Traducció al català de:
Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 211-238
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L08
© Rafael Caballero Sánchez
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 8

TEORIA GENERAL DE L'ORGANITZACIÓ ADMINISTRATIVA

Rafael Caballero Sánchez
Universitat Complutense de Madrid (UCM)

SUMARI: 1. L'ORGANITZACIÓ ADMINISTRATIVA EN GENERAL I LES SEVES DIMENSIONS: 1.1. L'organització administrativa en el conjunt del dret administratiu i la seva rellevància; 1.2. La Constitució com a norma organitzativa del poder; 1.3. La potestat d'autoorganització i la relació entre les tasques administratives i els tipus d'organització; 1.4. Els vessants macro i micro del poder d'autoorganització de les administracions públiques.—2. LA DIMENSIÓ ORGANITZATIVA MACRO: ELS TIPUS D'ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES I LES SEVES ENTITATS INSTRUMENTALS: 2.1. La tipologia d'administracions públiques; 2.2. El fenomen de la creació d'entitats instrumentals per les administracions públiques.—3. LA DIMENSIÓ ORGANITZATIVA MICRO: ELS ÒRGANS ADMINISTRATIUS: 3.1. El triple nivell organitzatiu de persona, òrgans i unitats administratives; 3.2. Els òrgans administratius i els seus tipus: *3.2.1. Òrgans de govern o de direcció política i òrgans administratius; 3.2.2. Òrgans centrals, perifèrics i extraterritorials o en l'exterior; 3.2.3. Òrgans actius, consultius i de control intern, i les seves varietats; 3.2.4. Òrgans unipersonals i òrgans col·legiats.*—4. LES COMPETÈNCIES ADMINISTRATIVES I EL SEU RÈGIM D'EXERCICI: 4.1. L'atribució de competències; 4.2. Les tècniques d'alteració de l'exercici de competències: *4.2.1. Alteració de la titularitat: transferència; 4.2.2. Alteració de l'exercici: delegació i substitució; 4.2.3. Alteració d'elements concrets de l'exercici competencial: en especial, l'encàrrec de gestió.*—5. BIBLIOGRAFIA: 5.1. Bibliografia citada; 5.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. L'ORGANITZACIÓ ADMINISTRATIVA EN GENERAL I LES SEVES DIMENSIONS

1. Les administracions públiques són l'objecte central del dret administratiu (*supra* § 2.22). Aquest últim és la part del dret que s'ocupa de satisfer les necessitats i interessos generals de la col·lectivitat, mentre que les primeres són organitzacions públiques creades per assolir aquest objectiu. Malgrat que les administracions no tenen el monopoli exclusiu de la satisfacció d'aquestes necessitats i interessos generals, és innegable que atenen tasques de dimensió col·lectiva enormement heterogènies (atendre un malalt en un hospital, negociar un conveni internacional, controlar una operació de blanqueig de diners, expropiar una finca per construir una carretera, tramitar un passaport, etc.), en un context d'intervenció pública molt intensa en la vida ordinària de les persones i de la societat. Aquesta missió és impossible de complir sense una **organització** potent i ben dimensionada de cada Administració. Aquest concepte comprèn no tan sols el **disseny estructural** i la **distribució de funcions**, sinó també l'ordenació de la **burocràcia** o conjunt de mitjans personals que encarnen l'organització i el **règim de funcionament intern i entre organitzacions**, que, després, es projectarà en procediments i actuacions externes pròpiament dites.

1.1. L'organització administrativa en el conjunt del dret administratiu i la seva rellevància

2. A l'hora d'estudiar aquests subjectes singulars que són les administracions públiques es pot adoptar una **perspectiva estàtica o *ad intra*** (què i com són) o una **perspectiva dinàmica o *ad extra*** (com actuen). La primera condueix a analitzar l'organització, el personal i el patrimoni de les administracions, mentre que la segona porta a examinar-ne el règim jurídic, tant de la seva actuació formal (el procediment administratiu, els actes administratius, els contractes públics) com de la seva actuació material (ordenació i limitació d'activitats privades, foment d'activitats d'interès general, i prestació de serveis públics, fonamentalment).

3. Amb la present lliçó s'escomet el bloc d'aquest manual dedicat al vessant estàtic dels diferents tipus d'Administració pública (*infra* § 9-12), en la seva **dimensió organitzativa interna** i amb especial atenció a les de caràcter territorial. Com ja s'ha apuntat, aquest estudi comprèn, a més, el règim fonamental del funcionament intern o orgànic d'una administració (*infra* § 14), així com alguns aspectes de les seves relacions amb altres organismes públics quant a l'exercici de les seves competències, sovint entrellaçades (*infra* § 13). En canvi, el règim dels empleats públics (*infra* § 31), i dels mitjans econòmics i materials disponibles constitueix un altre bloc específic del manual (*infra* § 28-31).

4. Encara que inicialment pugui semblar una qüestió secundària o interna, l'**organització administrativa** resulta capital des d'un punt de vista entitatiu, jurídic i operatiu.

4 *bis*. Primer, perquè les administracions públiques, més que tenir una organització, són en si mateixes **organitzacions** (*supra* § 1.1) i, a més, d'una gran envergadura, complexitat i varietat, que estan subjectes o subordinades a un òrgan polític que les dirigeix. D'alguna manera, allò organitzatiu en defineix l'ésser, que s'ha d'adaptar a les funcions heterogènies i canviants que desenvolupa (*supra* § 1.10 i 11 i *infra* § 8.18-19).

4 *ter*. Segon, perquè tota actuació administrativa està precondicionada per coordenades de caràcter organitzatiu, en virtut de les quals es determina qui i com ha d'actuar. Per assegurar tant la legalitat com l'encert de l'actuació administrativa és imprescindible establir les **regles d'organització i de procediment** que condueixin a adoptar les decisions més adequades per als interessos generals als quals serveix l'Administració. Encara més: cal defensar que, si les regles organitzatives i procedimentals estan dissenyades adequadament, les decisions de l'Administració correctes formalment també ho són materialment, fins i tot en àmbits de discrecionalitat. L'ordenament juridicoadministratiu no pot preveure totes les situacions i circumstàncies en les quals es fa necessària una intervenció d'una administració ni el sentit en el qual ho ha de fer, però sí que ha d'establir el repartiment de les competències o funcions públiques entre aquestes organitzacions, l'atribució interna del seu exercici, i les regles per assegurar que es reuneixi i analitzi tota la informació necessària i que es prengui la decisió final que correspongui. Curiosament, aquesta regulació del binomi organització-procediment es projecta, alhora, en el binomi normatiu fonamental que conformen la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), i la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC). Aquesta regulació té per a tota Administració pública una dimensió prèvia (organitzativa i habilitant de l'actuació administrativa) i una altra de posterior (a l'efecte de controlar la decisió presa). En definitiva, les regles organitzatives no són meres decisions internes de cada administració, sinó que incideixen en la legalitat i l'encert de les decisions *ad extra* que l'organització adopta.

