

## TEMA 3

# LOS PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. LA COMPETENCIA Y SUS TÉCNICAS DE TRASLACIÓN. LA JERARQUÍA, LA COORDINACIÓN Y EL CONTROL. CONFLICTO DE ATRIBUCIONES.

- 1. PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**
  - 1.1. INTRODUCCIÓN
  - 1.2. EL PRINCIPIO DE EFICACIA
  - 1.3. EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA
  - 1.4. EL PRINCIPIO DE DESCENTRALIZACIÓN
  - 1.5. EL PRINCIPIO DE DESCONCENTRACIÓN
  - 1.6. EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN
    - 1.6.1. La coordinación interorgánica
    - 1.6.2. La coordinación por el Estado y por las Comunidades Autónomas de las Entidades Locales
    - 1.6.3. La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas
  - 1.7. LOS PRINCIPIOS DE BUENA FE Y CONFIANZA LEGÍTIMA
  - 1.8. EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN
  - 1.9. EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN
- 2. LA COMPETENCIA Y SUS TÉCNICAS DE TRASLACIÓN**
  - 2.1. CONCEPTO DE COMPETENCIA
  - 2.2. DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS
  - 2.3. LA REVOCACIÓN
  - 2.4. LA AVOCACIÓN
  - 2.5. OTRAS FIGURAS AFINES
    - 2.5.1. La encomienda de gestión
    - 2.5.2. La delegación de firma
    - 2.5.3. La suplencia
  - 2.6. LA ABSTENCIÓN Y RECUSACIÓN
    - 2.6.1. Abstención
    - 2.6.2. Recusación
- 3. LA JERARQUÍA, LA COORDINACIÓN Y EL CONTROL**
  - 3.1. LA JERARQUÍA
  - 3.2. LA COORDINACIÓN
  - 3.3. EL CONTROL
- 4. CONFLICTO DE ATRIBUCIONES**

## 1. LOS PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

### 1.1. Introducción

La ahora derogada Ley 30/1992 en su artículo 3 rubricado «*Principios generales*» reproducía el artículo 103.1 de la Constitución al expresar que «*Las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho*». A continuación, en el mismo artículo se hacía referencia a los principios de buena fe y de confianza legítima y en relación a la actuación la Administración a los principios de eficiencia y servicio a los ciudadanos; de la misma forma en sus relaciones con los ciudadanos, los principios de transparencia y de participación.

Sin embargo, tras la derogación de la citada Ley 30/1992 dichos principios se recogen ahora en la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público la cual comienza estableciendo, en sus disposiciones generales, los principios de actuación y de funcionamiento del sector público español. Así, la nueva ley enumera entre los principios generales, que deberán respetar todas las Administraciones Públicas en su actuación y en sus relaciones recíprocas, además de encontrarse los ya mencionados en la Constitución Española de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación, y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, destaca la incorporación de los de transparencia y de planificación y dirección por objetivos, como exponentes de los nuevos criterios que han de guiar la actuación de todas las unidades administrativas. La enumeración de los principios de funcionamiento y actuación de las Administraciones Públicas se completa con los ya contemplados en la normativa vigente de responsabilidad, calidad, seguridad, accesibilidad, proporcionalidad, neutralidad y servicio a los ciudadanos.

De esta manera, el artículo 3 de la citada Ley 40/2015 dispone que «*las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Deberán respetar en su actuación y relaciones 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».*

## 1.2. El principio de eficacia

Una de las principales columnas, en palabras del profesor Garrido Falla, en que se asienta el edificio total del Derecho Administrativo es el principio de legalidad, con él se garantiza la libertad de los administrados frente a la actuación de la Administración. Sin embargo, esta perspectiva marcadamente esencial del Derecho Administrativo, hoy no es suficiente, ya que como testimonia nuestra propia Constitución no sólo hemos constituido un Estado de derecho, sino también un Estado social y democrático. Con ello queremos manifestar que una posición exclusivamente legalista de la Administración no resultaría adecuada a los principios constitucionales. La actividad de la Administración debe tener una dimensión finalista que comprenda la eficacia, la operatividad, la existencia de unos buenos resultados.

El principio de eficacia aparece recogido en la declaración que sobre los fines de la Administración efectúa el artículo 103 de la Constitución, enumerándolo como el primer principio de organización administrativa.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público al igual que la Ley 30/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas hacen a lo largo de su articulado múltiples referencias a este principio, tanto de forma directa como indirecta. Cuando trata de la creación de órganos administrativos establece la prohibición de crear nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos. Cuando hace referencia a la incorporación de medios técnicos exige que las Administraciones Públicas impulsen el empleo y aplicación de las técnicas y métodos electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de su actividad, estableciendo que cuando sea compatible con tales medios técnicos los ciudadanos podrán relacionarse con tales Administraciones Públicas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos. Por último, cuando alude al derecho de todo ciudadano a obtener una respuesta expresa a las solicitudes que aquéllos le formulen, o a la posibilidad de finalizar el procedimiento de manera convencional mediante acuerdos o pactos, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico, también se está refiriendo implícitamente al principio de eficacia. Como vemos, todos los supuestos citados son ejemplos que evidencian la necesaria eficacia administrativa, tanto en las relaciones «*ad intra*» como «*ad extra*» de la propia Administración.

