crean modifican y suprimen por Orden del Ministro respectivo, previa aprobación del Ministro de Administraciones Públicas (artículo 59.2 LRJSP)

Por su parte, las unidades administrativas que no tengan la consideración de órganos se crean, modifican y suprimen a través de las relaciones de puestos de trabajo (artículo 59.3 LRJSP).

Tal es, por tanto, la concreción legal de la potestad de organización a nivel estatal. Su realización concreta corresponde ya a cada uno de los órganos antes señalados a través de los Reales Decretos correspondientes y de las correspondientes órdenes ministeriales.

§ 107. En lo que se refiere a **las CCAA** y tomando sólo como referencia la Comunidad de Madrid, por no citar las 17, hay que tener en cuenta el [artículo 37.2 de su Estatuto de Autonomía](#) que atribuye a la Asamblea la aprobación de la Ley que establezca el régimen jurídico de la Administración regional. Esta es la [Ley 1/1983, 13 de diciembre](#), y plantea una configuración del Gobierno y de la Administración autonómica en términos muy similares a la LRJSP, aunque con sus particularidades. Así, el [artículo 19](#) comienza enumerando las Consejerías (un total de 10), aunque admite que puedan ser modificadas por el Presidente de la Comunidad al inicio de la legislatura e, igualmente, que el propio Consejo de Gobierno, mediante decreto, pueda variar la denominación y el número de dicha Consejerías.

Por lo que hace a la estructura orgánica de las Consejerías el artículo 21 de la citada Ley en su letra u) le atribuye al Consejo de Gobierno la facultad de «*Aprobar, a propuesta del Consejero respectivo, previo dictamen preceptivo de la Consejería de Hacienda, la estructura orgánica y plantilla orgánica de las diferentes Consejerías y la creación, modificación o supresión de las Subdirecciones Generales*».

De acuerdo con el artículo 48 de la citada Ley las unidades inferiores a Subdirecciones Generales se aprueban por las relaciones de puestos de trabajo.

§ 108. Con carácter general, e independientemente de su denominación concreta del instrumento que se emplee (Real Decreto, Orden) y del órgano responsables (Presidente, Consejo, Ministro) o del nivel territorial (Estado, CCAA o Entidades Locales) la potestad organizatoria se articula, por lo general, a través de **reglamentos**. De hecho, la potestad organizatoria ha sido considerada como una manifestación de la potestad normativa (en toda su extensión, esto es, constitucional, legislativa y reglamentaria) cuando se ejerce para crear, estructurar, modificar y extinguir organizaciones administrativas. Esto es así, con carácter general, de modo que decretos y órdenes ministeriales que determinan la estructura y el funcionamiento del aparato organizativo son verdaderos reglamentos. Dicha naturaleza jurídica se deriva del hecho de que se trata de decisiones que se integran e innovan el ordenamiento jurídico y, por ello mismo, no se agotan o consumen por su cumplimiento o ejecución. Por lo tanto, se trata de reglamentos producto del ejercicio de la potestad organizatoria que, si bien son elaborado a través de un procedimiento

específico, siguen el régimen común de las normas reglamentarias por lo que respecta a su aplicación y revisión judicial.

Más allá de estas normas estructurantes de la organización administrativa, la potestad organizatoria también puede ejercerse a través de actos, como es el caso de las decisiones de delegación de competencias, de avocación o de sustitución, entre otras técnicas de flexibilización de las competencias atribuidas que se analizarán en los dos últimos apartados de la Lección.

6.4. LA ESTRUCTURA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES ADMINISTRATIVO; EN ESPECIAL, EL ÓRGANO ADMINISTRATIVO

§ 109. La organización de la Administración Pública **se construye** con diversos elementos o piezas de los que el más simple es la unidad administrativa, para pasar después al órgano y llegar, en el caso de que se decida así, a atribuir y dotar de personalidad jurídica a una organización que no sería ya un órgano dentro de la organización de una persona, sino, ella misma, una persona jurídica que, a menudo, se identifica como ente o entidad.

