

LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. CUESTIONES GENERALES, RELACIONES INTERORGÁNICAS, ÓRGANOS COLEGIADOS, ABSTENCIÓN Y RECUSACIÓN(*)

JAVIER ESTEBAN RÍOS

Profesor Ayudante Doctor de Derecho administrativo

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: UN RÉGIMEN ORGÁNICO COMPLETO PARA UNA ADMINISTRACIÓN CONSOLIDADA.– II. LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. CUESTIONES GENERALES. III. LAS RELACIONES INTERORGÁNICAS: 1. La delegación de competencias. 2. La avocación. 3. La encomienda de gestión. 4. La delegación de firma. 5. La suplencia. 6. Los conflictos de atribuciones.– IV. LOS ÓRGANOS COLEGIADOS: 1. Régimen jurídico de los órganos colegiados. 2. Composición de los órganos colegiados. 3. Funcionamiento de los órganos colegiados.– V. LA ABSTENCIÓN Y RECUSACIÓN.– VI. CONCLUSIONES.– VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La legislación aragonesa recoge un régimen completo y minucioso de las diferentes vicisitudes que afectan a los órganos administrativos de la Administración autonómica, así como al ejercicio de las competencias atribuidas a los mismos. A la hora de configurar dicho marco se ha mantenido un escrupuloso respeto de la legislación básica estatal en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas, desarrollando y adaptando la misma a las necesidades y singularidades del sector público autonómico. En cuanto a su contenido, la normativa alcanza muy diversos extremos tales como la creación de órganos administrativos, las técnicas de traslado del ejercicio de competencias, las particularidades que afectan a los órganos colegiados o las causas y procedimientos de abstención y recusación de servidores públicos.

Palabras clave: órgano administrativo; organización administrativa; órganos colegiados; relaciones interorgánicas; Administración pública; abstención; recusación.

ABSTRACT: *Aragonese regional legislation contains a complete and detailed regime of the different vicissitudes that affect the administrative bodies of the regional administration, as well as the exercise of their powers. When configuring this framework, scrupulous respect for the state-level legislation has been maintained, developing and adapting it to the needs and singularities of the regional public sector. In particular, a wide range of issues are covered, such as the creation of administrative bodies, the techniques for*

(*) El presente trabajo es uno de los resultados de investigación del proyecto financiado por el Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento del Gobierno de Aragón sobre «Derecho Administrativo de la Economía, la Sociedad y el Territorio (ADESTER)», (Referencia: S22_20R) obtenido en convocatoria competitiva.

transferring the exercise of powers, the particularities affecting collegiate bodies and the causes and procedures for abstention and challenge of public servants.

Key words: administrative body; administrative organisation; collegiate bodies; interorganic relations; Public Administration; abstention; challenge.

I. INTRODUCCIÓN: UN RÉGIMEN ORGÁNICO COMPLETO PARA UNA ADMINISTRACIÓN CONSOLIDADA

El presente estudio se centra en el análisis de la regulación que disciplina la estructura organizativa interna de las Administraciones autonómicas aragonesas. En este sentido, la legislación autonómica aragonesa recoge un régimen completo y minucioso de las diferentes vicisitudes que afectan a los órganos administrativos y al ejercicio de las competencias legalmente atribuidas a los mismos (1).

Dicho régimen, como veremos, alcanza a muy diversas cuestiones, tales como la creación de órganos administrativos, las competencias que los mismos tienen atribuidas, las distintas técnicas de traslado del ejercicio de dichas competencias, las particularidades que afectan a los órganos colegiados o las causas de abstención y recusación a las que se someten las autoridades y el personal al servicio de la Administración.

A la hora de abordar las anteriores cuestiones, el legislador autonómico ha optado por seguir un enfoque continuista, manteniendo en gran parte las disposiciones que ya se encontraban plasmadas en la normativa previa (2). Pese a ello, se ha operado una notable alteración en la estructura de la norma, de modo que se adapta la misma a la disposición seguida en la legislación estatal (3). Igualmente, junto con diferentes variaciones puntuales en el articulado, se ha integrado nuevo contenido, representado por las disposiciones en sede de abstención y recusación (4). Como resultado de estos ajustes de estructura

(1) Régimen contenido en el Capítulo II del Título Preliminar (arts. 5 a 34) de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón.

(2) De este modo, se observa como el alcance de la legislación, con matices, es similar al contenido en el Decreto Legislativo 2/2001, de 3 julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

(3) En este sentido, el Capítulo II del Título Preliminar de la Ley 5/2021 se adapta perfectamente al respectivo Capítulo II del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

(4) Me refiero a la inclusión de los artículos 33 y 34 de la Ley 5/2021, que integran la Sección 4ª del Capítulo II de su Título Preliminar, y que anteriormente no encontraban reflejo en el texto del Decreto Legislativo 2/2001.

se facilita la labor de los intérpretes, quienes pueden consultar y aplicar al mismo tiempo, sin especial complejidad, la normativa de organización estatal y su paralela adaptación a la Administración autonómica aragonesa.

Junto con las consideraciones relativas a la forma y la estructura, la nueva legislación autonómica viene justificada por la necesidad de integrar las distintas modificaciones materiales que se han operado en la normativa estatal, permitiendo también su adecuación al marco administrativo aragonés (5). En este sentido, como no puede ser de otro modo, se ha mantenido un escrupuloso respeto de la legislación básica estatal en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas, desarrollando y adaptando la misma a la organización y especialidades del sector público de la Comunidad Autónoma (6).

Dicho acomodo a las bases estatales tiene un marcado carácter asimétrico, destacando un mayor desarrollo autonómico en aquellos elementos donde el legislador estatal ha sido menos minucioso —como en sede de delegación de competencias o funcionamiento de los órganos colegiados—. Por el contrario, en otros aspectos, la innovación autonómica es muy limitada o inexistente, figurando una reproducción prácticamente literal del contenido de unas bases estatales dotadas de mayor grado de detalle.

En ambos casos, tanto cuando el desarrollo autonómico es amplio como cuando es más limitado, se ha optado por plasmar en el propio texto legislativo aragonés el contenido de las bases estatales. Así, siguiendo la tradición contenida en la normativa autonómica precedente (7), la norma no se limita exclusivamente a concretar el desarrollo y especificidades aragonesas, incluyendo una remisión a la normativa estatal en aquellos aspectos regulados en la misma (8). Por el contrario, se ha preferido conformar un régimen completo, coherente y sistemático para el sector público autonómico, recogiendo conjuntamente las normas básicas y su concreción aragonesa.

(5) La necesidad de adaptar el marco autonómico a las variaciones contenidas en la Ley 40/2015 se contiene expresamente como justificación en el apartado II del Preámbulo de la Ley 5/2021.

(6) Así, se viene a desarrollar la legislación estatal sobre régimen jurídico del sector público dictada al amparo del artículo 149.1.18º de la Constitución Española, en aplicación de los artículos 61 y 71.1º del Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Y ello, en respeto de la minuciosa jurisprudencia constitucional que ha venido a delimitar el alcance posible de la actuación del legislador estatal y los legisladores autonómicos. Sobre esta delimitación constitucional de competencias me remito al análisis que tiene lugar en otros trabajos del presente volumen monográfico.

(7) Esta misma técnica era la empleada en el articulado del ya derogado Decreto Legislativo 2/2001.

(8) Esta alternativa se ha señalado como más oportuna en las Sentencias del Tribunal Constitucional nº 10/1982, de 23 de marzo, Fundamento Jurídico 8º, o nº 147/1993, de 29 de abril, Fundamento Jurídico 4º.

Este modo de proceder, basado en la reproducción del contenido de la normativa estatal en la legislación autonómica, ha sido objeto de ciertas críticas, que comparto (9). No obstante, dicha técnica se considera constitucionalmente legítima cuando en una materia coexisten bases estatales con desarrollo autonómico, sirviendo para la misma para mejorar la inteligibilidad de los textos normativos autonómicos y evitar un indeseada fragmentación o incoherencia (10).

Estas parecen ser las finalidades pretendidas por el legislador aragonés quien, por razones de seguridad jurídica, habría decidido configurar una regulación sistemática contenida en un única norma de referencia (11). Y es que, con ello, se facilitaría de forma relevante el conocimiento y la aplicación del Derecho por los ciudadanos e intérpretes, sin que resulte necesario acudir, en paralelo, al texto de distintas normas estatales y autonómicas. Por otra parte, la inclusión de un régimen completo para la organización administrativa parece casar bien con la situación actual del sector público aragonés, dotado de un elevado grado de consolidación y complejidad.

En cualquier caso, al margen de otras consideraciones, el presente análisis se centrará en la situación de las Administraciones autonómicas aragonesas. A tal fin se tomarán en consideración tanto la legislación básica estatal como la legislación aragonesa —dictada en desarrollo de las bases estatales o en aquellos aspectos no cubiertos por las mismas— en relación con los órganos administrativos y el ejercicio de competencias por estos. Junto con dichas normas, por supuesto, se estará también a la interpretación que, de sus previsiones, hayan realizado los jueces y tribunales.

II. LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. CUESTIONES GENERALES

Las Administraciones —dotadas de personalidad jurídica propia— establecen sus estructuras internas y distribuyen sus recursos de acuerdo con una serie de reglas de organización previamente definidas (12). En el marco de

(9) Así, se ha puesto el acento sobre los riesgos de confusión que pueden producirse, acerca de la posibilidad de conducir a supuestos de inconstitucionalidad sobrevenida —en caso de modificarse los preceptos estatales reproducidos— o en la directa inconstitucionalidad si media reiteración en ámbitos donde la Comunidad Autónoma carece de competencias. Acerca de estas cuestiones, se recomienda la consulta del minucioso análisis de L. LATORRE VILLA (2015), así como de la jurisprudencia constitucional en él reproducida.

(10) En este sentido, por ejemplo, las Sentencias del Tribunal Constitucional nº 47/2004, de 25 de marzo, Fundamento Jurídico 8º, o nº 341/2005, de 21 de diciembre, Fundamento Jurídico 9º. Igualmente, L. LATORRE VILLA (2015: 111 y 112).

(11) Según se afirma en el apartado III del Preámbulo de la Ley 5/2021.

(12) El marco normativo esencial en la materia se ve representado por los artículos 5 a 7 de la Ley 40/2015 y 5 a 8 de la Ley 5/2021. Para aproximarse a las cuestiones generales vinculadas con los órganos administrativos se recomienda la consulta de J. VALERO TORRIJOS (2017).

dichas normas organizativas, junto con determinadas obligaciones, las Administraciones públicas —y en particular la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón— disponen de una potestad de autoorganización, que les permite delimitar y establecer los distintos órganos a través de los que van ejercer sus competencias (13).