4 *quater*. Finalment, des d'un punt de vista operatiu, l'**eficàcia i eficiència** de l'Administració està condicionada per l'organització òptima dels mitjans materials, personals i econòmics de cada administració. És tradicional atribuir a l'aparell públic deficiències clares de lentitud, opacitat, rigidesa, irresponsabilitat, malbaratament o arbitrarietat, que no necessàriament s'haurien de produir amb un disseny estructural i operatiu adequat. D'aquests aspectes, se n'ha ocupat més aviat la **ciència de l'Administració**, que analitza l'organització i els processos seguits per aquestes entitats, l'ordenació de la burocràcia pública, i la formació i implementació de les seves polítiques (*supra* § 1.5) En aquesta línia, des de fa més de mig segle s'han tractat d'introduir successivament tècniques gerencials i de *management* empresarial (l'anomenada "nova gestió pública", d'origen anglosaxó, per introduir-hi criteris de

responsabilitat per la gestió, de planificació, de direcció per objectius, i d'avaluació de resultats, tan propis del sector privat), mètodes de participació i de govern obert (per aprofundir en la legitimació democràtica de les organitzacions públiques), i drets d'accés a tota la informació pública o en poder de les administracions, acompanyats d'obligacions de publicitat activa (per promoure la cultura de la transparència i de rendició de comptes dels ens públics).

1.2. La Constitució com a norma organitzativa del poder

5. La mateixa Constitució, que és la norma que funda el nostre sistema polític i jurídic, és una disposició en bona part **organitzativa**, en la mesura en què defineix l'arquitectura del conjunt dels poders de l'Estat i la seva distribució. Encara més: en nombroses ocasions el text constitucional es prolonga mitjançant **reserves expresses** de desplegaments que s'han de fer mitjançant **lleis orgàniques**, que sovint atenen aspectes organitzatius de composició i funcions de diversos òrgans constitucionals (l'organització militar, art. 8; el defensor del poble, art. 54; les forces i els cossos de seguretat de l'Estat, art. 104; el Consell d'Estat, art. 107; el Consell General del Poder Judicial, art. 122; el Tribunal de Comptes, art. 136; o el Tribunal Constitucional, art. 165). Sense oblidar que els mateixos **estatuts d'autonomia**, aprovats també per llei orgànica (art. 81.1 i 147 de la Constitució espanyola, CE), són normes institucionals organitzatives de les entitats politicoadministratives que són les comunitats autònomes. D'altra banda, en la seva part dogmàtica, la Constitució adopta decisions fonamentals, com la proclamació de les cinc notes definidores de l'Estat espanyol com un estat **de dret, democràtic, social, descentralitzat i obert a l'exterior**, les quals tenen una repercussió directa en el disseny i l'organització dels poders públics en general i de l'Administració pública en particular (*supra* § 4.8 i següents).

6. En relació amb l'organització del **poder executiu**, la Constitució se centra en el **nivell estatal**, en el títol IV i preveu que sigui exercit pel Govern de la nació, que, amb una determinada composició (art. 98 CE) i una manera de conformar-se (art. 99 i 100 CE), encapçala i dirigeix una administració pública com a estructura diferenciada i dependent (art. 97 CE), que també comprèn l'organització militar (art. 104 CE). Complementàriament, la Constitució preveu que el Govern disposi d'un òrgan especialitzat i solemne de consulta, que és el Consell d'Estat (art. 107 CE), i un delegat per dirigir i coordinar l'Administració perifèrica de l'Estat en cada territori autonòmic (art. 154 CE). En principi, **el Govern i l'Administració** són diferents en el pla orgànic i en el funcional, si bé amb certes superposicions (*supra* § 1.25-27), que són més acusades en el nivell local a causa de la seva naturalesa d'ens corporatius. Quant a l'organització de l'Administració de l'Estat, el text constitucional estableix en l'article 103.1 CE cinc principis qualificats formalment d'actuació (**eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació**), però que fonamentalment tenen una projecció organitzativa, que es projecta en l'eix de les relacions tant interorgàniques com intersubjectives (DÍEZ SASTRE: 2025, 106). Amb això es demostra que l'organització administrativa predetermina l'activitat externa de

l'Administració. La jurisprudència constitucional aplica amb naturalitat aquests principis —especialment, el d'eficàcia en relació amb la despesa pública— a totes les administracions públiques.

7. La Constitució preveu també l'existència d'altres administracions territorials: l'**Administració local** (estructurada en els nivells necessaris del municipi, la província i l'illa: art. 140-142 CE), que és qualificada així en el rètol del capítol II del títol VIII, i l'**Administració de les comunitats autònomes** que es constitueixin (incloent-hi les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla: disposició transitòria 5a CE), a què s'al·ludeix tímidament en l'article 153 *c*) CE a l'efecte del seu control judicial. En la pràctica, tot el territori espanyol ha accedit a aquest nivell d'autonomia i les administracions autonòmiques sumen avui molts més recursos i efectius (en definitiva, molta més organització) que l'estatal.

8. Tenint en compte només la dada quantitativa del nombre d'empleats públics, l'Administració estatal es troba avui per darrere de les autonòmiques i locals en conjunt, la qual cosa dona una idea de l'alt nivell de descentralització del nostre Estat. Segons el *Butlletí Estadístic del Personal al Servei de les Administracions Públiques* corresponent al juliol de 2025, les administracions públiques espanyoles tenen 3.107.195 empleats públics, només 540.830 dels quals (el 17,41 % del total) pertanyen a l'Administració pública estatal (més de la meitat són membres de les forces armades i dels cossos i forces de seguretat de l'Estat). D'altra banda, les administracions autonòmiques sumen 1.934.335 efectius (el 62,25 %), incloent-hi 190.308 empleats en universitats públiques (el 6,13 %). La resta (632.030 empleats) són de les entitats locals (el 20,34 % del total).

9. Finalment, la Constitució distribueix **el poder regulador sobre l'organització administrativa**, més enllà de les seves prescripcions orgàniques directes i de les seves remissions a lleis orgàniques de dimensió organitzativa. En concret, la Constitució reserva a l'Estat l'establiment de les **bases** del règim jurídic de les administracions públiques, amb la finalitat de garantir als ciutadans un tractament comú davant seu (**art. 149.1.18 CE**). Aquest règim jurídic no es limita al procediment i els recursos administratius, sinó que comprèn també qüestions d'organització i de competència. D'aquesta manera, aquest títol competencial permet a l'Estat fixar principis i regles bàsiques sobre els aspectes organitzatius i de funcionament de totes les administracions (SSTC 32/1981, FJ 5; 227/1988, FJ 24; i 50/1999, FJ 3), dictar normes sobre la "composició, estructura i competències dels òrgans de les administracions públiques" (STC 143/2013, FJ 5), i també regular els principis que presideixen les relacions entre les administracions públiques (STC 76/1983, FJ 18). Ara bé, alhora, s'ha de conciliar amb la **competència autonòmica** sobre l'organització i estructura de les seves institucions de govern, que totes les comunitats autònomes han assumit a partir del que es preveu en l'**article 148.1.1 CE** (l'abast del qual, segons la STC 76/1983, FJ 38, són les institucions previstes en l'art. 152.1 CE —assemblea legislativa, consell de govern i president— i en els estatuts d'autonomia), i sobretot respecte de les seves pròpies administracions, a les quals s'assegura una "àmplia llibertat d'opció per configurar l'organització administrativa de la comunitat autònoma" i l'ordenació del seu sector públic (STC 236/2015, FJ 4) (*infra* § 10.7, 21, 28 i 35). Quant a l'**Administració local**, les bases estatals poden establir el marc definitori del seu autogovern, i concretar-ne l'autonomia garantida constitucionalment, amb possibilitat d'evolucionar tant cap a

