

Principios de actuación de la Administración Pública: eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.



OPOMANÍA
TU WEB DE OPOSICIONES

1.- PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EFICACIA, JERARQUÍA, DESCENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y COORDINACIÓN.

Cuando hablamos de principios de actuación de la Administración Pública hacemos referencia al resultado que se produce cuando la organización administrativa se contempla desde el punto de vista del Derecho.

El Artículo 103.1 de la actual Constitución, dispone que *“la Administración sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”*.

1.1. Estudio detallado de cada uno de los principios constitucionales

La lectura del anterior artículo constitucional nos muestra cinco principios de actuación de la Administración Pública: eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

Además de estos principios, también contiene la manifestación de que *“la Administración sirve con objetividad los intereses generales...”*.

El principio de objetividad, de gran importancia práctica y en virtud del cual la Administración ha de atender al administrado de forma imparcial, se concreta a través de dos vías previstas en nuestra Carta Magna:

- a) El acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.
- b) La remisión a la ley de la regulación de las garantías que tienden a lograr la imparcialidad de los funcionarios en el ejercicio de sus cargos.

Tras realizar la salvedad anterior, analizaremos a continuación los restantes principios constitucionales mencionados.

1.1.1. EFICACIA

La eficacia administrativa se contempla como verdadera directriz de actuación de las Administraciones Públicas, lo que quiere indicar que éstas deben actuar de manera eficaz.

En definitiva, la eficacia postula una correlación necesaria entre medios y fines que permite conocer el nivel de satisfacción de las necesidades públicas y el grado de cumplimiento de los programas y objetivos por parte de los poderes públicos.

1.1.2. JERARQUÍA

La jerarquía administrativa se puede definir como aquella estructuración que se efectúa de los distintos órganos de un mismo ramo de la Administración dotados de competencia propia, mediante su ordenación escalonada, en virtud de la cual los superiores dirigen y fiscalizan la conducta de los inferiores y resuelven, en su caso, los conflictos entre los mismos al objeto de conseguir la unidad en la actuación de todos ellos.

De ello se deduce que para que exista jerarquía es necesario que se establezcan relaciones entre órganos del mismo ramo de la Administración.

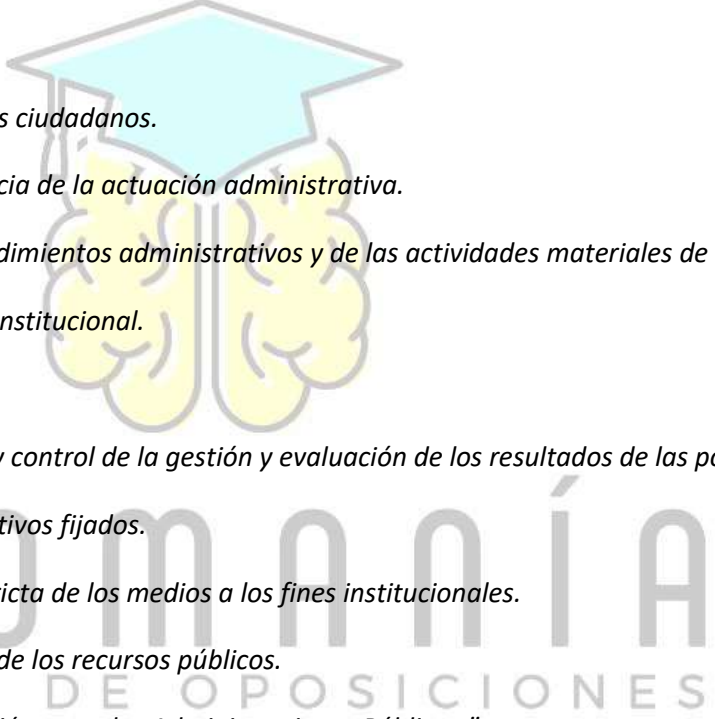
Desde el punto de vista objetivo, para que pueda hablarse de jerarquía será necesario que los órganos que se contemplan tengan una esfera de competencia propia.

Por otra parte, el principio de jerarquía, al establecer las relaciones interorgánicas de superioridad y subordinación, da origen a la posibilidad de ejercer potestades de muy diversa índole –de mando, reglamentarias, sancionadoras, etc...– que difícilmente pueden reconducirse a una sola potestad.