Los sujetos principales sobre los que pivota la potestad de autoorganización son los órganos administrativos, entendidos como unidades organizativas a las que se atribuyen funciones con efectos jurídicos frente a terceros o cuya intervención resulta preceptiva en la actuación administrativa (14). Estos órganos administrativos vienen a cumplir una función esencial, pues los mismos permiten imputar decisiones administrativas —con efectos jurídicos frente a terceros— a una Administración que, dada su naturaleza inanimada, no puede operar en el tráfico jurídico por sí sola.

A la hora de definir los concretos órganos que van a integrar la estructura de una Administración, y de asignar a los mismos competencias y recursos, deben respetarse ciertas reglas, que restringen la libertad de configuración administrativa.

En particular, como límite general sobre el que conviene detenerse, aparece una prohibición de las duplicidades, que permite respetar principios como los de eficacia administrativo o eficiencia en la utilización de los caudales públicos (15). En virtud de dicha prohibición no podrán crearse nuevos órganos que supongan la duplicación de otros ya existentes, salvo que, al mismo tiempo, se supriman estos últimos o se limiten sus competencias. A fin de asegurar el recto cumplimiento de esta limitación, la creación de nuevos órganos exigirá comprobar previamente que no se producen las duplicidades prohibidas, para lo que se habrá de obtener un informe al efecto del Departamento competente en materia de organización (16).

Igualmente, cuando se cree un nuevo órgano administrativo será necesario individualizarlo debidamente. A tal efecto, se deberán delimitar sus funciones y competencias, se ubicará el mismo en el organigrama de la Administración definiendo su posición jerárquica y se dotarán los créditos necesarios para asegurar su correcta puesta en marcha y funcionamiento. En el mismo sentido,

(13) Potestad de autoorganización reconocida a la Administración autonómica aragonesa en los artículos 4.1.a) y 5.2 de la Ley 5/2021, que resultan coherentes con lo dispuesto en los artículos 5.2 de la Ley 40/2015 y 61.1 de la Ley Orgánica 5/2007.

(14) La definición de órgano administrativo se contiene en el artículo 5.1 de la Ley 5/2021, prescindiéndose de la controvertida noción de unidad administrativa como institución diferenciada.

(15) Ex artículos 5.4 de la Ley 40/2015 y 6.3 de la Ley 5/2021.

(16) La introducción de este informe en el artículo 6.3 de la Ley 5/2021, representa una especialidad respecto del régimen estatal básico.

los distintos órganos creados —que al menos tengan nivel de jefaturas de servicios— serán inscritos en el Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas (DIR3) (17). Esta inscripción, entre otras finalidades, permite obtener un código de identificación para el órgano administrativo, que facilitará su identificación en cualquier procedimiento.

Por otra parte, existen distintos tipos de órganos administrativos, en función de la consideración de variables tales como su composición, funciones, alcance territorial o posición jerárquica (18). Dentro de esta clasificación, además de los órganos activos —que adoptan resoluciones o acuerdos con eficacia directa para los terceros destinatarios— se habilitan órganos consultivos, que se dedican a emitir informes o dictámenes para avalar o dar cobertura a las decisiones que han de adoptar los órganos activos (19).

Estas funciones consultivas, amparadas en los especiales conocimientos jurídicos, técnicos o sociales de los sujetos consultados, pueden desarrollarse a través de órganos específicos, dotados de autonomía orgánica y funcional respecto de la Administración consultante. Esta alternativa ha sido profundamente explorada en el ámbito aragonés, pudiendo referirse, a modo de ejemplo, la constitución del Consejo Consultivo de Aragón, el Comité de Bioética de Aragón, el Consejo de Ordenación del Territorio, el Consejo de Industria de Aragón o la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (20). Como alternativa a esta configuración de órganos diferenciados y autónomos, las consultas podrán articularse a través de los servicios que presten asistencia jurídica en la Administración consultante. Y ello, siempre y cuando se asegure que dichos servicios son independientes y no reciben instrucciones, directrices o indicaciones de los órganos cuyas actuaciones motiven la consulta.

(17) El deber de inscripción se contiene en el artículo 6.2 de la Ley 5/2021, derivando sus previsiones de lo recogido en el artículo 9.1.b) del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica. Por lo que se refiere al DIR3, el mismo es un inventario unificado, dependiente de la Administración General del Estado, donde se inscriben las estructuras organizativas de las distintas Administraciones públicas a los efectos de asegurar su interconexión.

(18) En este punto, algunas cuestiones adicionales sobre los órganos administrativos que se integran en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón se recogen en los artículos 70 a 81 de la Ley 5/2021.

(19) La regulación singular de estos órganos se plasma en el artículo 7, tanto de la Ley 40/2015, como de la Ley 5/2021. Al margen de estas normas, existen diversas disposiciones que inciden sobre los informes, su emisión y sus efectos.

(20) De entre los referidos, ha de destacarse el Consejo Consultivo de Aragón, tanto por la relevancia de sus funciones, como por su plasmación directa en el art. 58 de la Ley Orgánica 5/2007. Su regulación específica, que incluye múltiples situaciones en las que se requiere un dictamen preceptivo, se encuentra en la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

Por último, en este apartado introductorio, ha de hacerse referencia a la posibilidad de los órganos administrativos de dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes a través de las conocidas como instrucciones, circulares y órdenes de servicio (21). Estos instrumentos de carácter interno se enmarcan dentro de las relaciones administrativas de tipo jerárquico, que permiten que los órganos jerárquicamente superiores condicionen la actividad de sus subalternos (22). La determinación del régimen de estas figuras ha sido especialmente controvertida, sin que exista todavía un pleno consenso en aspectos tales como su naturaleza jurídica, sus efectos o su eventual impugnación (23).

En cualquier caso, la legislación sí establece expresamente la posibilidad de publicar en el Boletín Oficial de Aragón (BOA) las instrucciones, circulares y órdenes de servicio que se dicten en el ámbito de la Administración autonómica, si ello se exigiese por alguna disposición específica o si resultase conveniente por sus potenciales efectos o por razón de sus destinatarios (24). Igualmente, se publicarán, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa sobre transparencia, las instrucciones o circulares en las que se realice una interpretación del derecho o puedan desplegar efectos jurídicos (25).

Por otra parte, también se dispone que el incumplimiento de las instrucciones, circulares y órdenes de servicio no afecta, por sí solo, a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos (26). Así, en caso de que

(21) Posibilidad, esta, contenida en los artículos 6 de la Ley 40/2015 y 8 de la Ley 5/2021.

(22) Esta conexión con el principio de jerarquía se subraya por, entre otros, S. MUÑOZ MACHADO (2015: 21).

(23) Acerca de estas complejas cuestiones, sobre las que un estudio preliminar como el presente no puede detenerse, puede consultarse el ya clásico trabajo de M. MORENO REBATO (1998), o a la obra de E. M. ÁLVAREZ GONZÁLEZ (2020: 36 a 43).

(24) En relación con esta publicación, a modo de ejemplo, puede referirse una norma interna con especial incidencia en la posición de los ciudadanos, y de aplicación masiva, como es la Instrucción de 17 de septiembre de 2020, de la Consejera de Sanidad, por la que se dictan criterios a los órganos del Departamento de Sanidad en relación con los expedientes sancionadores incoados como consecuencia de la necesidad de hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, publicada en el BOA de 18 de septiembre de 2020.

En cualquier caso, si una instrucción, circular u orden de servicio no se publicase, su existencia deberá acreditarse ante los tribunales, pues los mismos no tienen la obligación de conocerlas, según establece la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 150/1994, de 23 de mayo, Fundamento Jurídico 6º.

(25) Según se desprende de lo recogido en los artículos 8.2 de la Ley 5/2021 y 15.1.b) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

(26) De acuerdo con lo previsto en los artículos 6.2 de la Ley 40/2015 y 8.3 de la Ley 5/2021.

un órgano administrativo se desvíe de las directrices marcadas por otro de superior jerarquía, solamente se generará invalidez del acto administrativo resultante si efectivamente concurriese algún vicio invalidante de los previstos en el ordenamiento (27). Ello, claro, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en la que pudiera incurrir quien actúe desobedeciendo dichas directrices (28).

III. LAS RELACIONES INTERORGÁNICAS

Además de la definición de la estructura orgánica interna de una Administración, será fundamental distribuir las diferentes competencias con las que esta cuenta entre sus órganos administrativos (29). Y ello porque dichos órganos administrativos únicamente podrán operar, de forma válida, dentro del margen competencial que se les haya asignado.

Para conocer qué potestades y funciones puede ejercer un concreto órgano administrativo, en relación con una materia determinada, habrá de estarse a lo que dispongan las distintas normas de atribución de competencias. No obstante, como regla subsidiaria, si se asignasen competencias a la Administración sin especificar el órgano que debe ejercerlas, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los órganos jerárquicamente inferiores por razón de la materia y del territorio. En el caso de que existieran varios órganos inferiores por razón de la materia y del territorio, esta facultad corresponderá al superior jerárquico común de los mismos.

Una vez se hayan asignado competencias propias a un determinado órgano, las mismas serán irrenunciables, sin perjuicio de la eventual desconcentración de su titularidad en órganos jerárquicamente dependientes en caso de que las normas atributivas lo permitan. Igualmente, el órgano administrativo al que se asigna una competencia será quien efectivamente ejerza la misma, salvo que se haya optado por recurrir a alguna de las distintas técnicas de traslado del ejercicio competencias.

A dichas técnicas de traslado del ejercicio de competencias nos referiremos a continuación, por su relevante importancia práctica y por la plasmación de

(27) Habrá de estarse a los vicios contenidos en los artículos 47 y 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin que la mera infracción de lo dispuesto en las instrucciones, circulares y órdenes se pueda considerar causa de invalidez.

(28) En este sentido, recuérdese que se considera falta grave la desobediencia a los superiores, de acuerdo con el artículo 70.1.a) del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

(29) La competencia de los órganos administrativos se aborda en los artículos 8 de la Ley 40/2015 y 9 de la Ley 5/2021.

ciertas especialidades en el plano aragonés (30). Acerca de estas herramientas, ha de tenerse en cuenta que las mismas nunca suponen alteración de la titularidad de una competencia, aunque sí de algunos elementos de su ejercicio.

Por otra parte, debe recordarse que las relaciones entre los distintos órganos administrativos que integran una Administración se rigen por una serie de principios, como los de jerarquía, coordinación, colaboración, eficacia y objetividad (31). Dichos principios impregnan el régimen de los vínculos interorgánicos, bien a través de la fijación de soluciones normativas concretas o bien mediante su aplicación para resolver problemas hermenéuticos o para colmar lagunas.