mínims com cap a màxims, així com el marc del seu règim jurídic administratiu (STC 41/2016, FJ 3 a), amb la seva projecció organitzativa corresponent. A partir d'aquestes prescripcions bàsiques escau el complement normatiu per part de les comunitats autònomes (SSTC 32/1981, FJ 5; 214/1989, FJ 1 i 4; i 103/2013, FJ 4), de manera que es conforma un **règim bifront de regulació** (*infra* § 11.12-15).

10. En l'esfera local, el **Tribunal Constitucional** ha entès justificada en virtut de l'article 149.1.18 CE la **competència estatal per dictar múltiples mesures organitzatives**: per exemple, fixar regles de quòrum i majories necessàries en els òrgans col·legiats superiors de les entitats locals (STC 33/1993, FJ 3); dissenyar el model municipal comú per a tot l'Estat, amb els seus elements de territori, població i organització, així com les previsions organitzatives específiques per als denominats municipis de gran població [STC 103/2013, FJ 5 *e*)-*f*)]; regular especialitats per als organismes públics locals que assegurin un tractament comú dels ciutadans [STC *103/2013*, FJ 5 *d*)]; establir un òrgan especialitzat per conèixer de les reclamacions enfront d'actes tributaris locals (STC 143/2013, FJ 12); el règim d'adopció de la modalitat organitzativa municipal del consell obert (STC 210/2014, FJ 3); regular un inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local, a més de convertir el deure d'inscriure-s'hi en una condició prèvia perquè l'entitat obtingui un número d'identificació fiscal (STC 132/2018, FJ 9); o atribuir al ple de les corporacions locals la capacitat de decidir la forma de designació i el funcionament de la junta general i del consell d'administració de les societats mercantils municipals [STC 137/2018, FJ 3 *b*)]. En canvi, no seria bàsica la previsió de la creació pel ple de la corporació local d'òrgans auxiliars com la Unitat d'Ordenació de Pagaments o la Unitat Central de Tresoreria, quan es refereix a òrgans prescindibles dins de l'organització administrativa (STC 233/1999, FJ 38).

11. Amb caràcter general, la jurisprudència constitucional ha insistit en dues direccions a l'hora d'aplicar aquesta **competència bàsica estatal** que analitzem. D'una banda, està vinculada a l'objectiu d'assegurar un **tractament comú als ciutadans**, per la qual cosa s'ha d'aplicar amb diferent intensitat segons si l'aspecte de l'organització administrativa de què es tracti té més o menys transcendència en l'actuació externa de l'Administració (SSTC 50/1999, FJ 3; 91/2017, FJ 5; 68/2021, FJ 5). D'altra banda, a través d'aquesta competència és possible introduir **criteris d'eficàcia** (art. 103.1 CE), així com de racionalitat econòmica en l'assignació equitativa de recursos públics i en la programació i l'execució de la despesa pública (art. 31.2 CE), que actuïn com un comú denominador normatiu en el disseny de l'organització i el funcionament de les administracions [SSTC *130/2013*, FJ 10 *a*); 41/2016, FJ 3 *a*); i 54/2017, FJ 4 *b*) i 6]. Aquesta orientació ha estat reforçada amb l'assumpció constitucional d'objectius estrictes d'estabilitat pressupostària (art. 135 CE).

12. Per exemple, quant al primer, la STC 251/2006, FJ 10, va resoldre que la Comunitat de Madrid tenia la competència per determinar la composició d'un òrgan administratiu, el seu **Jurat Territorial d'Expropiació**, sense que es pogués considerar bàsic el precepte estatal de la Llei de 16 de desembre de 1954, sobre expropiació forçosa, LEF (art. 32.1), que estableix com es conformen els jurats. Sens perjudici de la dificultat de reconèixer caràcter bàsic a la legislació preconstitucional, el Tribunal va apreciar que el tractament comú dels subjectes expropiats vindria ja substancialment garantit per la regulació estatal sobre el procediment expropiatori i sobre la determinació del preu just, per la qual cosa la composició concreta de l'òrgan col·legiat per dirimir les discrepàncies entre l'Administració i el propietari resultava secundari a aquests efectes. Això, sense que de la regulació de la LEF es pogués extreure la voluntat d'assegurar *ex* article 149.1.18 CE la inclusió en l'òrgan col·legiat de representants dels interessos del subjecte expropiat (com ocorria amb el sistema anterior a la LEF de 1954, organitzat entorn de la designació de perits de les parts), ja que tots els seus components serien funcionaris públics amb coneixements per aplicar criteris objectius de valoració.

13. En exercici de la seva competència sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques, l'Estat ha dictat la **LRJSP**, en la qual tenen caràcter bàsic en matèria organitzativa els preceptes generals sobre principis, òrgans, competències i les seves alteracions, i sobre el funcionament dels òrgans col·legiats (1-18); sobre abstenció i recusació (23 i 24, que bé podrien estar incardinats en la LPAC); sobre organització electrònica del sector públic (38-46); sobre principis i inventari de totes les entitats instrumentals públiques (81-83); sobre certes qüestions concretes del règim jurídic d'algunes d'aquestes entitats (consorcis: 118-127, excepte el 123.2; fundacions: 129 i 134); i sobre les relacions de col·laboració i cooperació entre administracions, incloent-hi els aspectes electrònics (140-158). Al costat d'això, la llei conté disposicions organitzatives específiques d'aplicació directa tan sols per a l'Administració estatal: regles complementàries sobre els seus òrgans col·legiats (19-22), sobre l'estructura de l'Administració General de l'Estat (54-80); i sobre els tipus i organització de les entitats instrumentals estatals (84-117, 123.2, 128, 130-133, 135-139).

