

Lección 14

CARACTERES GENERALES DE ORGANIZACIÓN

En el derecho administrativo, de organización, son todas aquellas normas que regulan la creación, modificación y extinción de órganos y personas jurídicas públicas así como normas que regulan la distribución de competencias y funciones entre órganos administrativos como, por último, las normas que regulan los principios y técnicas para solventar los conflictos o para asegurar la supremacía, jerarquía o la coordinación de unas organizaciones sobre otras.

POTESTAD ORGANIZATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En sentido amplio hace referencia al conjunto de facultades que cada administración ostenta para configurar su propia estructura. En sentido estricto, es la facultad de ésta para configurar a través de normas y dentro de los límites de la constitución, y las leyes, su propia estructura.

El artículo 11 de la ley 30/92 (ley del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común) reconoce en sus tres apartados esta potestad organizatoria de la administración. Este precepto le atribuye capacidad implícita para adaptar su aparato organizativo a las conveniencias de un mejor cumplimiento de sus fines.

Partiendo de este concepto, los principios y límites con que ha de ejercitarse han sido expresamente definidos en nuestro texto constitucional (artículo 103 de la constitución).

La ley 30/92 ha trasladado literalmente el contenido de este artículo 103. El artículo 3 de dicha ley, establece lo mismo que el 103. La modificación de enero de 1999 (la ley 4/99) ha añadido dos principios nuevos a los aludidos en concreto: confianza legítima y buena fe a los ya referidos en la constitución.

Los principios recogidos en estos artículos los vemos en los siguientes temas, en cuanto a los límites de la potestad organizatoria, como cualquier otra potestad administrativa, está sujeta o limitada por las previsiones que establezca en esta materia las leyes y la constitución. Establece expresamente el artículo 103 y el 3.1 de la ley 30/92.

Esto significa que la actuación de la administración organizatoria no está siempre vinculada positivamente al ordenamiento jurídico. Sólo puede hacer aquello que venga establecido en una norma previa, pues es la norma, quien habita administración, para que actúe y cumpla sus fines. Se trata de una concreción del principio de legalidad.

En el caso concreto de la potestad organizatoria, los límites constitucionales y legales son los siguientes:

Constitución: existe una reserva constitucional en materia de organización. En cuanto que determinados órganos administrativos vienen previstos con carácter institucional en la constitución (artículos 97 y siguientes) establecimiento, confección y funcionamiento del gobierno, consejo ministros, etc. El artículo 122.3 se refiere al consejo general del poder judicial en el ámbito de la administración local, el artículo 140 de la constitución fija la competencia de los órganos de gobierno administración de los ayuntamientos: alcaldes y concejales, y en el ámbito de la administración autonómica, el 152 de la constitución establece una serie de previsiones que vinculan la potestad organizativa. Posibilidad de que exista un T. S. J., consejo de gobierno, un presidente...

Límites legales: no nos vamos a detener profundamente. Existen límites provenientes de leyes orgánicas como

las que regulan la composición del consejo de estado o los cuerpos y fuerzas de seguridad del estado, y otros provienen de las leyes ordinarias.

ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS.

La teoría orgánica, explica a su vez el porqué y el cómo se atribuyen la actividad de las personas físicas a las personas jurídico públicas a las que están incorporadas. La teoría orgánica constituye una solución jurídica para la imputación al poder público la actuación de los agentes y sus representantes. La teoría orgánica considera que cada poder público está integrado por distintas unidades de actuación, y cada una de ellas está activada por personas físicas. A las unidades de las actividades diferenciadas se les denomina órganos que son los centros a través de los cuales actuó el correspondiente poder público y cuya actividad se imputan al ente público titular de tal poder.

Las personas físicas que activan o sirven en los diferentes órganos no actúan ni por mandato ni por representación, sino en cuanto miembros del sujeto público al que se imputan a su actuación. Tienen sus límites en cuanto que en no toda actuación realizada por personas al servicio de una persona jurídico pública, da lugar a imputación. Para que dicha imputación se produzca, han de concurrir tres condiciones:

1º) que la actividad desplegada por el servidor público sea el ejercicio de funciones propias del ente público al que pertenece.