1. La delegación de competencias

La delegación de competencias permita al órgano titular de las mismas el traslado de su ejercicio a otro órgano de la misma Administración, aun cuando dicho órgano no sea jerárquicamente dependiente del delegante (32). Esta fórmula jurídica, sin alterar la titularidad, facilita que unos órganos administrativos descarguen tareas en otros, si se considera que con ello se consigue un ejercicio más eficaz de las competencias. En todo caso, las resoluciones que se dicten por delegación se considerarán dictadas por el órgano delegante, lo que resultará especialmente relevante a efectos de la eventual interposición de recursos.

La delegación de competencias está permitida con carácter general. Sin embargo, en ocasiones, se prevé como requisito que la misma se realice exclusivamente a favor de ciertos órganos concretos. Así, en el caso aragonés, las competencias administrativas atribuidas al Presidente solamente pueden delegarse en los titulares de los departamentos (33).

Igualmente, es habitual que se requiera la previa autorización de la delegación por órganos de jerarquía superior al delegante. De este modo, habrá de obtenerse autorización previa del titular del departamento de quien

(30) Para aproximarse a las distintas técnicas de alteración de competencias puede estarse a los trabajos de G. FERNÁNDEZ FARRERES (1997), F. GONZÁLEZ NAVARRO (2003), M. IZQUIERDO CARRASCO (2017) o J. MESEGUER YEBRA (2005).

(31) Dichos principios se contienen, entre otros, en los artículos 103.1 CE, 3 de la Ley 40/2015, 61 de la Ley Orgánica 5/2007 o 3 de la Ley 5/2021.

(32) La delegación de competencias encuentra su regulación en los artículos 9 de la Ley 40/2015 y 10 a 14 de la Ley 5/2021.

(33) A este respecto, junto con lo dispuesto en el artículo 11.1 de la Ley 5/2021, ha de estarse a las especialidades previstas para la delegación de competencias del Presidente, contenidas en el artículo 5 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

dependa el órgano delegante, o del máximo órgano de dirección en el caso de los organismos públicos. Asimismo, si los órganos delegante y delegado no estuvieran relacionados jerárquicamente, también se requerirá aprobación previa de su superior común —si ambos pertenecen al mismo departamento— o del órgano superior de quien dependa el órgano delegado —si delegante y delegado se integran en distintos departamentos.

Por otra parte, se contiene algunas especialidades para permitir la delegación de competencias en sede de órganos colegiados. Así, los órganos colegiados únicamente podrán delegar el ejercicio de competencias cuando ello esté permitido por sus normas constitutivas, y si además se asegura que las decisiones del órgano delegado se adoptan por las mismas mayorías que se requerirían para el órgano delegante (34). De igual manera, el acuerdo de delegación de competencias en cuyo ejercicio se requiera un quorum de constitución o mayoría especiales, se habrá de adoptar respetando dicho quorum o mayoría.

Sin perjuicio de su general licitud, existen ciertas competencias que no podrán ser objeto de delegación. Así, en ningún caso podrán delegarse competencias relativas a la adopción de disposiciones de carácter general, los asuntos que se refieran a relaciones con órganos constitucionales o estatutarios, o la resolución de recursos en aquellos órganos que hayan dictado los actos que vayan a ser objeto de recurso. Junto con las anteriores, similares a las previstas en la normativa básica estatal, en el seno de la Administración autonómica tampoco podrán delegarse competencias relativas a la revisión de oficio, la declaración de lesividad, la revocación de actos de gravamen, los recursos extraordinarios de revisión o de aquellos actos que se configuren como propuestas de resolución que hayan de ser sometidas a la aprobación del Gobierno de Aragón (35). Además, como cláusula de cierre, se extiende la prohibición a cualquier otra materia considerada indelegable en norma con rango de ley.

De igual manera, existen limitaciones a la subdelegación de competencias, estando prohibida la delegación de aquellas competencias que ya se ejerzan por delegación, salvo que lo autorice expresamente una norma con rango de ley (36). Por otro lado, en aquellos procedimientos en que resulte obligatoria la emisión de un dictamen o informe, solamente podrá delegarse la competencia

(34) De acuerdo con lo recogido en el artículo 31.1 de la Ley 5/2021. En este sentido, si la delegación se realiza a favor de un órgano unipersonal —por la propia naturaleza de estos órganos —el respeto de dichas mayorías no habría de resultar necesario.

(35) El artículo 12.1 de la Ley 5/2021 contiene un elenco ampliado de prohibiciones de delegación, amparado en la autonomía organizativa de la que dispone la Administración aragonesa y en el modelo abierto facilitado por el legislador estatal.

(36) En este sentido, no debe confundirse la subdelegación con la suplencia del órgano que ejerce competencias por delegación que, por tratarse de una figura distinta, es totalmente legítima. En este sentido, J. GUILLÉN CARAMÉS (2003: 615).

para decidir sobre el asunto antes de que haya tenido lugar la emisión de dicho dictamen o informe.

La delegación será revocable en cualquier momento por el órgano que la haya conferido, puesto que se trata de un traslado provisional del ejercicio de la competencia. Hasta que dicha revocación tenga lugar, el órgano que ejerce la competencia por delegación resolverá cualquier asunto que se entienda incluido en el acuerdo de delegación vigente. En todo caso, no se entenderá que existe revocación, manteniéndose la delegación, por el mero cambio de la persona titular del órgano delegante.

A su vez, como requisito de transparencia, las resoluciones por las que se acuerde la delegación de competencias o por las que se proceda a su revocación, deberán publicarse en el *BOA*. Y ello, para garantizar la general difusión y el público conocimiento de las delegaciones que existen en cada momento. En similar sentido, las resoluciones que se adopten por delegación deberán indicar expresamente esta circunstancia (37).

Por último, junto con la delegación de competencias entre órganos de una misma organización, se prevé que la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón pueda delegar el ejercicio de sus competencias en sus organismos públicos cuando ello resulte conveniente por razones de eficacia.

Esta delegación interadministrativa de tipo ordinario se acompaña de la posibilidad de delegar competencias en corporaciones de derecho público representativas de intereses económicos y profesionales (38). En estos casos, la delegación se podrá articular a través de un convenio específico —autorizado por el Gobierno de Aragón, se deberá definir el régimen jurídico del ejercicio de las competencias delegadas y se entenderá que las resoluciones dictadas en uso de la delegación son susceptibles de recurso de alzada ante el titular del departamento competente por razón de la materia.

2. La avocación

La avocación de competencias, como la delegación, implica el ejercicio de una competencia por un órgano que no es su titular (39). Sin embargo,

(37) En caso de que faltase esta referencia, la jurisprudencia oscila entre considerar que se ha producido una mera irregularidad no invalidante, al no generarse indefensión, o un vicio de anulabilidad, susceptible de convalidación. Acerca de ambas posturas puede consultarse J. MESSEGUER YEBRA (2004a: 227).

(38) Esta posibilidad, no recogida expresamente en la legislación estatal básica, se prevé en el artículo 14 de la Ley 5/2021.

(39) La regulación de esta técnica se contiene en los artículos 10 de la Ley 40/2015 y 15 de la Ley 5/2021. La misma se ampara en el principio jerárquico presente en toda organización administrativa.

mientras que la delegación supone que un órgano administrativo traslada sus competencias a favor de otro, mediante la avocación, un órgano atrae para sí el ejercicio de una competencia que está previamente asignada a un órgano distinto (40).

De este modo, se prevé que los órganos jerárquicamente superiores podrán avocar para sí el conocimiento y la decisión sobre uno o varios asuntos concretos cuya resolución corresponda ordinariamente, o por delegación, a sus órganos administrativos dependientes. No obstante, cuando exista una delegación de competencias en órganos no dependientes jerárquicamente, el conocimiento de un asunto no podrá ser avocado por el superior jerárquico, sino que la eventual avocación corresponderá únicamente al órgano que haya delegado la competencia (41).

Por lo demás, la avocación, en principio, puede ejercerse sobre cualquier competencia asignada a los órganos inferiores. No obstante, existen ciertos límites o condicionantes. Así, por una parte, para que quepa la avocación deberán concurrir circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial que la hagan conveniente. Los criterios son bastante abiertos, por lo que se exige que el órgano avocante motive expresa y adecuadamente su eventual concurrencia. Por otro lado, antes de articular la avocación, se requerirá la previa autorización expresa del titular del respectivo departamento.

En cualquier caso, para que la avocación surta efectos, no se requiere la publicación en el BOA, sin perjuicio de la que la misma pudiera producirse con arreglo a la regulación del procedimiento administrativo. No obstante, sí se exige que el acuerdo de avocación —debidamente motivado— se notifique a los interesados en el procedimiento. Dicha notificación deberá tener lugar con anterioridad o simultáneamente a la resolución final que se dicte sobre el asunto avocado.

En cuanto al eventual control, el acuerdo de avocación se considera un acto de trámite no cualificado, por lo que contra el mismo no cabrá recurso, sin perjuicio de la posibilidad de impugnar la decisión definitiva que se dicte sobre el asunto avocado. Sobre este particular, a la hora de interponer los eventuales recursos, la decisión definitiva se entenderá dictada por el órgano avocante (42).

(40) Sobre los caracteres de la avocación, y acerca de algunos problemas que la misma plantea, se recomienda la consulta de J. MESSEGUER YEBRA (2004b) o I. DE LOS MOZOS TOUYA (1995).

(41) En estas situaciones, más que de avocación —vinculada con el principio de jerarquía— estaríamos ante una revocación puntual de una competencia delegada a un órgano sobre el que no media una relación jerárquica.

(42) Esta imputación al avocante se defiende por J. MESSEGUER YEBRA (2004b: 185).

3. La encomienda de gestión

Las encomiendas de gestión permiten que un órgano administrativo, un organismo público o un consorcio atribuyan la realización de actividades de carácter material o técnico de su competencia a otros órganos, organismos públicos o consorcios, de la misma o de otra Administración (43). En este sentido, además de exigirse que el destinatario de la encomienda cuente con personalidad jurídico-pública, será necesario que el mismo tenga entre sus competencias el ejercicio de actividades como las encomendadas.

Esta encomienda de gestión ha de ampararse en la existencia de razones de eficacia o en la carencia de medios idóneos a disposición del encomendante. Con ello se persigue que la efectiva ejecución de tareas de naturaleza material o técnica se lleve a cabo por quien está en mejor posición y cuenta con mejores recursos.

En todo caso, en el marco de la encomienda se realizarán únicamente tareas de índole operativa vinculadas con una competencia. Así, no se produce una cesión de la titularidad ni de los elementos esenciales del ejercicio de competencias, de modo que el encomendante continúa siendo el encargado de dictar los actos o resoluciones de carácter jurídico que resulten necesarios para dar soporte a la actividad material o técnica encomendada. En cualquier caso, como regla especial, se establece que quien recibe la encomienda actuará como encargado del tratamiento de los datos de carácter personal a los que pudiera tener acceso en ejecución de la misma.