1.3. La potestat d'autoorganització i la relació entre les tasques administratives i els tipus d'organització

14. Tot el dret de l'organització administrativa es construeix sobre el reconeixement a cada administració d'un poder de disseny de la seva pròpia estructura i organització per tal d'assolir les finalitats i complir les tasques que té assignades (**potestat d'autoorganització**) (*infra* § 14.23-27). Aquest poder és manifestació central del principi d'autonomia (STC 251/2006, FJ 10), però que està subjecte a **límits constitucionals, legals i econòmics**. Primer, com hem vist, els principis i regles funcionals i competencials de l'Administració pública que recull la Constitució orienten la manera en què s'han de construir aquestes organitzacions. Segon, el legislador ordinari (al qual remet l'art. 103.2 CE) estableix els paràmetres bàsics de disseny orgànic i operatiu d'aquestes organitzacions: les peces amb les quals ha de construir-se el mecano organitzatiu. Finalment, el marc economicopressupostari de cada administració condiciona les possibilitats de creació d'organismes instrumentals, així com la dotació positiva dels òrgans administratius i de les seves plantilles de personal.

15. La potestat d'autoorganització s'exerceix en el pla intern mitjançant **disposicions de naturalesa reglamentària**: els decrets del president del Govern de la nació i del Consell de Ministres, del president i del consell de govern de cada comunitat autònoma, i dels òrgans de govern de cada corporació local. Ells defineixen l'estructura orgànica bàsica de l'Administració respectiva i són complementats després amb nous decrets col·legiats de desplegament organitzatiu sectorial.

16. El **valor normatiu** d'aquestes disposicions va ser tradicionalment qüestionat, com a mers reglaments "administratius", o disposicions *ad intra* sense efectes externs, a diferència dels reglaments "jurídics" emanats d'una administració per desplegar i fer complir el que es disposa en les lleis (*supra* § 6.24). Aquesta raó va portar a considerar-los reglaments "independents", emanats al marge de la llei (*infra* § 16.21), si bé avui aquesta qualificació xoca amb la reserva de llei que l'art. 103.2 CE estableix

(*supra* § 6.28). En tot cas, la seva índole domèstica justifica que en el procediment d'aprovació d'aquestes disposicions reglamentàries s'eliminin tràmits rellevants, com el dictamen del Consell d'Estat o la informació pública.

17. Els decrets organitzatius es completen amb l'aprovació de les **relacions de llocs de treball** o plantilles, que especifiquen les dotacions personals de cada òrgan administratiu amb les característiques individuals de cada lloc, els requisits per ser ocupats i els complements retributius que els correspon. Malgrat que es podria entendre que tenen caràcter regulador de l'òrgan administratiu, la jurisprudència ho nega i els cataloga com a actes administratius des de la STS de 5 de febrer de 2014, ECLI:ES:TS:2014:902.

18. Lògicament, tot exercici del poder d'autoorganització, fins i tot actuat dins dels límits i formes generals ja assenyalats, ha d'estar orientat lògicament a l'òptima consecució dels seus variats objectius per part de cada Administració. Per aquest motiu, la doctrina alemanya ha insistit en la vinculació que hi ha d'haver entre les **formes d'organització i els tipus de tasques administratives** que es desenvolupen. A efectes organitzatius, l'activitat de prestació de serveis públics assistencials (la xarxa d'hospitals públics d'una comunitat autònoma o els serveis socials d'un ajuntament), caracteritzada per l'actuació material d'uns professionals sanitaris en benefici dels ciutadans, té poc a veure amb la inspecció i sanció en la recaptació d'impostos (que duu a terme l'Agència Tributària mitjançant potents eines tecnològiques internes i personal tècnic), que sol cristal·litzar en una actuació enormement formalitzada i coactiva (com un procediment de comprovació limitada, acompanyat, si escau, per un procediment sancionador).

19. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2007: 91 i següents) ha destacat aquestes diferències organitzatives entre la clàssica administració de policia i l'anomenada "administració prestadora", pròpia de l'Estat social, i la d'aquestes, alhora, amb l'administració directiva (o planificadora). També s'hi podrien incloure altres models, com la més moderna administració reguladora (de serveis econòmics d'interès general). Tenint en compte només l'**Administració de l'Estat social** s'adverteix una clara distinció entre l'administració executiva o asseguradora d'ingressos econòmics als ciutadans i l'administració conformadora o prestadora de serveis socials i materials. La primera proveeix prestacions dineràries (per exemple, una pensió de jubilació), a vegades en massa, mitjançant un mètode estricte de subsumpció d'acord amb la programació normativa aplicable, mentre que la segona proveeix serveis individualitzats o a mida de cada persona (per exemple, una operació quirúrgica en el sistema nacional de salut), prestats en aplicació d'un mer marc organitzatiu o procedimental, si bé amb respecte als drets fonamentals de les persones i a uns principis o directrius d'actuació. Aquestes funcions i la manera d'operar tenen una clara projecció organitzativa: per atorgar prestacions econòmiques es necessita una organització administrativa jerarquitzada i burocràtica, de caràcter vertical, amb sotmetiment rigorós al poder directiu del superior, i amb estricta divisió del treball per tipus de prestació; mentre que per proveir prestacions materials o de servei l'apropiat és un sistema organitzatiu en xarxa de centres prestacionals, amb una estructura més horitzontal i pròxima al ciutadà, en la qual, a més, és possible integrar, a vegades, la iniciativa privada.

1.4. Els vessants macro i micro del poder d'autoorganització de les administracions públiques

20. El marc constitucional, legal i pressupostari deixa a les administracions públiques un **gran marge de configuració organitzativa**, que ha de ser concretat tant a nivell *macro* com a nivell *micro*. Amb el **nivell macro o extern** ens referim a la configuració en si de cada Administració pública dins de la diversitat tipològica que ofereix el nostre sistema. El concepte "Administració pública" no és més que una abstracció amb la qual, en realitat, es fa referència a milers d'organitzacions administratives agrupables en categories diverses). A més, cada administració pública (especialment les territorials) té la capacitat per dissenyar i generar, alhora, tot tipus d'organitzacions complementàries per a l'atenció descentralitzada de les seves heterogènies funcions, de manera que determina el règim jurídic substancial al qual s'han d'ajustar aquestes estructures autònomes en funció de la forma elegida. En realitat, aquestes "filials", encara que tinguin personalitat jurídica pròpia reconeguda, no deixarien de ser formes organitzatives de l'Administració matriu. Amb el **nivell micro o intern** ens referim a l'estructuració cap a dins de cadascuna d'aquestes organitzacions, vertebrades normalment pel principi jeràrquic i estructurades en subconjunts que denominem "òrgans administratius". A partir d'aquesta configuració general i especial, és necessari abordar el règim amb el qual s'assignen les competències entre i dins d'aquestes organitzacions, amb totes les seves possibilitats d'ajustament o alteració en el seu exercici. La resta d'aquesta lliçó ofereix un panorama d'aquests dos nivells organitzatius, juntament amb el règim d'atribució i reajustament posterior de competències administratives, sobretot entre organitzacions.