§ 110. La **unidad administrativa** es la unidad más elemental de una organización como dice el [artículo 56 LRJSP](#). Dentro de los órganos éstas comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común, pudiendo existir unidades administrativas complejas, que agrupen dos o más unidades menores.

Las unidades administrativas se integran en los correspondientes órganos (de las Subdirecciones General o de las Direcciones General en el caso de que las primeras no existan) que constituyen así el elemento básico de la Administración. Son ocupadas por empleados públicos (funcionarios de carrera aunque también personal laboral) que llevan a cabo un desempeño profesional de sus funciones. Aunque la estructura y denominación varían según las relaciones de puestos de trabajo que las disponen, aunque la más tradicional es la que responde (de abajo arriba) negociado, sección, servicio y área.

Los elementos de la organización administrativa

Las unidades administrativas

§ 111. Por su parte **el órgano** es definido en el [artículo 5.1 LRJSP](#) como la unidad administrativa a la que se le atribuyen funciones y que tienen efectos jurídicos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo. Su característica fundamental es esa eficacia frente a terceros –o ese carácter preceptivo y necesario de su intervención que también puede ser exigido por terceros– que hace del órgano una parte de la persona jurídica capaz de expresar la voluntad o hacer declaraciones con contenido diverso imputables a la persona jurídica.

El órgano es una pieza conceptualmente necesaria en toda organización especialmente cuando tal organización está dotada de personalidad como es el caso de la Administración General del Estado o la de las CCAA o las Corporaciones locales. La falta de sustrato material real de las personas jurídicas se suple con una organización evocando la idea antropomórfica de órgano (como los órganos del cuerpo humano) que sirve para repartir las tareas que hacen las diferentes unidades; unidades más complejas a las que se les encomiendan misiones y funciones distintas. Así se habla de órganos para subrayar las distintas funciones que pueden tener encomendadas las distintas unidades cuando su actuación es preceptiva o tienen efectos jurídicos frente a terceros. La alusión antropomórfica es expresiva pues los distintos órganos del cuerpo humano (ojos, manos, piernas u órganos internos) hacen, cada uno de ellos, funciones distintas y necesarias para la supervivencia, el mantenimiento y el logro de los deseos y objetivos de una persona física; y lo hacen dentro de la unidad de sentido que a cada una de las funciones les procura su integración y atribución a una única persona física a cuyo servicio están. Del mismo modo en el seno de la personalidad jurídica, cada órgano desarrolla frente al exterior tareas especializadas que se imputan a la persona única de la Administración. Esas tareas son las competencias que el ordenamiento les atribuye. Sobre el concepto de competencia se tratará en la lección siguiente.

El órgano es el elemento clave de la organización administrativa. Son muchos los tipos de órganos. En primer lugar, por lo que respecta a su composición, los órganos pueden ser unipersonales o colegiados. Los órganos unipersonales se componen de una sola persona física que lo ocupa y manifiesta a través de su voluntad la del órgano. Por lo que respecta a los órganos

os están compuestos por más de una persona siendo su número, por lo general, impar. En tanto la manifestación de la voluntad de los órganos colegiados exige la

conurrencia de más de una persona física se disponen unas normas específicas dirigidas a regular su ordenamiento con carácter general que se contienen en el Sección 3ª Capítulo II del Título Preliminar de la LRJSP. Por otra parte, en cuanto a su posición con respecto a su alcance territorial en el ejercicio de sus funciones los órganos pueden ser centrales o periféricos. Los órganos centrales desarrollan sus funciones para la totalidad del territorio en el que actúa la Administración de que se trate y a ellos se reservan las funciones y competencias esenciales (por ejemplo, el Ministro del Interior). Los órganos periféricos tienen limitada su acción a un ámbito de ese territorio y sumados constituyen la red a través de la que se lleva la acción administrativa a la totalidad del mismo (por ejemplo, el Subdelegado del Gobierno en Huesca). Por lo que respecta a sus funciones los órganos pueden ser activos, consultivos o de control. Los órganos activos son aquellos que cuyas funciones son sustantivas de carácter declarativo o resolutoria que inciden en las posiciones jurídicas de sus destinatarios, es decir, adoptan decisiones mientras que los órganos consultivos (por ejemplo, los informes del Consejo de Estado en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia) se limitan a formular su parecer dentro del desarrollo de un procedimiento a través de un informe para contribuir a la mejora de la decisión de los órganos activos (por ejemplo, la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia en el Ministerio de Justicia que decide sobre las solicitudes de responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia en base a los informes del Consejo de Estado). Por otra parte, los órganos de control ejercen una revisión de la actuación administrativa en términos de legalidad, eficiencia, económico, etc. (es el caso de la Intervención General del Estado o del Tribunal de Cuentas).