Por lo que se refiere a los elementos formales que han de respetarse para articular una encomienda de gestión, su régimen varía en función de los sujetos que participen en las mismas. En este punto, el legislador aragonés ha explorado el margen brindado por la normativa estatal (44).

Así, si la encomienda tiene lugar entre órganos, organismos públicos y consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón, se requerirá reiteración el acuerdo expreso de todos sujetos intervinientes, formalizándose la misma por el titular del departamento o máximo órgano de dirección del organismo encomendante. Por el contrario, si en la encomienda participa un órgano u organismo público no perteneciente al sector público aragonés, se habrá de formalizar un convenio al efecto, previa autorización del Gobierno de Aragón.

(43) Las encomiendas de gestión se regulan en los arts. 11 de la Ley 40/2015 y 16 y 17 de la Ley 5/2021. Para una aproximación en detalle a las mismas puede consultarse M. T. NAVARRO CABALLERO (2018) o M. VILAITA REIXACH (2012).

(44) En este sentido, el artículo 17 de la Ley 5/2021 desarrolla relevantes aspectos formales que la Ley 40/2015 brinda a la regulación propia de las distintas Administraciones.

En ambos casos, el instrumento de formalización de la encomienda deberá incluir su régimen jurídico, alcanzando como mínimo extremos tales como la competencia del encomendante sobre la actividad, la naturaleza y alcance de la gestión encomendada, las obligaciones que asume cada parte o el plazo de vigencia y las posibilidades de prórroga de la encomienda. Asimismo, para que la encomienda surta efectos, el instrumento de formalización habrá de publicarse en el *BOA* y, si se tratase de un convenio, además, en el Registro Electrónico Autonómico de Convenios y Órganos de Cooperación. No obstante, si en la encomienda participasen entes no integrados en el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón, se estará a las obligaciones adicionales de publicidad e inscripción de convenios que resulten de aplicación (45).

Por último, como límite general a la articulación de encomiendas de gestión, aparece la prohibición de que las mismas tengan por objeto prestaciones propias de los contratos públicos, debiendo reconducirse a través de dicha figura. En este sentido, las encomiendas de gestión habrán de deslindarse de una figura potencialmente similar, como es la del encargo directo de prestaciones propias de los contratos a entes —con personalidad jurídico-pública o jurídico-privada— que tienen la consideración de medios propios (46).

4. La delegación de firma

La delegación de firma supone que el titular de un órgano administrativo encomienda la firma de resoluciones y actos administrativos al titular de otro órgano administrativo jerárquicamente dependiente (47).

Esta delegación de firma no modifica ni la titularidad ni el ejercicio de la competencia afectada, pues únicamente implica la sustitución del órgano administrativo en el momento de la firma de las decisiones o actos que se adopten. En consecuencia, las decisiones se entenderán dictadas por el órgano delegante a todos los efectos.

Por lo que se refiere al ámbito de la delegación de firma, la misma puede articularse en el marco tanto de competencias que el órgano delegante ejerce por atribución directa, como de aquellas otras que son ejercidas por delegación. Eso sí, en todo caso, a la hora de efectuar una delegación de

(45) Me refiero a las obligaciones de publicidad e inscripción de convenios contenidas en los arts. 11.3.b) y 48.8 de la Ley 40/2015.

(46) En estos casos se estará a la singular regulación de los medios propios, contenida en los arts. 32 y 33 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, 86 de la Ley 40/2015 y, para ciertas especialidades organizativas aragonesas, en el art. 57 de la Ley 5/2021.

(47) La delegación de firma encuentra regulación, totalmente coincidente, en los arts. 12 de la Ley 40/2015 y 18 de la Ley 5/2021.

firma se deberán respetar también las restricciones y límites que rigen para las delegaciones de competencias (48).

En cuanto a los requisitos formales que han de respetarse, no se exige la previa publicación de la delegación de firma. Sin embargo, a fin de asegurar el adecuado conocimiento por los interesados, sí se dispone que, en las resoluciones firmadas por delegación, habrá de constar esta circunstancia, así como la identidad del órgano que ha delegado su firma.

5. La suplencia

La suplencia es una técnica que permite que los órganos administrativos continúen desempeñando las competencias asignadas, aun cuando sus titulares no pueden cumplir temporalmente con sus funciones (49). Así, se prevé que los titulares de órganos administrativos pueden ser suplidos temporalmente ante determinadas contingencias, como ausencia o enfermedad, si el puesto de titular se encuentra vacante o si se ha decretado la abstención o recusación del titular.

La suplencia no supone una alteración de las competencias ejercidas, pues la misma implica exclusivamente una sustitución coyuntural del titular, sin que las competencias se trasladen a otro órgano. Para la plena eficacia de la suplencia no será necesaria su publicación, sin perjuicio de que esta singular circunstancia deba plasmarse en las resoluciones y actos que se dicten mediante suplencia, identificando al sujeto suplido y al suplente que efectivamente actúa.

La determinación del específico régimen de suplencias que ha de regir en una Administración se circunscribe a la esfera de su autonomía organizativa (50). En este sentido, por lo que se refiere al ámbito aragonés, se ha establecido que, en primer lugar, la designación de suplentes se podrá efectuar directamente en los decretos de estructura orgánica de los distintos departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, o bien en los estatutos de los organismos públicos vinculados o dependientes de esta.

Si no existiese esta predeterminación departamental o estatutaria, la designación de suplentes corresponderá a ciertos órganos administrativos.

(48) Sobre este particular, si se dictasen actos mediando delegación de firma en materias donde la misma no es posible, parece que nos encontraríamos ante un vicio de anulabilidad por incompetencia jerárquica, susceptible de ser convalidado. Se pronuncia en este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 3 de mayo de 2001 (recurso nº 151/2000), Fundamento Jurídico 2º.

(49) La regulación de esta figura se contiene en los artículos 13 de la Ley 40/2015 y 19 y 20 de la Ley 5/2021.

(50) Así, la legislación básica estatal no alcanza a detallar el modo en que han de articularse las concretas suplencias de toda Administración. Este extremo, para el ámbito de la Administración aragonesa, se contiene en el artículo 20 de la Ley 5/2021.

Así, el Presidente del Gobierno designará a los suplentes de los titulares de los departamentos, pudiendo escoger solamente entre otras personas titulares de departamentos. Por su parte, los titulares de los departamentos designarán a quien ha de sustituir a las personas titulares de las secretarías generales técnicas, direcciones generales o direcciones de los organismos públicos que dependan del respectivo departamento. Por lo demás, en cuanto a los suplentes de las jefaturas de servicio, los mismos serán designados por su superior jerárquico directo.

En todo caso, si no constase designación expresa de un suplente, pre-determinada o puntual, la suplencia se efectuará entre órganos de idéntica jerarquía, atendiendo al orden de precedencia que se establece en los decretos de organización departamental y estructura orgánica. Con ello se pretende brindar una solución subsidiaria, a fin de evitar una indeseada parálisis de la actividad administrativa.

Sin perjuicio de lo anterior, en último término, existen también ciertas normas singulares acerca de la suplencia de los miembros, el secretario y el presidente de los órganos colegiados. A dicha particular regulación nos referiremos al abordar el régimen de tales órganos (51).

6. Los conflictos de atribuciones

La distribución de competencias entre los diferentes órganos administrativos no siempre es pacífica. De hecho, es habitual que se susciten controversias cuando varios órganos defienden su competencia para resolver sobre un mismo asunto —conflictos positivos— o cuando varios órganos se consideran todos ellos incompetentes para tramitar una cuestión —conflictos negativos—.

Se trata de los conocidos como conflictos de atribuciones, que se producen entre los órganos que forman parte de una misma Administración (52). Estos conflictos de atribuciones únicamente se suscitan entre órganos no relacionados jerárquicamente pues, de mediar una relación de jerarquía, el órgano superior impondría directamente su parecer al inferior jerárquico. Asimismo, los referidos conflictos se plantearán exclusivamente sobre asuntos en proceso de tramitación. Y ello porque si el procedimiento hubiese concluido, y se hubiera dictado resolución definitiva, carecería de sentido plantear un conflicto sobre a quién corresponde decidir.

(51) Así, los artículos 25.2, 26.4, 27.3 y 27.4 Ley 5/2021.

(52) Su regulación se contiene en los arts. 14 de la Ley 40/2015 y 21 y 22 de la Ley 5/2021. Este tipo de conflictos deben deslindarse de aquellos de carácter interadministrativo, que afectan a varias Administraciones distintas, y que se analizarán en otro apartado del presente volumen monográfico.

Los conflictos de atribuciones pueden suscitarse tanto de oficio, por los órganos administrativos implicados, como a instancia de los interesados (53). En este último caso, los interesados parte en un procedimiento podrán dirigirse bien al órgano que esté conociendo del asunto —para que este decline su competencia—, o bien al órgano que se considere competente —para que este requiera la inhibición al que está actuando—.

En cualquier caso, de plantearse uno de estos conflictos, debe facilitarse una solución a través de la intervención de un tercer órgano que actuará como árbitro. En este punto, la legislación aragonesa contiene un régimen propio para la resolución de los conflictos que se planteen. Así, una vez los órganos implicados hayan fijado su posición, el órgano que estuviese conociendo del asunto suspenderá la tramitación y elevará las actuaciones al órgano que debe dirimir el conflicto.

A partir de dicha elevación al órgano competente para resolver, el conflicto habrá de solventarse en un plazo máximo de quince días. En caso de que se superase dicho plazo, se entenderá que la competencia corresponde al órgano que conociese originalmente del asunto, aunque este hubiese declinado su competencia. Además, de mediar este silencio, los interesados podrán reclamar que prosigan las actuaciones y continúe la tramitación que se vio paralizada.

Por último, en cuanto a los órganos competentes para resolver los conflictos de atribuciones, se dispone que, para los conflictos suscitados entre los distintos departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, será competente el Presidente. Por su parte, para los conflictos de atribuciones entre órganos de un mismo departamento que no estén relacionados jerárquicamente, resultará competente para resolver el titular de dicho departamento.