2. LA DIMENSIÓ ORGANITZATIVA MACRO: ELS TIPUS D'ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES I LES SEVES ENTITATS INSTRUMENTALS

2.1. La tipologia d'administracions públiques

21. Oferir una tipologia de les administracions públiques topa amb el problema de definir els límits del que denominem "Administració" i del que entenem per "dret administratiu", que no són realitats coincidents. En aquesta matèria cal partir del que s'ha exposat, d'una banda, en la lliçó 1, sobre la pluralitat d'administracions públiques —territorials o generals i funcionals o especials (*supra* § 1.18 i 21)— i els seus tipus organitzatius —amb forma departamental i amb forma d'agència (*supra* §1.33-37)— i, d'altra banda, en la lliçó 2, sobre l'expansió del dret administratiu i el caràcter relatiu de la seva correlació amb l'Administració pública (*supra* § 2.27).

22. De manera tradicional, el conjunt de les administracions públiques es classifiquen en **territorials i no territorials**, segons si el territori és o no element de defi-

nició d'aquestes administracions. Per descomptat, l'àmbit territorial condiciona l'abast de les competències de qualsevol organització pública, però els diversos nivells de govern polític reconeguts en la nostra Constitució estan vinculats entitativament a un espai geogràfic que els identifica (Estat, comunitat autònoma, província, illa i municipi), amb la població corresponent, la qual cosa exigeix la dotació d'una organització administrativa general que pugui gestionar en conjunt els assumptes públics d'aquest nivell territorial de govern (Administració General de l'Estat, Administració general de cada comunitat autònoma, diputacions provincials, capítols i consells insulars, i ajuntaments, respectivament). A aquests nivells territorials, s'hi uneixen els casos singulars de les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla (*infra* § 11. 63) i dels territoris històrics bascos, amb les administracions respectives (*infra* § 10.11), així com el cas de les comarques, allà on n'hi ha (Catalunya, Aragó i, puntualment, la comarca d'El Bierzo, a Castella i Lleó; a Astúries són només una divisió territorial [*infra* § 11. 64-70]). Totes aquestes (llevat de les comarques, conformement a l'art. 3.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, LBRL) són administracions **territorials o generals**, és a dir, organitzacions connaturals a l'entitat política territorial fonamental corresponent, que estan subordinades a un òrgan executiu de govern, i es caracteritzen per la generalitat de les seves finalitats i funcions, si bé el seu nivell competencial i grau d'autonomia és diferent en cada cas.

23. Dins de les administracions no territorials o **especials** se sol diferenciar entre **administracions institucionals** (instrumentals o funcionals) i **administracions corporatives** (o corporacions de dret públic). Les primeres són entitats especialitzades, creades per i dependents d'una administració territorial o general (neixen "de dalt a baix") si bé algunes gaudeixen d'una certa independència funcional. Les segones són corporacions de base associativa i representativa que el poder públic aprofita per encomanar-los algunes funcions públiques (neixen "de baix a dalt"). En tots dos casos, fa falta una llei reguladora de cadascuna de les categories en si (per exemple, organismes autònoms i col·legis professionals) i una llei de creació de cada entitat concreta (per exemple, l'Escola Gallega d'Administració Pública i l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de Màlaga). A les entitats instrumentals els dedicarem l'epígraf següent, sense perjudici de la seva anàlisi posterior en cada nivell d'Administració territorial, ofert en les lliçons següents (*infra* § 9.49-85; § 10.55-64 i § 11.82-89).

24. L'**Administració corporativa** agrupa un gran conjunt heterogeni d'entitats caracteritzades, primer, per la base associativa i representativa de subjectes privats, vinculats per algun interès econòmic o professional col·lectiu, i, segon, per l'exercici de funcions públiques d'atribució legal, compatibles amb altres privades de la mateixa organització (*infra* § 9.90-93 i § 10.63). Més que administracions públiques com a tals, aquestes **corporacions de dret públic** són manifestacions d'autoadministració d'interessos generals, als quals la legislació dota, al costat d'aquestes funcions, d'una forma organitzativa i de govern que aquí no cal desenvolupar. És el cas dels **col·legis professionals** (Llei 2/1974, de 13 de febrer, sobre col·legis professionals, LCP), de les **comunitats d'usuaris d'aigües** (i de regants) (art. 81 i següents del

Reial decret legislatiu 1/2001, de 20 de juliol, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'aigües, TRLA), de les **confraries de pescadors** (art. 45 i següents de la Llei 3/2001, de 26 de març, de pesca marítima de l'Estat, LPME) i de les **cambres oficials de comerç, indústria i navegació** (Llei 4/2014, d'1 d'abril, bàsica de les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació, LBCOCISN). A parer meu, malgrat la qualificació formal com a meres associacions privades de configuració legal a les quals es confereix l'exercici de funcions públiques de caràcter administratiu (STS 67/1985, FJ 3, esmentada en d'altres de posteriors), també ho serien les federacions esportives (art. 43 i següents de la Llei 39/2022, de 30 de desembre, de l'esport, LD), ja que són entitats úniques (per territori i modalitat esportiva), d'inscripció obligatòria per a l'esportista que vulgui participar en competicions oficials, i exerceixen funcions públiques delegades evidents, a més del clar paper representatiu de l'Estat que fan, sobretot en l'àmbit internacional.

25. El panorama organitzatiu de les administracions públiques s'ha de complementar amb tres supòsits afegits que el nostre sistema jurídic ofereix. D'una banda, els **òrgans constitucionals** i estatutaris no incardinats en el poder executiu (el Senat, el Consell General del Poder Judicial, el Valedor do Pobo gallec…), com que tenen sempre una estructura o "administració pública" al seu servei, són organitzacions específiques i vicàries, de "textura" administrativa, que es regeixen substancialment per les normes de dret administratiu (*supra* § 2. 31). D'altra banda, existeixen diverses manifestacions de l'**exercici privat de funcions públiques**, que també requereixen de certa organització de suport —que ha de ser de caràcter privat—, com és el cas dels notaris i registradors de la propietat o de l'operador del sistema elèctric (*supra* § 2. 33). Finalment, hi ha l'àmbit de les **organitzacions internacionals** i, especialment, de la Unió Europea, que tenen una inequívoca dimensió administrativa, amb les seves regles organitzatives i de funcionament intern (*supra* § 2. 34).

2.2. El fenomen de la creació d'entitats instrumentals per les administracions públiques

26. Com s'ha indicat, les administracions territorials o necessàries es poden organitzar per atendre les seves tasques creant entitats dependents i especialitzades, a les quals doten de personalitat jurídica pròpia i d'una autonomia operativa major o menor. Fenomen l'anàlisi del qual desglossem en set comentaris. **Primer**: es tracta d'una **tècnica de descentralització funcional**, és a dir, d'opcions organitzatives de cada administració territorial per gestionar les seves competències. **Segon**: aquestes organitzacions instrumentals no tan sols es creen **en règim de dret públic**, com a administracions públiques especialitzades (com l'Institut de les Dones, Enaire o l'Agència Espanyola de Cooperació Internacional per al Desenvolupament), sinó també **en règim de dret privat** (que, fonamentalment, són societats mercantils com INECO, i fundacions com la FECYT), i és necessari estendre cap a aquestes organitzacions certs aspectes del règim jurídic administratiu, sobretot en la mesura en

què exerceixen funcions públiques (el cas del seu règim de contractació és paradigmàtic) (*supra* § 2.32). Tercer: com a reacció a aquesta expansió, les lleis administratives tendeixen ampliar-ne l'àmbit subjectiu d'aplicació per comprendre també totes aquestes entitats (les administracions territorials i les seves entitats instrumentals públiques i privades) mitjançant l'ús d'un concepte aglutinador de base econòmica: **el sector públic** (*supra* § 1.15-17 i *infra* § 9.3).