Además de la propia Constitución, en otras normas jurídicas inferiores existen numerosas manifestaciones del principio de jerarquía, aunque quizá la más clara referencia se encuentre en el Art. 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP):

*“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.”*

1.1.2.1. Potestades que surgen de la relación jerárquica

Como antes vimos, el plano superior en el que se sitúa el órgano investido de tal grado jerárquico respecto de sus subordinados determina una serie de potestades de muy diversa índole:

- Ante todo, la posibilidad de dirigir, impulsar y fiscalizar a los inferiores.
- Dictar órdenes y fijar criterios para la actuación de sus subordinados mediante instrucciones, circulares u órdenes de servicio.
- Atribuciones de inspección, derivadas de la fiscalización citada.

- Posibilidad de llevar a cabo por el superior, en algunos casos, los nombramientos de los inferiores.
- La resolución de los conflictos que se susciten entre órganos inferiores.
- En ocasiones, los órganos superiores pueden anular o reformar los actos de los inferiores, delegar en ellos el ejercicio de funciones o sustituirlos en el ejercicio de las mismas.
- Por último, y dentro del ordenamiento jurídico vigente, los superiores gozan respecto de sus inferiores de potestades sancionadoras.

1.1.3. DESCENTRALIZACIÓN

Desde un punto de vista político la dialéctica centralización-descentralización hace referencia a la forma en que está organizado un determinado país.

Ahora bien, lo que a nosotros nos interesa es su aspecto jurídico-administrativo. Bajo esta perspectiva, la descentralización alude al traspaso de funciones desde un ente público –Estado, Comunidades Autónomas, etc.– a otro ente o entes públicos –Comunidades Autónomas, entidades locales e instituciones–, siempre que el mencionado traspaso lleve aparejada la efectiva transferencia de poderes decisorios ejercidos en nombre propio por la entidad en cuyo favor se hace la descentralización.

1.1.3.1. Clases

1. Por razón del ente a favor de quien se descentraliza cabe hablar de descentralización en favor de entes territoriales y descentralización institucional, clasificación que responde a las distintas clases de personas jurídicas públicas ya conocidas.
2. Por razón del ente descentralizador se distingue entre descentralización originaria o de primer grado y derivada. En el primer caso descentraliza la Administración del Estado; en el segundo lo hacen entes, a su vez, descentralizados, como sucede, por ejemplo, en el supuesto de que una Comunidad Autónoma transfiera competencias en favor de entes locales o institucionales no dependientes de ella.

1.1.4. DESCONCENTRACIÓN

A diferencia de la descentralización, que como sabemos opera entre entes públicos, la desconcentración tiene lugar entre órganos de un mismo ente público.

En este sentido, dispone el Art. 8.2 de la antes mencionada Ley 40/2015 del RJSP, que *“la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquéllos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias”*.

Por consiguiente, la desconcentración es el fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de órganos superiores a inferiores dentro de la misma organización personificada.

La desconcentración, por suponer un nuevo reparto de competencias entre órganos, ha de realizarse por una norma jurídica o reglamentaria, y no por un mero acto administrativo del órgano superior.

La esencia de la desconcentración radica, por una parte, en evitar el exceso de competencias de los órganos superiores y en la voluntad de acercamiento de la Administración a los administrados, dado que los niveles orgánicos inferiores están más en contacto con las necesidades de los administrados.

De conformidad con lo dispuesto en la LRJSP, la desconcentración:

- Afecta tanto a la titularidad como al ejercicio de las competencias.
- Únicamente puede llevarse a cabo entre órganos jerárquicamente dependientes y en sentido descendente.
- Ha de estar prevista en las normas de atribución.
- Los términos y requisitos para su realización serán los que se determinen en las normas de atribución.

En definitiva, a través de la desconcentración los órganos inferiores asumen, como propias y bajo su responsabilidad, determinadas competencias hasta entonces asignadas a otros órganos superiores, los cuales quedan desapoderados por completo de las mismas.

La desconcentración puede ser horizontal y vertical. La primera se produce cuando un órgano central cede sus competencias a otro también central, existiendo la vertical en el caso de que las atribuciones pasen de un órgano central a uno periférico.