IV. LOS ÓRGANOS COLEGIADOS

Junto con los órganos administrativos unipersonales, cuyo titular es una única persona, se constituyen también órganos administrativos colegiados, compuestos por tres o más personas que, actuando conjuntamente, conforman la voluntad del órgano. A estos órganos se asignan las más diversas funciones administrativas, como las de decisión, propuesta de decisiones, asesoramiento,

(53) De acuerdo con los arts. 14.1 Ley 40/2015 y 21.2 Ley 5/2015, en caso de que un órgano administrativo considere que es incompetente, este deberá remitir directamente las actuaciones al órgano que entienda competente. Con ello se asegura que dicho órgano no pueda devolver el asunto al ciudadano, imponiéndole la carga de volver a presentarlo ante otro órgano, según sostiene J. GUILLÉN CARAMÉS (2003: 619). En cualquier caso, si el órgano que recibe las actuaciones se considerase competente, ya no se daría lugar a uno de estos conflictos.

seguimiento o control. Y ello, en aras de aprovechar las ventajas que ofrece la pluralidad, vinculadas a la deliberación y fijación de criterios por varios sujetos que, probablemente, cuenten con opiniones, enfoques y conocimientos distintos.

En estos casos, al ser varios los individuos titulares, resulta necesario disponer reglas que determinen la forma en que estos sujetos han de reunirse, deliberar y adoptar colegiadamente sus decisiones. Habida cuenta de esta realidad, a lo largo de los siguientes apartados va a abordarse, siquiera brevemente, el régimen de funcionamiento al que se someten estos órganos colegiados, con especial mención a las singularidades presentes en la normativa aragonesa.

1. Régimen jurídico de los órganos colegiados

Por lo que se refiere a su régimen jurídico (54), cualquier órgano colegiado deberá respetar reglas de carácter básico que resultan de aplicación a toda Administración pública (55). Estas disposiciones, en respeto del margen constitucional reservado a las Comunidades Autónomas, se verán complementadas por las reglas aprobadas para responder a las peculiaridades organizativas de las Administraciones Públicas en que dichos órganos se integran (56).

En particular, en el caso de órganos colegiados integrados en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón o alguno de sus organismos públicos, se habrá de estar a lo dispuesto al efecto en la Ley 5/2021, a lo recogido en las normas, acuerdos o convenios de creación de cada órgano y a sus reglamentos de régimen interior (57). Se trata, por tanto, de un régimen plural y complejo, en el que la regulación legal general —estatal y autonómica— convive con particularidades propias de cada órgano colegiado (58).

(54) Para aproximarse al régimen de los órganos colegiados se recomienda la consulta de las obras de E. CARBONELL PORRAS (2016), F. PASCUA MATEO (2004), J. M. TRAYTER JIMÉNEZ (2011) o J. VALERO TORRIJOS (2002).

(55) Contenidas en los arts. 15 a 18 de la Ley 40/2015.

(56) Se trata de responder a las exigencias marcadas por el Tribunal Constitucional, quien determinó el alcance de la legislación básica en materia de órganos colegiados con motivo de la Sentencia n.º 50/1999, de 6 de abril, Fundamentos Jurídicos 7.º y 8.º. Para aproximarse a las consecuencias de dicha relevante sentencia puede consultarse J. VALERO TORRIJOS (2001).

(57) Según se recuerda en el artículo 24.1 de la Ley 5/2021. Por lo que se refiere a la legislación aragonesa, se ha incluido una regulación completa para los órganos colegiados de la Administración de la Comunidad o de sus organismos públicos, contenida en los arts. 23 a 32 de la Ley 5/2021.

(58) Dichas singularidades incluso se contienen en normas con rango de ley, relativas a ciertos órganos colegiados como, por ejemplo, en el caso del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón —arts. 17 a 21 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón— o de los tribunales de selección

En dicho régimen resultan fundamentales las aludidas normas, acuerdos o convenios de creación que, necesariamente, deberán abordar extremos relacionados con los fines y objetivos del órgano colegiado, sus funciones, su integración en la estructura administrativa, su composición, los criterios para designar al presidente y al resto de miembros, y la dotación de los créditos que pudieran ser necesarios para su funcionamiento.

Estos instrumentos de creación, así como los reglamentos de régimen interior que se hubieran aprobado, deberán ser objeto de publicación en el *BOA* si las resoluciones del órgano colegiado tienen efectos jurídicos frente a terceros. La difusión a través del *BOA* se acompañará de la publicación en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón y, en su caso, de la posibilidad de utilizar otros medios de divulgación. Y ello, a fin de asegurar el correcto conocimiento del contenido de dichos instrumentos por cualquier potencial afectado por las decisiones que se adoptasen.

Por otra parte, unos concretos órganos colegiados cuentan con ciertas singularidades en su régimen jurídico, como son aquellos en los que participen organizaciones representativas de intereses sociales, o los que se integren por representantes de distintas Administraciones públicas (59). Estos órganos colegiados, cuando corresponda, quedarán integrados en la Administración de la Comunidad Autónoma, aunque sin incardinarse en la estructura jerárquica de esta, salvo que ello se deduzca de las normas de creación, funciones o naturaleza del órgano colegiado. A su vez, dichos órganos cuentan con una mayor capacidad de autorregulación, de modo que pueden establecer o completar sus propias normas de funcionamiento. Por otro lado, la legislación dispone una serie de reglas singulares que afectan a cuestiones tales como su constitución, la sustitución de ciertos miembros o el voto de calidad del presidente.

Por último, debe tenerse en cuenta que ciertos órganos colegiados no se someten al marco normativo que hemos venido mencionando, sino que se regirán exclusivamente por sus propias normas de funcionamiento (60). Se trata de los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad Autónoma, como el Gobierno de Aragón o las Comisiones Delegadas del Gobierno que se habiliten (61). Esta especialidad se justificaría en la presencia de

en materia de empleo público —art. 26.2 del Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón—.

(59) A estos singulares órganos se refieren los arts. 15.2 de la Ley 40/2015 y 24.3 y 32 de la Ley 5/2021.

(60) De acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Adicional 21ª de la Ley 40/2015.

(61) El marco de funcionamiento de estos órganos se contiene para el Gobierno de Aragón en los arts. 13 a 18 de la Ley 2/2009, y para las Comisiones Delegadas del Gobierno, en los arts. 22.3 y 22.4 de la Ley 2/2009.

factores políticos o en la necesidad de asegurar una actuación más ágil e informal (62).

2. Composición de los órganos colegiados

A continuación, nos detendremos sobre la composición de los órganos colegiados (63). Área, esta, donde el legislador aragonés ha desarrollado un régimen completo.

Los órganos colegiados se integran por un determinado número de miembros, que debe ser igual o superior a tres, seleccionándose los mismos de acuerdo con lo que se disponga en el instrumento de creación del órgano (64). En la composición de estos órganos será determinante garantizar una representación equilibrada de mujeres y hombre de modo que, salvo que exista una causa justificada, la presencia de miembros de cada sexo se sitúe entre el cuarenta y el sesenta por ciento del total (65).

Los miembros de los órganos colegiados cuentan con diversos derechos, orientados a asegurar el correcto ejercicio de sus funciones. Así, los mismos recibirán, con antelación mínima de dos días, la convocatoria y el orden del día de las sesiones, podrán acceder a la información sobre los temas que figuren en dicho orden del día, participarán en los debates y deliberaciones y podrán formular ruegos y preguntas. Igualmente, dispondrán de derecho al voto, pudiendo expresar el sentido y motivación del mismo, o incluso estarán habilitados para emitir voto particular.

Dichos derechos, orientados a asegurar una toma de decisiones autónoma e informada, se complementan con ciertos deberes, como son el de asistir a las

(62) Analiza esta singularidad J. J. JIMÉNEZ VACAS (2021: 31 a 33).

(63) La composición de los órganos colegiados se regula en el art. 16 de la Ley 40/2015, contando con un notable desarrollo en los arts. 25 a 28 de la Ley 5/2021.

(64) Con la fijación expresa de un número mínimo de tres miembros se evitan las dudas interpretativas acerca de la posibilidad de constituir órganos colegiados de dos miembros. Solución esta última que, por otra parte, no resulta deseable, al ser muy probable la generación de situaciones de empate.

(65) En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón esta representación equilibrada se extiende a sus distintos órganos colegiados, en virtud del artículo 24 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón. Dicho precepto conecta con lo dispuesto en el art. 16 y en la DA^o 1^a de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. La utilidad y valor de este tipo de medidas se analizan por G. DOMÉNECH PASCUAL (2018: 10 a 12).

En todo caso, debe recordarse que el respeto de este principio de composición equilibrada no es meramente programático, sino imperativo, pese a que pueda justificarse puntualmente una omisión del mismo, según refieren las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 8 de octubre de 2020, (n^o de recurso 2135/2018), Fundamento Jurídico 4^o, o de 6 de julio de 2021, (n^o de recurso 560/2020), Fundamento Jurídico 7^o.

sesiones, el de abstenerse cuando concurra un conflicto de interés o causa legal de abstención, o el de no atribuirse funciones de representación del órgano salvo que cuenten con las mismas por acuerdo expreso del propio órgano. En cuanto al voto, el mismo, en ocasiones, es un deber, pues ciertos miembros no podrán abstenerse en las votaciones, como acontece con aquellos que tengan la condición de miembros natos del órgano en virtud de su cualidad de autoridades o personal al servicio de las Administraciones públicas (66).

En casos de ausencia, enfermedad, abstención, u otra causa debidamente justificada, los miembros titulares de un órgano colegiado serán sustituidos por sus eventuales suplentes, de estar prevista su existencia.

Por otra parte, en los órganos colegiados se designará a un presidente que, siendo miembro del órgano, tendrá atribuidas ciertas funciones singulares. Entre las mismas destacan la de representar al órgano, acordar la convocatoria de las sesiones fijando el orden del día, velar por el cumplimiento de las leyes, dirimir los empates con su voto de calidad o visar las actas y certificaciones de los acuerdos del órgano. Asimismo, el presidente cumple un relevante papel en las deliberaciones del órgano, pues preside las sesiones, modera el desarrollo de los debates y puede, incluso, suspenderlos ante la presencia de causas justificadas.

Por lo que se refiere a la suplencia del presidente, ante supuestos como los de vacante, ausencia, enfermedad o abstención, la misma corresponderá al vicepresidente, si existiese dicha figura. En defecto de este, como solución subsidiaria que permita continuar con el normal funcionamiento del órgano, el presidente será sustituido conforme a diversos criterios que se aplican de forma sucesiva, en caso de que varios potenciales sustitutos estén en igual condición. De este modo, la presidencia corresponderá al miembro del órgano que, sucesivamente, cuente con mayor jerarquía, antigüedad o edad.

Por último, en los órganos colegiados se designará a un secretario, que podrá ser miembro del órgano o ajeno al mismo. En caso de que no sea miembro del órgano, el secretario asistirá a las sesiones con voz, pero sin voto, y habrá de encontrarse al servicio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. Para designar, cesar o suplir temporalmente al secretario, se estará a lo que al efecto se disponga en la normativa específica de cada órgano colegiado o, en defecto de reglas especiales, se procederá por acuerdo del órgano. Si bien, como condicionante, que opera en supuestos de suplencia de aquellos secretarios que no sean miembros del órgano colegiado, se establece que, si el suplente sí es miembro del órgano, el mismo conservará la plenitud de sus derechos, entre los que figurará el de voto.