En la esfera local, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, destacaba este principio, junto

al de coordinación y economía al referirse su artículo 147 al procedimiento administrativo local.

Como dice Francisco Lliset es un principio teleológico, es decir, finalista, equivalente a buena administración, por lo tanto más que un mecanismo o técnica para alcanzar fines públicos, es un juicio valorativo sobre la actuación de la Administración Pública.

Sin embargo, este principio no sólo es determinante en el campo del procedimiento, sino también en el ámbito de la propia organización. Esta constatación ha planteado la necesidad de desarrollar los estudios sobre la reforma administrativa, que en palabras de Carro Martínez se concibe como un proceso ininterrumpido de adaptación de la organización y funcionamiento de la Administración tendente al logro del máximo rendimiento. Para ello será preciso extender la reforma administrativa a la adecuada repartición de las funciones públicas entre los distintos entes y órganos administrativos, a la racionalización de los procedimientos y garantías de la acción administrativa, al perfeccionamiento de los medios de selección, formación y promoción del personal al servicio de la Administración y a la simplificación y claridad en los textos legales.

### **1.3. El principio de jerarquía**

La técnica más tradicional de distribución de competencias en una organización es la jerarquía. Su antecedente más cercano lo encontramos, según García Trevijano, en el Derecho canónico. Este principio obedece a un sistema de organización escalonado entre los diversos órganos, de forma que los superiores manden sobre los inferiores. Entrena Cuesta lo define como: *«aquella estructuración que se efectúa de los distintos órganos de un mismo ramo dotados de competencias propias mediante su ordenación escalonada, en virtud del cual los superiores podrán dirigir y fiscalizar la conducta de los inferiores»*.

La formulación legal de este principio la encontramos en la Constitución, en su artículo 103, enunciándolo como uno de los principios básicos de la actuación de la Administración Pública. Sin embargo, la manifestación más clara de este principio aparece en el artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público al preceptuar que *«los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio»*.

Para que pueda hablarse de este principio es necesaria la concurrencia de dos condiciones: primero, la existencia de una pluralidad de órganos con competencia escalonada por razón de su nivel dentro de la estructura orgánica de determinado ente, y, segundo, la garantía, a través de un conjunto de facultades, de la prevalencia de la voluntad del órgano de grado superior sobre el inferior.

Las manifestaciones expresas de este principio son las siguientes:

- a) La posibilidad de dirigir, impulsar y fiscalizar a los inferiores.
- b) Dictar órdenes y fijar criterios para la actuación de sus subordinados mediante instrucciones y órdenes de servicio.

- c) La facultad de anular los actos de los inferiores, tanto a través de la resolución de los recursos ordinarios, como a través de la revisión de oficio de sus propios actos.
- d) La posibilidad de delegar las competencias en los órganos inferiores o, inversamente, la de avocarlas de acuerdo con las previsiones legales.
- e) Las delegaciones de firma, las encomiendas de gestión y las suplencias.
- f) La resolución de los conflictos de competencias entre los órganos inferiores y el ejercicio de la facultad disciplinaria sobre los titulares de tales órganos inferiores.

Todos estos poderes se corresponden, como dice Parada Vázquez, desde el punto de vista del órgano inferior, con el deber de respeto, obediencia y acatamiento a las órdenes de los superiores, tipificándose dentro del Estatuto del Empleado Público como una falta grave, la falta de obediencia a los superiores.

Sin embargo, en palabras del citado autor, este principio viene sufriendo un proceso de deterioro en todas las Administraciones Públicas, ya que la afirmación de otros principios, como pueden ser los de coordinación o cooperación, han creado un clima poco propicio para su desarrollo. Hoy tiende a afirmarse, en su lugar, la llamada relación de supremacía, justificada por la mayor entidad de los intereses que le corresponden velar a los órganos superiores de la Administración sobre aquellos otros cuyos intereses son más limitados.

#### **1.4. El principio de descentralización**

Al igual que el anterior principio, su importancia ha llevado al legislador a incluirlo entre los principios básicos de la organización administrativa y así el artículo 54.1 de la LRJSP dispone que «*la Administración General del Estado actúa y se organiza de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 3, así como los de descentralización funcional...*».

García Trevijano destaca como rasgos fundamentales de este principio la transferencia de poderes de decisión, la transferencia de una persona jurídica distinta, ya no a un órgano, sino a un ente independiente y la relación de tutela y no de jerarquía.

El calificativo opuesto a este principio sería el de concentración, es decir, la asunción por parte del Estado de todas las competencias, sin que procediera reconocer otras personalidades jurídicas diferentes a la del Estado.

La descentralización comienza a implantarse como principio en el último tercio del siglo XIX, precisamente para corregir los excesos del centralismo. Es, por lo tanto, un principio de signo contrario al de centralización y tiene como ventaja fundamental lograr el acercamiento de los niveles de decisión a los propios ciudadanos.

Este principio tiene dos dimensiones diferentes, una primera de carácter administrativo que es la que nos interesa ahora, tendente al logro de una mayor eficacia en la actuación de los poderes públicos, de tal modo se crean entes descentralizados a fin de que cumplan con mayor eficacia los servicios públicos