Por otra parte, debe distinguirse entre el órgano y su titular. La Dirección General de Transporte Terrestre, por ejemplo, es el órgano creado por el artículo 16 del Real Decreto 645/2020 en el seno de la Secretaría General de Transportes y Movilidad del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; pero dicho órgano puede ser ocupado por distintas personas a lo largo del tiempo. Una cosa es, pues, el órgano y otra su titular que es nombrado y cesado por el Consejo de Ministros.

La creación de cualquier órgano administrativo exige el cumplimiento de los siguientes requisitos ([art. 5.3 LRJSP](#)):

- a) Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica.

- b) Delimitación de sus funciones y competencias.
- c) Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.

No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos.

Dentro de las diferentes **clases de órganos**, debe tenerse en cuenta, la distinción entre órganos unipersonales y órganos colegiados, en tanto, para éstos últimos se dispone un régimen jurídico común que contiene peculiaridades organizativas y de funcionamiento contenido en el [Sección 3ª del Capítulo II del Título I LRJSP](#). Dentro de este régimen destacan las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, que son las que afectan a la convocatoria de los miembros componentes de tales órganos, las que se refieren a la elaboración y ulterior comunicación del orden del día, las que establecen un determinado quórum de asistencia y votación, las que comprenden el sentido preciso de la deliberación de los distintos asistentes, y las que determinan la concreta composición del respectivo órgano colegiado⁵.

A partir de este marco común, cada Administración Pública cuenta con su propio régimen crear, modificar y suprimir órganos y, asimismo, para designar a sus titulares, que se contienen en sus respectivas normas de organización y funcionamiento administrativo ([Título I de la LRJSP](#), Leyes Autonómicas, LBRL). En el caso de la Administración General del Estado y de las Administraciones autonómicas, el diseño de su organización suele cambiar periódicamente cada cuatro años (al menos), como consecuencia de la formación de un reestructura los departamentos ministeriales o las consejerías, y el Consejo de Ministros o de Gobierno autonómico, a propuesta de cada uno de sus miembros, establece su estructura orgánica básica. A nivel local se produce algo equivalente con la designación por el Alcalde los miembros de la Junta de Gobierno Local y la atribución a sus concejales de áreas determinadas de gobierno.

⁵ STS de 23 de febrero de 2013 (rec.5412/2007) que remite a las SSTS de 15 de marzo de 1991 y 19 de febrero de 2008.

§ 112. La atribución de personalidad es un estadio más en el proceso de diferenciación en el seno de la organización administrativa. Esa atribución de personalidad implica un plus de diferenciación respecto del resto de la Administración mediante la creación de una nueva persona jurídica u **organismo** (Ente, Entidad, o Administración) a la que se le asignan unas funciones a realizar con autonomía que se subraya con esa atribución de personalidad.

No debemos engañarnos acerca del alcance de esa atribución de personalidad, puesto que en la inmensa mayoría de los casos se trata de personalidades instrumentales o si se quiere, para ser más expresivos, de personas instrumentalizadas. Se habla así, incluso, de Administración instrumental para subrayar la utilización de la personalidad para conseguir determinados efectos positivos en la gestión de los intereses públicos que podían hacerse perfectamente por un órgano más dentro de la Administración correspondiente pero que pueden encomendarse a una persona jurídica distinta. Es el caso del [Organismo Autónomo “Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo”](#) cuyas funciones podría desempeñar un órgano de la Administración General del Estado, como una Dirección General dentro de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, pero que se considera conveniente personificar y dotar de más autonomía.