(66) Parece que estos sujetos únicamente se abstendrán —no solamente en el voto sino también en las deliberaciones— si concurriese una de las causas de abstención legalmente previstas.

El secretario cumple muy relevantes funciones, especialmente vinculadas con el mantenimiento de la legalidad de las actuaciones del órgano colegiado. Así, se encomienda al mismo velar por el respeto del ordenamiento jurídico en general, y de las reglas para la constitución y adopción de acuerdos del órgano en particular, cuya infracción podrá fácilmente conllevar la invalidez de los acuerdos (67). Junto con esta función de valedor de la legalidad, el secretario desempeña muchos otros cometidos como fedatario o como impulsor de las actuaciones. De este modo, el secretario efectúa la convocatoria de las sesiones a instancia del presidente, prepara el despacho de asuntos, recibe las distintas comunicaciones remitidas al órgano por sus miembros, levanta acta de las sesiones o expide las certificaciones que se le soliciten sobre las actuaciones del órgano.

3. Funcionamiento de los órganos colegiados

En lo que se refiere al régimen de funcionamiento de los órganos colegiados, que alcanza a cuestiones tales como su convocatoria, constitución y adopción de acuerdos, destaca la introducción del uso de medios electrónicos en distintos ámbitos (68).

Así, los órganos colegiados podrán, indistintamente, constituirse, convocar y celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas, tanto de forma presencial como a distancia. Esta regla general solamente cede en caso de que el reglamento interno del órgano disponga lo contrario, con base en circunstancias excepcionales.

Si la sesión del órgano se celebra a distancia —por asistir a distancia todos o algunos de sus miembros— los medios electrónicos empleados deberán asegurar la identidad de los intervinientes, el contenido de las deliberaciones, el momento en que se producen las manifestaciones, así como la interactividad e intercomunicación entre los miembros en tiempo real (69). Estos requisitos

(67) El vicio de nulidad de pleno derecho de los actos dictados prescindiendo de *«las reglas esenciales que rigen para la formación de la voluntad de los órganos colegiados»*, previsto en el art. 47.1.e) Ley 39/2015, alcanzaría, por ejemplo, a acuerdos alcanzados sobre asuntos no incluidos en el orden del día, adoptados en sesiones no convocadas o sin quorum suficiente, o aprobados sin las mayorías necesarias. Para conocer si una regla es, o no, esencial, a efectos de colegir la nulidad de pleno derecho, puede estarse al listado contenido al efecto en la muy relevante Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 23 de febrero de 2012, (recurso n° 5412/2007), Fundamento Jurídico 15°.

(68) La regulación sobre el funcionamiento de los órganos colegiados se contiene, con escasas variaciones, en los arts. 17 de la Ley 40/2015 y 29 de la Ley 5/2021.

Por lo que se refiere a las especialidades derivadas de la utilización de medios electrónicos puede consultarse M. CARLÓN RUIZ (2020) o A. CERRILLO I MARTÍNEZ (2006).

(69) Las sesiones a distancia podrán celebrarse asistiendo a distancia todos los miembros del órgano o solamente algunos de ellos, como sostiene M. CARLÓN RUIZ (2020: 139).

pueden cumplirse mediante la utilización de distintos medios electrónicos, como las audioconferencias, las videoconferencias, el correo electrónico o cualquier otro medio equivalente que pudiera existir (70).

Por otro lado, si la reunión se celebrase a distancia, los acuerdos se considerarán adoptados en el lugar, fecha y hora de la sede del órgano colegiado o, en su defecto, de donde esté ubicada la presidencia (71).

A su vez, los medios electrónicos también aparecen en la convocatoria de las sesiones. De este modo, excepto que no resulte posible, las convocatorias deberán remitirse a los miembros del órgano a través de medios electrónicos. En esta convocatoria electrónica, que tendrá lugar con al menos dos días de antelación, se adjuntará el orden del día y la documentación necesaria para la deliberación, señalando el sistema de conexión a emplear y, en su caso, los lugares donde estén disponibles los medios técnicos necesarios para participar en la sesión.

Por lo demás, en cuanto al régimen de las convocatorias, téngase en cuenta que las normas de funcionamiento del órgano colegiado o, en su defecto, los acuerdos del propio órgano, podrán establecer especialidades sobre el marco general. Por otra parte, si la convocatoria no incluyese en su orden del día algún asunto, no cabrá deliberar sobre el mismo a no ser que, estando presentes todos los miembros del órgano, la mayoría acepte su incorporación por razones de urgencia.

Convocada la sesión de un órgano, para que el mismo pueda constituirse válidamente, se requerirá que estén presentes, al menos, el presidente o el secretario, o sus suplentes, así como la mitad de sus miembros. Sobre este particular, téngase en cuenta que la normativa aragonesa se aparta de lo dispuesto en la legislación básica estatal, que exige la presencia del Presidente y del Secretario para la válida constitución. Parece que esta diferencia ha de obedecer a un lapsus del legislador, pues lo contrario supondría una infracción manifiesta del marco competencial vigente.

Por otra parte, recuérdese que los requisitos de quorum pueden reducirse si el régimen de convocatorias prevé una eventual segunda convocatoria. Igualmente, como singularidad, si estuviesen presentes el presidente, el secretario y todos los miembros, el órgano podrá constituirse sin convocatoria previa si así se decide por unanimidad.

(70) Destaca la posibilidad de utilizar el correo electrónico pues, pese a sus limitaciones, cumple con los requisitos exigidos y facilita reuniones preparatorias o con asuntos de sencilla tramitación. Por otra parte, también se ha planteado la virtualidad de desarrollar sesiones a través de aplicaciones de mensajería instantánea como WhatsApp.

(71) Pese a que la norma solamente se refiere al lugar de adopción de los acuerdos, si las reuniones se celebran a distancia, también será determinante discernir las circunstancias de fecha y hora, pues pueden concurrir distintos husos horarios.

Una vez se verifique la válida constitución del órgano colegiado y, previa deliberación, sus acuerdos se adoptarán por mayoría simple de votos, excepto que las reglas de creación o funcionamiento del órgano fijen otra mayoría distinta (72). Los miembros del órgano podrán solicitar que figure en el acta el sentido de su voto o su abstención, o incluso podrán formular voto particular que se incorporará al texto del acuerdo aprobado (73). Esta posibilidad es fundamental, pues la eventual responsabilidad derivada de los acuerdos no alcanzará a quien vote en contra o se abstenga (74).

Los medios electrónicos también afectan a las actas que el secretario debe levantar de cada sesión, especificando diversos extremos (75). Así, se prevé que las sesiones puedan ser grabadas, debiendo conservarse los respectivos ficheros electrónicos resultantes de manera que se asegure su integridad y autenticidad y se permita el acceso a los mismos por los miembros del órgano (76). Igualmente, si se grabase la sesión, y se adjuntase el correspondiente fichero resultante al acta, no será necesario incluir en dicha acta los puntos principales de las deliberaciones que hayan tenido lugar. Esta grabación de la sesión afectaría también al derecho de los miembros del órgano colegiado a solicitar que la transcripción íntegra de su intervención se incluya en el acta. Y ello porque este derecho parece decaer en caso de que el fichero de la grabación se adjunte al acta, ya que la intervención completa podrá consultarse en dicha grabación (77).

Asimismo, una vez el secretario elabore el acta, el mismo la remitirá a través de medios electrónicos a los miembros del órgano colegiado, a los efectos de que estos muestren su conformidad o formulen reparos por estos mismos medios. Si se recibe la conformidad de la mayoría necesaria para su aprobación, y ello se acredita por el secretario, el acta se considerará aprobada en la misma sesión, sin que sea necesario someterla a consideración en la siguiente reunión del órgano.

En cuanto a la expedición de certificaciones de los acuerdos del órgano, a favor de aquellos sujetos que acrediten un interés legítimo, las mismas se emi-

(72) Acerca de los distintos regímenes de mayorías R. O. BUSTILLO DOLADO (2019).

(73) Ya se afirmó que ciertos miembros natos de los órganos colegiados no pueden abstenerse en el voto, excepto que concurra una causa de abstención legalmente prevista, ex art. 26.1.d) Ley 5/2021.

(74) Ello, en particular, resultará fundamental para evitar eventuales responsabilidades penales, como recuerda E. ARRIBAS LÓPEZ (2012).

(75) El régimen de las actas de los órganos colegiados se contiene en los arts. 18 Ley 40/2015 y 30 Ley 5/2021.

(76) Las dificultades de conciliar esta grabación con el respeto de la normativa sobre protección de datos se subrayan por R. O. BUSTILLO DOLADO (2019).

(77) En sentido contrario, M. CARLÓN RUIZ (2020: 147).

tirán y remitirán también por medios electrónicos. Ello salvo que el interesado manifieste expresamente su deseo de recibir la certificación en papel, siempre y cuando el mismo no tenga la obligación de relacionarse por medios electrónicos con la Administración. A su vez, en relación con estas certificaciones de los acuerdos, cabrá su emisión por el secretario aunque el acta de la sesión correspondiente no esté todavía aprobada, siempre que se haga constar esta circunstancia en la certificación.

V. LA ABSTENCIÓN Y RECUSACIÓN

Como es sobradamente conocido, las Administraciones públicas, por imperativo constitucional, han de actuar sirviendo a los intereses generales y han de hacerlo con total objetividad (78). Dicha objetividad, como principio adicional, se identifica con la neutralidad e imparcialidad de las decisiones de la Administración y con la subordinación a los intereses generales de aquellos intereses particulares que pudieran existir.

En particular, para alcanzar dicha objetividad, habrá de asegurarse que las autoridades y el personal servicio de la Administración son imparciales y obran, en ejercicio de sus funciones, separados de cualquier condicionamiento ajeno a los intereses públicos, que pudiera hacerlos desviarse del estricto sometimiento a la ley y al Derecho. De este modo, quien tenga algún interés personal en la tramitación de un concreto asunto, y corra el riesgo de ver comprometida su objetividad e imparcialidad, no deberá participar en la toma de decisiones.

En aras de alcanzar estas metas, la legislación incluye diversas circunstancias que llevan a la abstención y recusación del personal al servicio de las Administraciones, y que implican su sustitución en un determinado asunto (79). Dichas causas de abstención y recusación pretenden evitar la parcialidad, el favoritismo o la influencia de rencillas personales en la toma de decisiones de la Administración, para asegurar que las resoluciones adoptadas se guían únicamente por los intereses generales. Finalidad, esta, que es compartida en el

(78) Recuérdese lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución Española.