27. Es pot posar l'exemple de dues peces fonamentals de la legislació administrativa com són la llei de règim jurídic i la llei de contractes. En el règim de Franco, caracteritzat com a Estat centralista, es van dictar la Llei de règim jurídic de l'Administració "**de l'Estat**" (1957) i la Llei de contractes "**de l'Estat**" (1965). Després, en el període constitucional, de signe descentralitzador, es van substituir per la Llei de règim jurídic "**de les administracions públiques**" (1992) i per la Llei de contractes "**de les administracions públiques**" (1995). Finalment, com a conseqüència de la descentralització funcional i del vigorós recurs a crear entitats instrumentals privades, aquesta legislació s'ha renovat com a Llei de règim jurídic "**del sector públic**" (2015) i com a Llei de contractes "**del sector públic**" (2017).

28. Quart: dins de les entitats instrumentals públiques hi ha un **ventall molt variat de motlles possibles** que, a més, cada administració territorial dissenya per a si. Encara que en la pràctica no són tan divergents i, en general, se sol mirar cap al model estatal, crida l'atenció que la competència de l'article 149.1.18 CE no s'hagi utilitzat per establir referències homogènies. Això no és d'estranyar quan la mateixa legislació estatal ha fracassat en els intents successius de racionalització (Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat [LOFAGE]; Llei 28/2006, de 18 de juliol, d'agències estatals per a la millora dels serveis públics, i LRSJP de 2015). Per començar, totes aquestes reformes han estat incompletes, en el sentit de deixar al marge entitats apàtrides, amb un règim singular o vestit a mida (habilitat a través de les mateixes disposicions addicionals d'aquestes normes), com ara l'Agència Tributària o el Fons de Garantia de Dipòsits. Però, a més, després la pràctica no ha estat coherent amb l'aspiració de posar disciplina i reconduir les entitats existents als patrons generals. Com s'explica detalladament més endavant (*infra* § 9.49 i següents), avui en l'Administració General de l'Estat (art. 84 LRJSP) s'identifiquen tres tipus d'organismes públics comuns (organismes autònoms, entitats públiques empresarials i agències estatals), acompanyats d'altres figures variades: dos tipus d'organismes públics "separats" (les autoritats administratives independents, i les universitats estatals), una fórmula de cooperació administrativa (els consorcis), dues formes organitzatives importades del dret privat (societats mercantils i fundacions), i una figura heterogènia (els fons sense personalitat jurídica o dotacions pressupostàries que reben aquesta configuració, que, si de cas, són una forma d'organització o gestió del patrimoni financer de l'Estat, però no una entitat organitzativa instrumental com a tal). Tot això, sens perjudici que es puguin donar combinacions organitzatives a l'estil dels conglomerats societaris privats (per exemple, de l'organisme autònom Consell Superior d'Esports, en depèn alhora l'Agència Estatal Antidopatge; de l'entitat pública empresarial Enaire —Administració pública—, en depèn la societat mercantil pública Aena, SA; o de l'empresa pública TRAGSA —entitat de dret privat en mans públiques—, en depèn, alhora, la filial TRAGSATEC, també societat mercantil, i ambdues estan integrades en un grup

pertanyent a la Societat Estatal de Participacions Industrials, que és una entitat pública empresarial).

29. Tot i ser potser massa simplistes, es poden utilitzar tres trets per categoritzar aquest conjunt de figures: la personificació pública o privada de l'entitat; el règim jurídic fonamental d'actuació, també públic o "privat", amb matisos; i la relació de dependència o independència amb la seva Administració matriu. Així, una entitat instrumental de caràcter públic, que actua en règim de dret públic i amb dependència funcional respecte de la seva matriu és —encara que soni paradoxal— un **organisme autònom** (o figures equivalents) (*infra* § 9.55-56). Si, amb aquestes característiques, té un grau major d'autonomia funcional (i, en conseqüència, de responsabilitat), ens trobem davant una **agència** (a la qual es dota d'un òrgan col·legiat presidencial per a la rendició de comptes) (*infra* § 9.57-58). Si l'entitat instrumental és pública i té dependència funcional respecte de la seva Administració, però actua en les seves relacions externes amb subjecció al dret privat (amb els matisos que aquesta afirmació requereix), prestant serveis i obtenint ingressos de mercat, és una **entitat pública empresarial** (o figures equivalents) (*infra* § 9.63-65). Si duu a terme aquestes últimes activitats, però la seva forma de personificació és ja directament privada, es tracta d'una **empresa pública** (normalment societat anònima) (*infra* § 9.67-73 i § 11.87-89). Si té forma de personificació privada, però les seves activitats són d'interès general i sense ànim de lucre, és una **fundació del sector públic** (*infra* § 9.74-75). Si l'entitat té caràcter públic i actua en règim de dret públic, però té independència funcional assegurada, respecte de l'Administració de referència i enfront dels operadors econòmics i socials, serà una administració o **autoritat administrativa independent** (*infra* § 9.78-82 i § 10.64). També es poden considerar independents, encara que amb fins específics i trets organitzatius propis, l'anomenada Administració electoral (*infra* § 9.87-89) i les universitats públiques (*infra* § 9.85 i § 10.62) (si bé la STC 101/2003, FJ 5, destaca, més aviat, l'estructura i el govern corporatius d'aquestes últimes). Finalment, a totes aquestes figures bàsiques, cal sumar-hi les que apareixen com a associacions d'aquestes, amb diferents modalitats: **consorcis** (associen administracions públiques, entitats instrumentals i, fins i tot, subjectes privats); **mancomunitats** (associen municipis per a la gestió comuna de determinats serveis, *infra* § 11.77-79); i **àrees metropolitanes** (associen municipis entorn d'un macronucli de població, *infra* § 12.71-76).