Ello no quita, sin embargo, que al final la dependencia de la Administración territorial correspondiente se ponga de manifiesto en muchos supuestos. Para empezar en cuanto el nombramiento de los órganos de dirección de esos organismos con personalidad depende habitualmente del Gobierno —o Consejo de Gobierno si hablamos de una Comunidad Autónoma— con lo que están bajo la dependencia política de la correspondiente Administración territorial. Por otra parte, tales personas se adscriben a un Ministerio o Consejería que hace funciones de tutela, así en algunos supuestos contra los actos de los órganos de la persona jurídica que agotan la vía en ese nivel se prevén recursos ante el Ministerio de tutela⁶.

⁶ Es el caso, por ejemplo, del [Instituto Nacional de Estadística](#) cuyo actos que no agoten la vía administrativa —que son aquellas que no se trata del ejercicio de funciones estadísticas de carácter técnico (por ejemplo, una la imposición de una sanción—, son recurribles en alzada ante el ante el Ministro de Economía y Hacienda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la [Ley 12/1989, de 9 de mayo](#), de la Función Estadística Pública y el artículo 15 del [Real Decreto 508/2001, de 11 de mayo](#), por el que se aprueba el Estatuto del Instituto Nacional de Estadística.

Finalmente, en el supuesto de la responsabilidad patrimonial de alguna de estas Administraciones personificadas, la Administración territorial de la que dependen, puede acabar asumiendo la responsabilidad en que haya incurrido el organismo personificado, si no contara con recursos suficientes para hacer frente a sus responsabilidades.

Como se ve, la personalidad es un recurso instrumental que se emplea en la organización sin que pueda decirse que la persona jurídica responda a la realidad plena de la independencia que la personalidad evoca.

No obstante, en algunos casos, la personalidad está al servicio de una independencia que se quiere que sea mayor. Es el caso de las Universidades, en las que su personalidad responde, aparte de otras razones, al reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria. Es el caso también de algunas Administraciones independientes como la [Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia](#) a la que se reconoce en el [artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio](#), la posibilidad de impugnar actos de las demás administraciones, pese a que la regla general, en principio, es que ni un órgano, ni una organización personificada, pueden impugnar los actos de la Administración en la que se incardinan o a la que están adscritas.

§ 113. Un tema clásico en la doctrina del Derecho Administrativo y, también, del Derecho Privado, ha sido la explicación técnica de cómo se produce **la imputación** a la persona jurídica de un acto que, al fin y al cabo, tiene su origen en una persona física.

Durante algún tiempo estuvo en boga la **teoría de la representación**, en virtud de la cual el acto del representante se imputa al representado, como si hubiera sido adoptado por este en razón del otorgamiento de la representación misma. Si el representante ha actuado dentro de los límites de su poder, el acto se considera adoptado por el representado directamente y tiene efectos en su esfera patrimonial con todos los efectos.

Ahora bien, dicha teoría de la representación presentaba el inconveniente de que en la relación representado-representante aquel tiene una voluntad propia y en virtud de la misma ha decidido nombrar un representante y darle o no instrucciones sobre cómo debe actuar en su nombre.

El problema en el caso de las personas jurídicas consiste en que el supuesto representado – la persona jurídica – no tiene voluntad alguna, puesto que ni siquiera

tiene existencia física. No sería posible representar a una persona que no tiene voluntad ni sustrato físico.

La teoría de la representación ha sido abandonada por **la teoría orgánica**: no se trata de representar a nadie, sino de crear los órganos de la persona que le hacen querer a ésta. La decisión del órgano –que en realidad es la decisión de la persona investida como titular del órgano– es directamente imputada a la persona, no en virtud de representación alguna, sino porque es emanación del órgano de la persona a la que el ordenamiento de la institución le da el poder de expresar la voluntad de la persona.

La decisión del órgano se considera directamente resolución de la persona jurídica en la que el órgano se incardina.