2º) es preciso que se dé una apariencia formal y una reconocibilidad mínima de corrección del acto, así, el mero desempeño de funciones públicas, no es suficiente para dar lugar a una imputabilidad, pues puede ocurrir que el autor del acto carezca de competencia para ejercer.

3º) es preciso que el funcionario haya sido formalmente investido, no obstante a veces la administración puede resultar vinculada por actos de personas físicas que no han sido legítima y formalmente investidas de la condición de funcionario público. La seguridad jurídica obliga administración a asumir como propios algunas actuaciones de los llamados funcionarios de hecho que actúan como tales sin saber.

Idéntica situación se produce en los casos de anticipación o prolongación de una función pública anulación de nombramientos de funcionarios, o asunción espontánea por los ciudadanos de funciones públicas.

Existe una doble aceptación del concepto de órgano:

1) material conforme a la cual el órgano hace referencia a los medios materiales y jurídicos que le son asignados para configurarlo como unidad de actuación diferenciada dentro de la organización de la que forman parte. El órgano equivale a la persona física que le da vida, funcionario público. Su función es ejercer las competencias públicas que tenga atribuidas el órgano al que equivale.

Estas personas físicas titulares de los órganos administrativos, se encuentran con respecto a las personas jurídicas de las que forman parte cada órgano en una doble relación jurídica, 1) en una relación orgánica en virtud de la cual, cada persona física se identifica y se incorpora a la persona jurídica de la que forme parte; por ello un todo lo que hace en cuanto que titular del órgano se imputan a dicha persona jurídica. 2) la persona física se encuentra en una relación de servicios en virtud de la cual se determinen sus derechos y obligaciones con respecto a la persona jurídica a la que sirve. El órgano administrativo engloba tanto su acepción material como personal y puede definirse como un conjunto de elementos personales, jurídicos y liberales que forman 1 unidad definida de actuación en el seno de una persona jurídico pública.

Los órganos administrativos carecen de personalidad jurídica porque ellos componen la entidad o persona jurídica, son como los miembros a través de los cuales actúa una persona jurídica.

CLASES DE ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS.

En función de su *composición* se dividen en.

- **Complejos:** están constituidos por la agrupación de órganos sin tales serán éstos individuales o colectivos colegiados.
- **Simple:** no hay una pluralidad de órganos dentro de él.

En función del *número de sus titulares* se dividen en:

- **Colegiados:** su titular es un consejo, colegio, conjunto de personas físicas o cuyas distintas voluntades se fusionan en una superior (voluntad colegial).
- **Unipersonales:** su titular es una sola persona física con independencia de número de personas que lo compongan. Alcalde, ministro.

Los colegiados actúan en unidad de acto de igualdad de condiciones salvo el presidente parte corresponde dirimir con su voto los en partes en la adopción de acuerdos. Están regulados en los artículos 22 al 27 de la ley 30/92 y además conforme al 62.1.e) de la misma norma serán nulos de pleno derecho los actos adoptados por estos órganos prescindiendo total y absolutamente de las normas contienen las reglas esenciales para la formación de su voluntad.

Se consideran esenciales las reglas relativas a la convocatoria, quórum, y la adopción de los acuerdos. En cuanto a la convocatoria, deberán realizarse al menos con 48 horas de antelación, el quórum necesario para la válida constitución, será al menos de la mitad de sus miembros más el presidente y el secretario, salvo lo dispuesto para los órganos especiales. En cuanto a la deliberación no se podrá deliberar y decidir sobre cuestiones que no figuren en el orden del día salvo que estén presentes todos los miembros del órgano y que sea declarada la urgencia del asunto por el voto favorable de la mayoría. Los acuerdos serán adoptados por el voto favorable de la mayoría de los asistentes. La disposición adicional primera de la ley 30/92 establece que toda esta regulación no sea aplicable a los órganos colegiados de gobierno de las administraciones (consejo ministros, consejos de gobierno autonómicos, ni tampoco a los plenos de los entes locales).

Fin del tema 14.

Administrativo, Lección 14, Página 5