(79) Téngase en cuenta que, junto con las reglas sobre abstención y recusación, que afectan a cualquier autoridad y personal al servicio de la Administración, existe un específico y riguroso régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades para ciertos sujetos, de acuerdo con los artículos 11 a 18 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, o, en el caso de Aragón, los arts. 48 a 59 de la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas.

En cualquier caso, para aproximarse a la abstención y recusación se recomienda la lectura de las obras de G. DOMÉNECH PASCUAL (2002), S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M. PÉREZ MONGUIÓ (2012), o M. J. IZU BELLOSO (2017).

ámbito judicial, donde también se han configurado causas de abstención y recusación orientadas a asegurar la imparcialidad en los órganos judiciales (80).

Ante la presencia de una de estas situaciones, el sujeto integrado en la Administración ve puntualmente restringido su derecho a desempeñar las funciones y tareas propias de su cargo y condición profesional (81). Sin embargo, esta restricción singular se encuentra amparada en su utilidad para asegurar la imparcialidad del personal; condición necesaria para cumplir correctamente con el mandato constitucional de alcanzar la objetividad de la Administración (82).

En lo que respecta a las diferentes causas de abstención y recusación que el ordenamiento prevé, las mismas aparecen como circunstancias que, de forma objetiva, podrían poner en peligro la rectitud del actuar de los servidores públicos. Por tanto, dichas causas se vinculan a situaciones en las que se aprecia un elevado riesgo objetivo de separación de los intereses generales, sin perjuicio de que, en el caso concreto, el afectado pudiera actuar con plena objetividad (83). Se sigue una orientación guiada por el principio de precaución en la que se pretende evitar la efectiva concreción de riesgos, ante circunstancias en las que es muy probable que una amenaza hipotética a la objetividad se convierta en real.

(80) La abstención y recusación de los jueces y magistrados se recoge en los artículos 217 a 228 de Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, conectando las mismas con la necesaria imparcialidad de los órganos judiciales de acuerdo con las Sentencias del Tribunal Constitucional nº 47/1982 de 12 de julio, Fundamento Jurídico 3º; nº 64/1997, de 7 de abril, Fundamento Jurídico 2º, o nº 69/2001, de 17 de marzo, Fundamento Jurídico 16º.

(81) Derecho contenido en el artículo 14.b) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. La abstención y recusación se configurarían como restricciones justificadas de este derecho —conectado con el artículo 23 de la Constitución Española, de acuerdo con M. J. IZU BELLOSO (2010: 241).

(82) Junto con el conocido «derecho al cargo», los empleados públicos asumen el deber de cumplir con sus tareas y obligaciones con imparcialidad, según nos recuerdan los artículos 52 y 53.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, o el artículo 3 del Decreto Legislativo 1/1991.

En el aseguramiento de esta imparcialidad resultan fundamentales la abstención y la recusación, según recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 235/2000, de 5 de octubre, Fundamento Jurídico 11º, al afirmar que: «*la imparcialidad en el ejercicio de la función pública viene garantizada ad extra, es decir, en las relaciones con los administrados, por una serie de cautelas legales, entre las que ocupa un lugar destacado la obligación de abstención y la posibilidad de recusación de los funcionarios cuando concurren determinadas circunstancias previstas legalmente que pueden poner en peligro objetivo la rectitud de su actuación*».

(83) Permítase aquí la referencia al clásico proverbio «*La mujer del César, además de ser honesta, debe parecerlo*», u otras formulaciones similares. El origen de dicho proverbio se atribuye a Julio César quien —según Plutarco (VP 50.125)— habría repudiado a Pompeya por asistir esta una fiesta reservada a mujeres, pero a la que concurrió secretamente un hombre.

Con este objetivo la legislación administrativa recoge un listado cerrado y exhaustivo de causas de abstención y recusación (84). Este carácter taxativo exige estar exclusivamente a las causas que efectivamente se hayan previsto, sin que quepa su aplicación analógica o la configuración de motivos adicionales por el órgano administrativo que ha de apreciar su presencia (85). A su vez, deberán valorarse únicamente las causas incluidas en normas con rango de ley, pues el sometimiento al principio de reserva de ley impediría que una disposición reglamentaria crease nuevos motivos de abstención y recusación, sin perjuicio de la clarificación y desarrollo de los legalmente previstos (86).

Con estas prevenciones, tanto la legislación estatal como la aragonesa, recogen múltiples causas de abstención y recusación (87). Entre las mismas figuran tener interés personal en el asunto, existir vínculo matrimonial o de hecho, parentesco o afinidad con quien intervenga en el procedimiento, tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas vinculadas con el asunto tramitado, haber intervenido como perito o testigo en el procedimiento o haber prestado servicios profesionales a personas interesadas en el procedimiento.

De hecho, las causas y el régimen de abstención y recusación recogidos en la normativa estatal y autonómica aragonesa son idénticos (88). Esta identidad derivaría del carácter de garantía para los ciudadanos que tienen la abstención y la recusación, así como de la conexión de estas figuras con el procedimiento administrativo común —sobre cuya ordenación el legislador

(84) Las causas de abstención y recusación tienen carácter taxativo, según nos recuerdan la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 27 de mayo de 2009, (nº recurso 6437/2004), Fundamento Jurídico 8º, o de la misma fecha, (nº recurso 4297/2005), Fundamento Jurídico 4º.

(85) Esta imposibilidad de aplicar la analogía se refiere, por ejemplo, en las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 11 de diciembre de 2008, (nº recurso 158/2004), Fundamento Jurídico 4º, o de 18 de marzo de 2009, (nº recurso 43/2004), Fundamento Jurídico 4º.

(86) A la aplicación de la reserva de ley en materia de causas de abstención y recusación se refiere M. J. IZU BELLOSO (2010: 242). Como aplicación singular de esta reserva de ley, aparece la anulación de una causa de abstención reglamentaria sin amparo legal previo contenida en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 10 de febrero de 2003, (nº recurso 560/2000), Fundamento Jurídico 5º.

(87) Causas contenidas en los artículos 23.2 de la Ley 40/2015 y 33.2 de la Ley 5/2021.

(88) Como única salvedad, en lo que se refiere a régimen de la recusación, el artículo 34 de la Ley 5/2021 prevé unas mínimas variaciones en la organización del articulado, que ayudan a evitar algunas dificultades interpretativas derivadas de la compleja formulación del artículo 24 de la Ley 40/2015.

estatal dispone de competencia exclusiva (89). El principio de imparcialidad habría de regir con iguales garantías en el marco de cualquier procedimiento administrativo, con independencia de cuál sea la Administración pública a la que se encomienda su tramitación. Es por ello que, en este ámbito, el espacio para introducir especialidades sobre el procedimiento administrativo común —derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas— sería prácticamente nulo (90).

Por otra parte, en cuanto a las similitudes y diferencias entre la abstención y la recusación, ambas aparecen como las dos caras de una misma moneda. Así, tanto la abstención como la recusación tienen el mismo efecto, esto es, suponen que la persona afectada por una de las causas legalmente previstas no intervendrá en las actividades administrativas relacionadas con un concreto asunto. Igualmente, en ambos casos, la determinación de la concurrencia de dichas causas se ventilará en un breve procedimiento de carácter incidental tramitado al efecto. Sin embargo, existen también diferencias entre ambas figuras, pues las mismas operan en momentos temporales distintos, a petición de personas diferentes y con consecuencias procesales diversas.

En primer lugar, la abstención se promueve por los propios servidores públicos (91). Así, si en relación con un concreto asunto, un empleado público detecta que puede incurrir en una de las previamente citadas causas de abstención, el mismo deberá abstenerse de intervenir en el procedimiento. Tan pronto como se detecte la concurrencia de la causa de abstención el afectado se inhibirá y comunicará tal hecho a su superior jerárquico inmediato, quien resolverá lo procedente (92). Si efectivamente concurre la causa de abstención observada, el superior evitará la participación del afectado que, en su caso, se verá sustituido por un suplente (93).

(89) De hecho, la Exposición de Motivos de la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su apartado 7º establecía que: *«la normación común de las causas objetivas de abstención y recusación es tanto como garantizar el principio de neutralidad, que exige mantener los servicios públicos a cubierto de toda colisión entre intereses particulares e intereses generales»*.

(90) En contra de esta posición, defendiendo la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan configurar nuevas causas de abstención y recusación, por influencia del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, se ha pronunciado G. DOMÉNECH PASCUAL (2002: 416 y 417).

(91) La regulación de la abstención se contiene en los artículos 23 de la Ley 40/2015 y 33 de la Ley 5/2021.

(92) Quizás la legislación podría haber previsto expresamente cómo ha de obrarse cuando un determinado sujeto carece de superior inmediato.

(93) La abstención conecta aquí con la suplencia, como nos recuerdan los artículos 13.1 Ley 40/2015 y 19.1 de la Ley 5/2021.

En cualquier caso, se prevé un estímulo para incentivar la voluntaria abstención de aquellos sujetos incurso en la correspondiente causa legal. De este modo, quien no se abstiene voluntariamente debiendo hacerlo incumple el deber de abstención al que está sometido (94), lo que podrá dar lugar a la existencia de responsabilidad patrimonial, de tipo disciplinario o incluso de naturaleza penal (95).

Por otro lado, el servidor público que no se abstuviese voluntariamente, concurriendo una causa para ello, podrá ser recusado por los interesados en el asunto, en cualquier momento de tramitación de un procedimiento (96). En este caso, la inhibición del sujeto no se promueve por el propio empleado público, sino que deriva de la petición de un tercero, quien indicará la causa en que se funda su pretensión (97). El sujeto recusado manifestará a su inmediato superior jerárquico si la causa alegada es o no cierta. A continuación, el superior resolverá sobre la concurrencia de la causa de recusación, acordando bien la sustitución del afectado por un suplente o bien su mantenimiento en el procedimiento. En este sentido, el régimen varía según el sujeto recusado afirme o niegue la concurrencia de la eventual causa de recusación, debiendo observarse un mayor celo en caso de negarse dicha causa (98).

En todo caso, la resolución que se dicte en materia de recusación tiene naturaleza de acto de trámite, por lo que los interesados no podrán recurrirla directamente, sin perjuicio de la posibilidad de alegar los defectos existentes al interponer el correspondiente recurso contra la decisión que ponga fin al procedimiento principal que se esté tramitando.

(94) Dicho deber, además de deducirse genéricamente de lo previsto en los artículos 23.1 Ley 40/2015 y 33.1 Ley 5/2021, se contiene expresamente como principio ético de la actuación de todo empleado público en los artículos 53.5 y 53.11 del Real Decreto Legislativo 5/2015.