6.5. LA COMPETENCIA

Concepto de
competencia

§ 114. 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.)⁷ que se van dividiendo y subdividiendo en

⁷ 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 funciones en territorios distintos, desde luego, pero desde el punto de vista material es el

un 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 común, 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 entidad⁸. La competencia no consiste, así, en los ámbitos concretos en sí sino en las funciones y potestades⁹ 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 (autorizar -permisos conducir-, sancionar infracciones, etc.).

Clases de
competencia

§ 115. 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,

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.

⁸ 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.

⁹ Por ejemplo, la potestades 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.

§ 116. 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 Cultura, hay una Secretaria General de Cultura: dentro de ésta hay tres Direcciones Generales (D.G. del Libro y Fomento de la Lectura; D.G. de Industrias Culturales, Propiedad Intelectual y Cooperación; y D. G. de Bellas Artes), 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. 47 b) LPACAP).

C) El criterio de asignación puede ser también **funcional**. Así puede entenderse que ocurre con la Subsecretaría del Ministerio Cultura o con la Secretaría General de Cultura. 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) Otro criterio secundario de asignación de la competencia puede ser el **temporal** mediante el que se asignan las competencias en función del tiempo.

§ 117. 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.

§ 118. 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.

§ 119. 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.

6.6. LAS TÉCNICAS DE FLEXIBILIZACIÓN DEL PROCESO DE DETERMINACIÓN NORMATIVA DE LAS COMPETENCIAS

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

§ 120. 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 reglamentos 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.

El marco normativo de la atribución de competencias.

§ 121. 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 LBRL o el [artículo 25](#) de la misma norma que reconoce las competencias que

corresponden a los municipios— o las normas autonómicas sobre régimen local.

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 LRJSP¹⁰ 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 de carácter general, sino que se complementa por la **normativa sustantiva** relativa al 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

¹⁰ Debe tenerse en cuenta que la LRJSP contiene tanto artículos que responden al título competencial estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas como artículos referidos exclusivamente al nivel estatal, como se puede comprobar en su disposición final decimocuarta de la LRJSP.

ya atribuidas de forma detallada a entidades u órganos concretos en la materia específica que regulan.

§ 122. 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 LRJSP 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 superiores¹¹.

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 ministerio¹².

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, empleando las normas reglamentarias del mismo rango y procedentes del mismo titular de la potestad reglamentaria que aprobó la norma que se trata de modificar¹³.

¹¹ En la actualidad, es el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, el que establece los órganos superiores (Ministerios y Secretarías de Estado).

¹² El Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece 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 Sanidad el Real Decreto 735/2020.

¹³ Es el caso del Real Decreto 1182/2020, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 139/2020 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

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.

§ 123. Una vez atribuidas, tales competencias atribuidas **son irrenunciables e intransmisibles**, por lo que deben ejercerse precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia ([artículo 8 LRJSP](#)), 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 8 LRJSP](#) 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– 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 9 a 13 LRJSP 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.

146/2021, 147/2021. También el Real Decreto 2/2020 del Presidente del Gobierno fue modificado por el Real Decreto 722/2020.

§ 124. **La delegación** de competencias prevista en el artículo 9 LRJSP se refiere a la delegación del ejercicio de la competencia en otros órganos de la misma Administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes, o en los Organismos públicos o Entidades de Derecho Público vinculados o dependientes de aquéllas¹⁴.

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 del artículo 9 se señalan como competencias indelegables las siguientes:

- a) Asuntos que se refieran 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 en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso.
- d) Las materias en que así se determine 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 del correspondiente nivel territorial. Asimismo, en cada una de las resoluciones adoptadas por delegación debe hacerse constar esta 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.

¹⁴ 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 previstas en el propio artículo 9 LRJSP. En el caso de la Administración General del Estado se 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 exigencia se pretende controlar algo el ejercicio de la delegación o de la avocación de forma que no dependa sólo del órgano delegante.

Avocación

§ 125. En lo que se refiere a **la avocación** (artículo 10 LRJSP) 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

§ 126. La **encomienda de gestión** (artículo 11 LRJSP) 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 desempeño¹⁵; por ello no se cede ni la

¹⁵ Así sucede, por ejemplo, en el caso de la gestión de unas pruebas selectivas convocadas por unos órganos (Subsecretaría del Ministerio de Presidencia) u organismos (Consejo de Seguridad

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 dicho 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.