1.1.4.1. Figuras afines

Como hemos visto, la desconcentración supone un cambio tanto en la titularidad como en el ejercicio de la competencia desconcentrada. Sin embargo, existen otras técnicas y modalidades en las que traslada tan sólo el ejercicio de la competencia o la forma en que se ejerce, pero no la titularidad de la misma, que continúa siendo del órgano que en principio la posea. Ello se lleva a cabo a través de las siguientes figuras jurídicas:

1. La delegación de competencias.
2. La avocación.
3. La encomienda de gestión.
4. La delegación de firma.
5. La suplencia.

1. La delegación de competencias

Con el fin de conseguir una mayor flexibilidad y lograr asimismo parte de las ventajas de la desconcentración, la LRJSP regula la delegación de competencias. Así, en su Art. 9 establece que *“los órganos de las diferentes Administraciones Públicas podrán delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas 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 aquéllas”*.

Vemos, por tanto, que así como la desconcentración se realiza por una norma jurídica y, en su virtud, la titularidad de la competencia se traspa a otro órgano inferior, la delegación de competencias se origina por un acto voluntario del órgano titular de la competencia que sólo produce una atribución del ejercicio y no de la titularidad de la competencia,

la cual continúa siendo del delegante. Y, además, no se exige que entre delegante y delegado exista una relación de jerarquía inmediata, sino que basta con que aquél sea un órgano superior a éste.

Por otra parte, al no exigir la LRJSP que entre delegante y delegado exista una relación de jerarquía, la delegación de competencias ha dejado de ser un traslado en el ejercicio de competencias entre un órgano superior y otro inmediatamente inferior, para extenderse a todos aquellos casos de delegación horizontal, descendente o transversal, ya que las posibilidades son tan amplias que tienen cabida cualquiera de las mencionadas.

La LRJSP admite la delegación de competencias con gran amplitud y generalidad, excluyendo únicamente en su Art. 9.2 las competencias relativas a:

- a) Los asuntos que se refieran a relaciones con la Jefatura del Estado, la Presidencia del Gobierno de la Nación, las Cortes Generales, las Presidencias de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
- 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.

Asimismo, salvo autorización expresa de una Ley, no podrán delegarse las competencias que se ejerzan por delegación. En tales casos, si se apreciara la necesidad de que ejerciera la competencia un nuevo delegado, lo procedente sería revocar la primera y realizar una nueva delegación a favor del órgano que se considere idóneo para ejercerla.

En el orden formal, el procedimiento a seguir es muy sencillo: basta con una resolución del delegante en favor del delegado, en la que deberá consignar las competencias objeto de la misma, y publicarla en el Boletín Oficial del Estado, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, según que el órgano delegante pertenezca a la Administración del Estado, a la de una Comunidad Autónoma o a la Administración Local.

De conformidad con lo previsto en el Art. 9.4 de la LRJSP, las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante.

Finalmente hay que reseñar que la delegación de competencias se otorga en principio con carácter indefinido, si bien puede ser revocada en cualquier momento por el órgano delegante.

En tales casos, la revocación deberá ser publicada en el mismo Boletín Oficial en que se insertó la delegación.

2. La avocación

Del lado opuesto a la delegación de competencias se encuentra la figura de la avocación, que consiste en la asunción unilateral por parte de un órgano de una competencia que corresponde ordinariamente a otro órgano inferior o que actúa por delegación del primero.

Así, según se establece en el Art. 10 de la LRJSP:

- Los órganos superiores podrán avocar para sí el conocimiento de uno o varios asuntos cuya resolución corresponda ordinariamente o por delegación a sus órganos administrativos dependientes, cuando circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial lo hagan conveniente.

- En los supuestos de delegación de competencias en órganos no dependientes jerárquicamente, el conocimiento de un asunto podrá ser avocado únicamente por el órgano delegante.
- En todo caso, la avocación se realizará mediante acuerdo motivado que deberá ser notificado a los interesados en el procedimiento, si los hubiere, con anterioridad o simultáneamente a la resolución final que se dicte.
- Contra el acuerdo de avocación no cabrá recurso, aunque podrá impugnarse en el que, en su caso, se interponga contra la resolución del procedimiento.

Al contrario de lo que sucede con la delegación de competencias, la avocación es una figura muy poco conocida y utilizada en nuestras Administraciones Públicas.

3. La encomienda de gestión

Consiste en que un órgano administrativo o entidad de Derecho público encarga a otro órgano o entidad, de la misma o diferente Administración, realizar actividades de carácter material, técnico o de servicios, bien por razones de eficacia o por no disponer el encomendante de los medios técnicos idóneos para su desempeño.