(95) La no abstención, cuando la misma es debida, puede llevar a la exigencia de responsabilidad al sujeto infractor, según se deduce de los artículos 23.5 Ley 40/2015 y 33.5 Ley 5/2021. Esta responsabilidad podría ser de tipo patrimonial en caso de causarse daños a los particulares o a la propia Administración, mediando dolo, culpa o negligencia graves, ex artículo 36 de la Ley 40/2015. A su vez, la responsabilidad puede ser de tipo disciplinario, al preverse como infracción grave la intervención en el procedimiento concurriendo alguna causa de abstención, según se establece para los funcionarios de la AGE en el artículo 7.1.g) del Real Decreto 33/1986. Por otra parte, por supuesto, en casos de especial gravedad la infracción del deber de abstención puede vincularse a la comisión de ilícitos penales.

(96) La regulación de la recusación se contiene en los artículos 24 de la Ley 40/2015 y 34 de la Ley 5/2021.

(97) Para permitir estas recusaciones resulta fundamental la existencia del derecho a conocer la identidad de las autoridades y personal bajo cuya responsabilidad se tramite un procedimiento, contenido en el artículo 53.1.b) Ley 39/2015.

(98) En ambas situaciones, se producirá la suspensión del plazo máximo para resolver durante la tramitación del procedimiento de recusación, ex artículo 22.2.c) de la Ley 39/2015.

Por último, ha de tenerse en cuenta que la actuación de autoridades y personal en los que concurran motivos de abstención o recusación no implica, siempre y necesariamente, la invalidez de los actos administrativos en cuya elaboración estos hubieran intervenido (99). Por tanto, la invalidez de la actuación administrativa no será automática, sino que deberá estarse a si la intervención de la persona incurso en la causa de abstención o recusación ha afectado, efectivamente, al contenido del acto administrativo dictado (100). En este punto, se verificará si el acto resultante infringe normas materiales del ordenamiento jurídico, incurre en desviación de poder o se ha dictado con indefensión de los interesados. Así, aunque puedan existir indicios de parcialidad, el acto administrativo continuará gozando de la presunción de validez que le es propia (101).

Como criterio que podría emplearse a la hora de determinar la influencia de estas infracciones, puede verificarse si el acto dictado hubiese sido, o no, el mismo, en caso de haberse sustituido a la autoridad o empleado público cuya actuación se cuestiona. De encontrarnos ante idéntico resultado en una y otra situación parece que no habría de generarse necesariamente invalidez. Para la aplicación de este criterio será especialmente relevante diferenciar entre actos de carácter reglado —en los que resultará más sencillo predeterminedar el sentido y contenido de la resolución— y actos que sean resultado de un cierto margen de discrecionalidad administrativa —donde el impacto de la infracción de las causas de abstención y recusación puede ser mayor—.

VI. CONCLUSIONES

La nueva legislación autonómica aragonesa en materia de organización del sector público contiene un régimen completo y minucioso de las diferentes vicisitudes que afectan a los órganos administrativos, a las relaciones entre ellos y al ejercicio de las competencias legalmente atribuidas a los mismos. Esta formulación de un marco normativo minucioso para la organización administrativa, pese a ser objeto de ciertas críticas, casa perfectamente con la

(99) Según recuerdan, acertadamente, los artículos 23.4 de la Ley 40/2015 y 33.4 de la Ley 5/2021.

Distinto sería el caso en el que el superior jerárquico decretase la abstención o recusación de un determinado sujeto y el mismo actuase, igualmente, en el procedimiento. En esta situación parece que podría apreciarse invalidez vinculada a la incompetencia del sujeto actuante.

(100) Sobre estas consideraciones puede estarse a lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 4 de abril de 2005, (nº recurso 5548/2002), Fundamento Jurídico 7º, así como a la jurisprudencia contenida en dicho Fundamento.

(101) En este sentido J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ (2011: 351).

situación actual de un sector público aragonés dotado de un elevado grado de consolidación y complejidad.

El referido régimen, en particular, alcanza a muy diversas cuestiones, tales como la creación de órganos administrativos, sus competencias, las distintas técnicas de traslado del ejercicio de dichas competencias, las particularidades que afectan a los órganos colegiados o las causas de abstención y recusación a las que se someten las autoridades y el personal al servicio de la Administración.

A la hora de abordar las anteriores materias, el legislador autonómico ha optado por seguir un enfoque continuista, manteniendo en gran parte las disposiciones que ya se encontraban plasmadas en la normativa previa. Pese a ello, se ha operado una notable alteración en la estructura de la norma, de modo que se adapta la misma al orden y la disposición seguidas en la legislación básica estatal. Con ello se facilita la labor de los aplicadores del derecho, quienes pueden consultar de forma paralela la diferente regulación aplicable.

Al margen de las consideraciones relativas a su estructura, la legislación aragonesa se adapta escrupulosamente a la legislación básica estatal en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas. Este respeto de las bases estatales se traduce en la traslación directa al articulado del contenido de dichas bases, al que se acompaña el desarrollo y adaptación de las mismas a la singular organización y régimen del sector público aragonés. Por lo que se refiere al desarrollo autonómico, el mismo tiene un marcado carácter asimétrico, contando con una mayor o menor amplitud en función del efectivo margen que el legislador estatal ha brindado en cada materia.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina (2020): «Técnica legislativa y disfunciones de las técnicas normativas en España. Retos actuales», *Revista Vasca de Administración Pública*, 117, pp. 17-73.
- ARRIBAS LÓPEZ, Eugenio (2012): «Notas sobre el delito de prevaricación en los órganos administrativos colegiados», *Diario La Ley*, 7894.
- BUSTILLO BOLADO, Roberto O. (2019): «Los acuerdos de los órganos administrativos colegiados», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 200, pp. 111-146.
- CARBONELL PORRAS, Eloísa (2016): «Regulación de los órganos colegiados», en Francisco LÓPEZ MENUDO (dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Sevilla, Universidad de Sevilla, pp. 235-263.
- CARLÓN RUIZ, Matilde (2020): «Funcionamiento electrónico de los órganos colegiados», en esta REVISTA, 55, pp. 119-150.

- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (2006): Órganos colegiados electrónicos: el uso de las TIC en el funcionamiento de los órganos colegiados de la administración, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 186.
- DE LOS MOZOS TOUYA, Isabel (1995): «La avocación: de la Ley de 1958 a la Ley 30/1992», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 22, pp. 35-52.
- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel (2002): «La abstención en el procedimiento administrativo», en Juan CLIMENT BARBERÁ (coord.) y José María BAÑO LEÓN (coord.), *Nuevas perspectivas del régimen local: estudios en homenaje al profesor José M^o Boquera Oliver*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 409-464.
- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel (2018): «La tragicomedia de la paridad: Sobre la composición plural y equilibrada de órganos representativos», *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, 4, pp. 1-29.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (1997): «La Delegación de Competencias y la Encomienda de Gestión», *Anuario del Gobierno Local*, 1, pp. 119-152.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano y PÉREZ MONGUIÓ, José María (2012): *La imparcialidad en el procedimiento administrativo: abstención y recusación*, Cizur Menor, Aranzadi, 240 pp.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco (2003): «De la delegación, avocación y sustitución interorgánicas, y de algunos de sus "falsos hermanos"», en Santiago MUÑOZ MACHADO (coord.), *Tratado de derecho municipal. Vol. 1*, Madrid, Civitas, pp. 302-378.
- GUILLÉN CARAMÉS, Javier (2003): «Delegación y avocación de competencias. Conflictos de atribuciones intraministeriales», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Extra 2/2004, pp. 613-620.
- IZQUIERDO CARRASCO, Manuel (2017): «Las competencias de los órganos administrativos y sus alteraciones», en Severiano FERNÁNDEZ RAMOS (coord.), Julián VALERO TORRIJOS (coord.) y Eduardo GAMERO CASADO (dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público. Tomo II*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 2755-2845.
- IZU BELLOSO, Miguel José (2010): «Las causas de abstención y recusación y el procedimiento administrativo común», *Revista jurídica de Navarra*, 49, pp. 215-242.
- IZU BELLOSO, Miguel José (2017): «Los motivos de abstención y recusación en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público», *Revista General de Derecho Administrativo*, 45.
- JIMÉNEZ VACAS, José Joaquín (2021): «Régimen de los órganos colegiados de Gobierno», *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 25, pp. 15-47.
- LATORRE VILA, Luis (2015): «Reproducción de normas estatales por leyes autonómicas: deficiente técnica normativa e ¿inconstitucionalidad?», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 9, pp. 99-126.

- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, José Luis (2011): «Ética pública y deber de abstención en la actuación administrativa», *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, 67, pp. 329-357.
- MESSEGUER YEBRA, Joaquín (2004a): «La delegación como técnica de modulación competencial interorgánica. Régimen jurídico y aplicación práctica: virtudes y defectos», *Revista Vasca de Administración Pública*, 70, pp. 189-234.
- MESSEGUER YEBRA, Joaquín (2004b): «La avocación como técnica de modulación competencial interorgánica: régimen jurídico y aplicación práctica: virtudes y defectos», *Revista jurídica de Navarra*, 38, pp. 181-194.
- MESSEGUER YEBRA, Joaquín (2005): *La competencia administrativa y sus modulaciones: manual para la desconcentración, delegación, avocación, encomienda de gestión, delegación de firma y suplencia*, Barcelona, Bosch, pp. 328.
- MORENO REBATO, Mar (1998): «Circulares, instrucciones y órdenes de servicio: naturaleza y régimen jurídico», *Revista de Administración Pública*, 147, pp. 159-200.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2015): *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general. Tomo VII. El Reglamento*, Madrid, AEBOE, pp. 377.
- NAVARRO CABALLERO, Teresa María (2018): «La encomienda de gestión como técnica de colaboración administrativa en pos de la eficacia en la gestión pública», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 191, pp. 273-296.
- PASCUA MATEO, Fabio (2004): «Órganos colegiados», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n° extra 2/2004, pp. 349-374.
- TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel (2011): «Los órganos colegiados en el momento presente», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 150, pp. 299-330.
- VALERO TORRIJOS, Julián (2001): «Las bases del régimen jurídico de los órganos administrativos colegiados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (Comentario a la STC 50/1999, de 6 de abril)», *Revista de Administración Pública*, 154, pp. 255-278.
- VALERO TORRIJOS, Julián (2002): *Los órganos colegiados: análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico-administrativo vigente*, Madrid, INAP, pp. 705.
- VALERO TORRIJOS, Julián (2017): «Capítulo XLVIII. Los órganos administrativos», en Severiano FERNÁNDEZ RAMOS (coord.), Julián VALERO TORRIJOS (coord.) y Eduardo GAMERO CASADO (dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público. Tomo II*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 2705-2753.
- VILALTA REIXACH, Marc (2012): *La encomienda de gestión: entre la eficacia administrativa y la contratación pública*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 434.