Delegación de
firma

§ 127. La **delegación de firma** (artículo 12 LRJSP) –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 que se firmen por delegación, al margen de quien firme por delegación, se hará constar la autoridad de procedencia.

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.).

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

Suplencia

§ 128. La **suplencia** (artículo 13 LRJSP), 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 suplido¹⁶.

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 temporalmente¹⁷.

6.7. LAS TÉCNICAS DE CLARIFICACIÓN Y CONCRECIÓN DE LA COMPETENCIA

Eficacia y
unidad de
acción

§ 129. 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

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 LRJSP 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.

§ 130. 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.

§ 131. 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 LRJSP que establece como principios generales básicos, y por tanto aplicables en todas las Administraciones públicas, los siguientes principios:

- a) Servicio efectivo a los ciudadanos.
- b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.

- c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
- d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
- e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.
- f) Responsabilidad por la gestión pública.
- g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.
- h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.
- i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.
- j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

Debe notarse que hablamos de principios atinentes a la organización misma si bien hay también 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.

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 LRJSP 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.

Si bien estos principios son aplicables a todas las Administraciones Públicas, debe tenerse en cuenta que pueden concretarse para las Administraciones autonómicas en sus respectivas Leyes de Gobierno o Administración; y para las Corporaciones locales, en lo dispuesto en la LBRL, las Leyes autonómicas de régimen local y sus reglamentos de organización.

§ 132. 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. 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 8 LRJSP. 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 6 LRJSP 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.

§ 133. 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 el Título III de la LRJSP, dedicado precisamente, a las relaciones interadministrativas.

El principio básico es el de **lealtad institucional** que se recoge en el artículo 140.1 a), y que concreta en el **deber de colaboración** previsto en el artículo 141 LRJSP que implica las siguientes actuaciones:

- 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 o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de forma integral a la información relativa a una materia.
- d) Prestar, en el ámbito propio, la asistencia que las otras Administraciones pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias.
- e) Cumplir con las obligaciones concretas derivadas del deber de colaboración y las restantes que se establezcan normativamente.

En los últimos 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 unas 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 mismas¹⁸. 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 artículo 147 LRJSP¹⁹. Se trata de órganos creados de forma específica por la Administración del Estado y de las CCAA para la cooperación. Las conferencias sectoriales son órganos de composición multilateral (reúnen a la AGE junto a todas o algunas CCAA, junto a

¹⁸ Desde la primera Conferencia en 2004, se han celebrado 23, por lo que se va asumiendo como un mecanismo su normal de funcionamiento ([ver más](#)).

¹⁹ 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](#))

las Entidades Locales cuando afecte a sus competencias que participan a través de la asociación de ámbito estatal que las representa —la FEMP—) y de ámbito sectorial (de educación, consumo, igualdad)²⁰. 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 existen las Conferencias Bilaterales²¹, y otros órganos específicos constituyan la Administración General del Estado y las Administraciones de las CCAA que reúnan a responsables de determinadas materias.

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 servicios²². Su régimen jurídico general se encuentra en el Capítulo VI del Título II de la LRJSP, 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

²⁰ 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](#))

²¹ Además de las Conferencias 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 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.

²² 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.).

garantizar un control sobre los mismos ya que se habían convertido en unos sujetos 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 Capítulo VI del Título Preliminar de la LRJSP.²³ 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.); pero cuando ese contenido es muy genérico y se limitan a establecer pautas de orientación política o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración quedan fuera siendo considerados Protocolos Generales. Los convenios tienen cada vez una importancia mayor²³ por lo que se le dedica una regulación detallada para evitar que se convierta en un instrumento de elusión de la normativa sobre contratación pública, ya que se admiten la posibilidad de que se celebre también con personas jurídico-privadas ajenas a las Administraciones. 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 extinción. Para los requisitos de validez de los convenios, su contenido y las condiciones en que se produce su extinción y los efectos de su resolución vienen detallados en los artículos 48 a 52 LRJSP. Es común que para su cumplimiento se prevea la creación de un órgano mixto de vigilancia y control que se encarga de resolver los problemas de

²³ Para valorar la importancia que ha adquirido la actividad convencional como forma de relación entre las Administraciones Públicas, cabe señalar que, solamente entre el Estado y las CCAA, existen 25.420 convenios que figuran en la Base de Datos de Convenios con las Comunidades Autónomas. Se puede consultar más información en los Boletines Anuales que elabora el Ministerio de Política Territorial y Función Pública: https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Convenios_Colaboracion.html.