De lo anterior se desprende que la encomienda no supone cesión de la titularidad de la competencia ni tampoco traslada su ejercicio en el plano jurídico-formal, esto es, la facultad para dictar actos o resoluciones administrativas, sino que su contenido es puramente material o técnico y limitado a actuaciones materiales, técnicas o de servicios. El encomendado, por tanto, sólo se encarga de realizar tareas instrumentales jurídicamente irrelevantes, como pueden ser determinados estudios, inspecciones técnicas, informes, propuestas, recogida o recuento de datos, operaciones estadísticas, etc...

La encomienda de gestión se encuentra regulada en el Art. 11 de la LRJSP, al establecer que:

La realización de actividades de carácter material o técnico de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho Público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración, siempre que entre sus competencias estén esas actividades, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

Las encomiendas de gestión no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en ésta.

La encomienda de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos 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.

En todo caso, la Entidad u órgano encomendado tendrá la condición de encargado del tratamiento de los datos de carácter personal a los que pudiera tener acceso en ejecución de la encomienda de gestión, siéndole de aplicación lo dispuesto en la normativa de protección de datos de carácter personal.

La formalización de las encomiendas de gestión se ajustará a las siguientes reglas:

a) Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos administrativos o Entidades de Derecho Público pertenecientes a la misma Administración deberá formalizarse en los términos que establezca su normativa propia y, en su defecto, por acuerdo expreso de los órganos o Entidades de Derecho Público intervinientes. En todo caso, el instrumento de formalización de la encomienda de gestión y su resolución deberá ser publicada, para su eficacia, en el Boletín Oficial del Estado, en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante.

Cada Administración podrá regular los requisitos necesarios para la validez de tales acuerdos que incluirán, al menos, expresa mención de la actividad o actividades a las que afecten, el plazo de vigencia y la naturaleza y alcance de la gestión encomendada.

b) Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos y Entidades de Derecho Público de distintas Administraciones se formalizará mediante firma del correspondiente convenio entre ellas, que deberá ser publicado en el «Boletín Oficial del Estado», en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante, salvo en el supuesto de la gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos o Consejos insulares, que se registrará por la legislación de Régimen Local.

4. La delegación de firma

La delegación de firma se diferencia de la delegación de competencias en que no se ceden facultades resolutorias, sino simplemente, como su nombre indica, la firma de las resoluciones adoptadas por un órgano superior.

En este sentido, el Art. 12 de la LRJSP establece que los titulares de los órganos administrativos podrán, en materias de su competencia, que ostenten, bien por atribución, bien por delegación de competencias, delegar la firma de sus resoluciones y actos administrativos en los titulares de los órganos o unidades administrativas que de ellos dependan, dentro de los límites señalados en el artículo 9.

Por tanto, la delegación de firma no alterará la competencia del órgano delegante y para su validez no será necesaria su publicación, siendo preceptivo que en las resoluciones y actos que se firmen por delegación se hará constar la autoridad de procedencia.

5. La suplencia

Según lo dispuesto en el Art. 13 de la LRJSP, en la forma que disponga cada Administración Pública, los titulares de los órganos administrativos podrán ser suplidos temporalmente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, así como en los casos en que haya sido declarada su abstención o recusación. La finalidad de la suplencia no es otra que la de garantizar el efectivo ejercicio de las competencias por los órganos que las tengan expresamente atribuidas, evitando la paralización de la actividad en los mencionados supuestos.

Si no se designa suplente, la competencia del órgano administrativo se ejercerá por quien designe el órgano administrativo inmediato superior de quien dependa.

La suplencia no implica, en ningún caso, alteración de la competencia.

1.1.5. COORDINACIÓN

El objetivo fundamental de la coordinación es el de sincronizar las actuaciones de los distintos órganos de la Administración.

El principio de la coordinación, en sentido estricto, se refiere a las necesarias relaciones de complementariedad que deben existir entre órganos de distinto ramo de la Administración, entre los que precisamente no existe relación jerárquica; así como las relaciones entre órganos de la misma competencia y pertenecientes al mismo ramo de la Administración, pero con distinta competencia territorial.

Por tanto, el principio de coordinación trata de evitar superposiciones y fricciones entre las competencias de órganos no jerarquizados.

El Art. 98.2 de la Constitución, al decir que el Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión.

El Art. 154 de la Constitución, que da carta de naturaleza al Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, el cual dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad.