30. Els **consorcis** (*infra* § 9.63-65) són un mecanisme freqüent de cooperació voluntària interadministrativa per desenvolupar activitats d'interès comú (com ara mesures de foment, prestacionals o de gestió comuna de serveis públics). Es caracteritzen, primer, perquè donen lloc al naixement d'una organització pública instrumental nova i diferent de les que hi participen, i, segon, perquè permeten la participació d'administracions públiques de diferent nivell territorial, dels seus organismes dependents i, fins i tot, de subjectes privats (sempre que el consorci no tingui ànim de lucre). En principi, les administracions participants han d'aportar el personal funcionari o laboral necessari, sense perjudici de la contractació excepcional de personal addicional. Els consorcis neixen mitjançant un conveni de col·laboració i es regeixen pels seus estatuts propis. La seva regulació bàsica es troba en la LRJSP (art. 118-127) i en la LBRL (art. 57), que és l'àmbit en el qual van sorgir i des del qual s'han expandit. N'és un exemple el Consorci de Transports de la Badia de Cadis, constituït per crear i gestionar infraestructures de transport en aquest espai, i en el qual participen set municipis, la diputació provincial i la comunitat autònoma, amb un repartiment del 45 %, el 4 % i el 51 %, respectivament.

31. Atesa la composició plural i per aclarir-ne el règim, el nostre ordenament exigeix des de 2013 que tot consorci estigui adscrit a una administració pública específica. Això comporta conseqüències rellevants de caràcter jurídic (determina la regulació aplicable als pressupostos, comptabilitat, control i personal del consorci) i financer (les finances del consorci passen a formar part, encara que sigui diferenciada, dels pressupostos de l'Administració pública d'adscripció i del seu compte general). Atesa la seva índole pressupostària, aquesta **adscripció** es defineix a l'inici de cada exercici, per la qual cosa pot canviar, i es regeix per una sèrie tancada i jerarquitzada de criteris, que la STC 93/2017, FJ 7 *d*), ha sancionat com a bàsics. Es tracta fonamentalment d'identificar l'Administració dominant del consorci en funció de qui exerceix més control efectiu o aporta més fons. En cas de participació igualitària, és l'Administració de mida major en termes de població o de territori. La resta del règim de la seva organització i funcionament ve determinada pels estatuts consorcials. Les entitats consorciades poden exercir el dret de separació i, en cas de dissolució del consorci, és necessari liquidar-lo i extingir-lo, en

un procés que ha de liderar l'Administració d'adscripció. Finalment, cal apuntar que la LCSP diferència entre consorcis segons si es financen o no majoritàriament amb ingressos de mercat. I existeixen consorcis duaners i sanitaris, que es regeixen per les seves disposicions específiques.

32. Cinquè: el dret de l'organització administrativa, pensat per a les administracions territorials i institucionals públiques, no s'aplica com a tal a les **entitats privades en mans públiques** (una altra cosa és que s'hi estenguin altres aspectes i garanties propis del dret administratiu). Per tant, la seva organització és la pròpia d'aquestes entitats privades (la d'una societat anònima, amb el seu consell d'administració i la seva junta general, o la d'una fundació, amb el seu patronat i el protectorat al qual rendeix comptes). Una qüestió diferent és que la titularitat d'aquests ens instrumentals sigui pública (quan el seu accionariat o el seu patrimoni fundacional, inicial o actual, siguin públics en més del 50 %) i que, en conseqüència, sigui una administració pública formal la que exerceixi el control d'aquestes entitats i designi almenys la meitat més un dels membres dels seus òrgans de govern (consell d'administració de la societat anònima o patronat de la fundació).

33. De totes maneres, és cert que la LRJSP inclou algunes prescripcions especials sobre les **societats mercantils** (art. 103-108) i sobre les **fundacions** (art. 128-136) pertanyents al sector públic institucional de l'Estat, algunes de les quals tenen implicacions organitzatives (*infra* § 9.66-75). A través d'aquests preceptes es defineixen aquestes figures, s'introdueixen requisits per crear-ne (previs i addicionals a la seva constitució conforme al dret privat) i s'estableixen les regles de dret públic que en tot cas els són aplicables (addicionals a la normativa juridicoprivada pròpia de cada figura). Es tracta de regles societàries o fundacionals especials ("administratives") que desplacen l'aplicació de les normes generals del dret privat.

34. Sisè: no existeix un criteri clar delimitador de **quan una administració territorial pot donar a llum una d'aquestes entitats**, més enllà de la necessitat de disposar dels mitjans econòmics, pressupostaris i de personal suficients perquè sigui viable. Almenys, amb motiu de la crisi financera que es va desfermar el 2008 i de la continuació que va tenir amb la crisi de la COVID i dels preus de l'energia, les administracions s'han vist compel·lides a aprimar una mica la seva organització i el seu sector públic dependent per complir amb les exigències del nou dogma de l'estabilitat pressupostària pública (art. 135 CE i Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera). A més, el legislador estatal ha intentat posar una mica de disciplina en la creació i el manteniment d'entitats instrumentals, en introduir previsions sobre un control d'eficàcia i de necessitat d'aquestes en la LRJSP, que no s'apliquen amb tot el rigor.

35. L'Informe Cora de 2013, elaborat per la **Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques**, va pretendre ser una aportació rellevant per a la reorganització burocràtica pública en el nivell macro del qual estem tractant. Acabava amb un seguit de propostes concretes de reestructuració d'entitats del sector públic que, en part, es van dur a terme, i alguns dels seus criteris es van plasmar en la LRJSP. Més aviat es pot parlar d'una bona oportunitat perduda per escometre, aprofitant l'impuls d'una aguda crisi financera pública, un procés de racionalització de l'heterogènia constel·lació de les entitats satel·litàries públiques i de la mateixa Administració.

36. Setè: tampoc no és clar quan aquestes entitats s'han de crear en **règim de dret públic o de dret privat**, més enllà que el primer sigui l'apropiat per a l'exercici de funcions públiques, sobretot quan comportin ús d'autoritat (com l'aprovació de normes jurídiques o la persecució d'infraccions), i el segon sigui l'adequat per a

l'actuació en règim de mercat, com un operador econòmic o social més. La capacitat d'autoorganització de les administracions públiques permet moltes possibilitats que, a vegades, no són fàcils de comprendre quan utilitzen vestits propis del tràfic juridicoprivat.

37. Per exemple, en principi resulta sorprenent la creació de **fundacions "privades"** per part de les administracions públiques, en el sentit que aquelles es defineixen com a organitzacions sense fi de lucre que tenen afectat de manera duradora el patrimoni a la realització de finalitats d'interès general (art. 2.1 de la Llei 50/2002, de 26 de desembre, de fundacions). I és que una administració pública té ja per si mateixa aquestes notes característiques i pot complir aquests objectius d'interès general sense témer a la caducitat de la seva vida biològica. Com assenyala GARCÍA-ANDRADE (2001: 113 i següents), l'explicació es pot trobar en la necessitat de donar un sentit material al dret de fundació consagrat en l'art. 34 CE, lligat a l'activitat de beneficència en general, i no merament formal o civilista, pensant en aquestes persones jurídiques específiques, que en principi podrien tenir també com a fundador un subjecte públic. D'aquesta manera, només les entitats realment benèfiques o altruistes promogudes per particulars serien exercici del dret fonamental de fundació com a dret de llibertat per a la consecució de finalitats d'interès general, i quedarien emparades, per tant, pels articles 22 i 34 CE. En canvi, les fundacions dependents d'una administració pública, malgrat ser fundacions en sentit civil, no tindrien aquesta cobertura, en ser personificacions privades merament instrumentals amb les quals el sector públic procura la consecució dels fins a què serveix (2001: 142). Aquesta postura va ser acollida després per la jurisprudència constitucional (STC 120/2011, FJ 5).