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.

Al margen de estos instrumentos de cooperación previstos en la LRJSP, 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 demás y a su concreto ejercicio. El principio de lealtad institucional con todas sus manifestaciones se impone para una actuación eficaz del conjunto²⁴.

§ 134. Hasta aquí se han explicado las técnicas de clarificación y concreción de las competencias, pero estas pueden no ser eficaces y pueden producirse conflictos de competencia.

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 administrativo²⁵. Así la competencia resulta esencial en la organización

²⁴ 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.

²⁵ 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

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**²⁶ pueden surgir entre el Estado y las CCAA a propósito de quién es competente para legislar sobre una materia²⁷, 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)²⁸.

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](#)²⁹. De forma alternativa, si lo que se discute

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.

²⁶ Para comprobar el nivel de conflictos existente en este sentido puede consultarse el Boletín Mensual de Conflictividad del Ministerio de Política Territorial y Función Pública: https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/regimen_juridico.html

²⁷ 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 inconstitucional promovida por Jueces o Tribunales. Es el caso, por ejemplo, de la STC 15/2021, de 28 de enero de 2021 que declara inconstitucional el artículo 3.4 de la Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco por vulnerar las competencias estatales sobre legislación procesal al incluir a nivel autonómico la acción pública en vía jurisdiccional.

²⁸ Es el caso, por ejemplo, del conflicto que se planteó entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña que resuelve la STC 114/2019, de 16 de octubre, en el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 310/2016, de 29 de julio, por el que se regulan las evaluaciones finales de educación secundaria obligatoria y de bachillerato.

²⁹ 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

es el concreto ejercicio de la competencia el conflicto debe llevarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa que se pronunciará sobre el caso concreto³⁰.

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 competencias —o a la inversa—, el conflicto deberá plantearse a través de un recurso contencioso-administrativo³¹.

§ 135. 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 LRJSP en su artículo 14 contiene las

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 otras 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.

³⁰ 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)

³¹ 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 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).

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, ya sea de la misma o de distinta Administración. 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 undécima LRJSP](#) 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. Cuando se trata de conflictos intraministeriales, la disposición adicional undécima LRJSP dispone que resuelven por el superior jerárquico común.

Por otra parte, y con respecto a los conflictos entre la Administración General del Estado y sus entes instrumentales, 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 creó un procedimiento de resolución supuestamente arbitral³² de los conflictos o controversias jurídicas que no necesariamente tienen que ser de competencias, sino que podrían tener otra dimensión atinente no sólo a la competencia sino a otros aspectos³³. En todo caso los eventuales

³² 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.

³³ 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.

conflictos se ponen en conocimiento de la Comisión Delegada del Gobierno para la Resolución de Controversias Administrativas³⁴ que crea la Ley 11/2011, que es la que resuelve de forma inapelable³⁵.

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 atribuciones³⁶.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- [Constitución Española](#).
- Estatutos de Autonomía.
- [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#).
- [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#).
- [Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno](#).
- Leyes del Gobierno y/o de las Administraciones Públicas autonómicas.
- [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#).

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

³⁴ 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.

³⁵ 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.

³⁶ 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

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo*, 12ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2022, Lección 6, o bien;
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Principios de Derecho Administrativo*, vol. 1, 5ª ed., Iustel, Madrid, 2019, apartado 6, o bien;
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho Administrativo*, 18ª ed., Tecnos, Madrid, 2022, Capítulo 2.
o bien.
- MARTÍN REBOLLO, Luis: *Manual de Leyes Administrativa*, 6ª ed, 2022, Capítulo VI.