38. Davant la falta de criteris estrictes de delimitació, almenys cal defensar que l'exercici de funcions públiques pròpiament dites, amb independència de la forma jurídica del subjecte que actuï, ha de comportar l'"extensió" o "expansió" del **règim i les garanties pròpies del dret administratiu**. Aquest és el sentit en el qual cal interpretar l'incís final de l'art. 2.2 *b*) LRJSP (que coincideix, a més, amb l'art. 2.2 *b*) LPAC), que al·ludeix al possible exercici excepcional de potestats administratives per part d'entitats de dret privat en mans públiques. Així, per exemple, les lleis administratives s'apliquen a les possibles decisions imperatives sobre el servei de transport urbà adoptades per Metro de Madrid, SA (malgrat ser formalment una societat mercantil de la Comunitat de Madrid).

39. De totes maneres, hi ha límits en la **correspondència entre la forma jurídica i el règim jurídic** d'aquestes entitats instrumentals que no es poden depassar. En aquest sentit, destaca la STS de 14 de setembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:2812), que anul·la la imposició d'una **sanció administrativa**, ja que el procediment sancionador obert per una administració pública (la Confederació Hidrogràfica del Guadiana) havia estat "externalitzat" i tramitat substancialment per una entitat de dret privat (TRAGSA, SA) mitjançant un encàrrec de gestió impròpia (*infra* § 8.65). Tot això, malgrat que el capital de TRAGSA era íntegrament públic i disposava de mitjans i competència per dur a terme amb rigor la tasca encomanada. Perquè no n'hi ha prou que la resolució final provingui d'un organisme autònom com la Confederació Hidrogràfica: tot l'exercici de la potestat sancionadora ha de correspondre a una administració en sentit formal.

39 *bis*. Es pot tancar aquest apartat amb un apunt il·lustratiu de la magnitud del fenomen de les entitats instrumentals de les administracions públiques. A través de l'INVENTE (Inventari d'entitats del sector públic estatal, autonòmic i local), previst en l'art. 82 LRJSP i que es pot consultar en línia, es pot comprovar que el 2026 a Espanya hi ha censats prop de 4.800 ens diferents (886 dels quals són organismes autònoms; 109 entitats públiques empresarials; 50 agències; 10 autoritats administratives independents; 49 universitats públiques; 704 consorcis; 66 fons sense personalitat jurídica; 847 fundacions del sector públic, i 1.826 societats mercantils). Tot un panorama.

3. LA DIMENSIÓ ORGANITZATIVA MICRO: ELS ÒRGANS ADMINISTRATIUS

40. L'organització administrativa interna de cada administració pública es construeix mitjançant la combinació de peces orgàniques (òrgans i unitats administratives, amb les dotacions de mitjans i plantilles) i de funcions assignades (competències). Totes s'harmonitzen gràcies a una sèrie de principis i mecanismes de funcionament intern (*infra* § 14).

3.1. El triple nivell organitzatiu de persona, òrgans i unitats administratives

41. Amb les limitacions que té recórrer a l'antropomorfisme, és il·lustratiu exposar que les administracions públiques són **persones jurídiques** (l'atribució de personalitat juridicopública dona unitat al complex orgànic que constitueixen), que es descomponen alhora en **òrgans administratius** molt diversos que els donen vida (subconjunts orgànics amb funcions específiques que exerceixen en nom de l'Administració), en els quals, a la vegada, s'integren i als quals serveixen múltiples teixits o **unitats administratives** (quadres en els quals s'integren els empleats de l'Administració, que són essencials, però que no tenen autonomia i visibilitat externa). Amb tot, no sempre són conceptes ben delimitats.

42. El nostre ordenament afirma avui amb claredat i contundència que **cadascuna** de les administracions públiques té **personalitat jurídica única** per complir els seus fins (art. 3.4 LRJSP). Sintèticament, hi ha hagut una evolució rellevant en aquest recurs a la ficció que és la personalitat jurídica, construïda en el dret privat per facilitar la cooperació de persones físiques i recursos en projectes de caràcter comú que les transcendeixen (*supra* § 1.14 i 19-20). En un primer estadi, la dogmàtica alemanya del segle XIX va defensar la possibilitat d'atribuir personalitat jurídica a l'Estat com a conjunt o entitat política. A mitjan segle passat, GARCÍA DE ENTERRÍA (1960) va formular la seva cèlebre teoria estatutària del dret administratiu, segons la qual la personalitat jurídica de l'Estat està en realitat encarnada, dins de les seves fronteres, per la seva Administració pública (a la qual es dotaria d'un règim jurídic especial d'actuació, plasmat en drets i deures exorbitants al dret comú, ja que els altres poders de l'Estat representarien més aviat el poble —les Corts Generals— i el dret —el poder judicial—). Aquesta concepció va predominar i va tenir plasmació en el dret positiu, però l'assoliment d'unificar i aclarir les relacions jurídiques entre el ciutadà i l'Administració va quedar aviat difuminat entre altres coses per l'eclosió d'organismes públics amb personalitat jurídica pròpia, a causa de la descentralització política i de l'abús en la generació de múltiples entitats instrumentals especialitzades.

43. Els **òrgans administratius** són els elements identificats i qualificats dins de cada organització pública (per exemple, la Direcció General del Patrimoni de l'Estat és un òrgan de l'Administració General de l'Estat). Segons l'art. 5.1 LRJSP, són les

unitats administratives que tenen atribuïdes funcions amb efectes jurídics enfront de tercers o l'actuació dels quals té caràcter preceptiu. Per tant, els òrgans administratius són les parts de l'estructura administrativa amb capacitat per expressar la voluntat de la persona o l'Administració en conjunt i vincular-la (emetent actes administratius, subscrivint contractes o convenis, dictant disposicions de caràcter general, etc.), o almenys amb capacitat per intervenir en la seva formació de manera necessària i identificada (un òrgan consultiu o un òrgan de selecció). Els òrgans no són peces excloents, en el sentit que en la línia jeràrquica directa els superiors van embolcallant els inferiors, com matrioixques o nines russes, fins que al final trobem meres unitats que ja no constitueixen òrgans. Això no vol dir que es permetin duplicitats orgàniques (art. 5.4 LRJSP).

44. Per exemple, en l'Administració de la Generalitat Valenciana, persona jurídica, existeix una Conselleria de Justícia i Administració Pública**, òrgan administratiu**, de la qual forma part la Secretaria autonòmica d'Administració Pública, també **òrgan administratiu,** de la qual alhora forma part de la Direcció General de Funció Pública, també **òrgan administratiu,** en el qual a la vegada s'integra la Subdirecció General de Promoció Professional, també **òrgan administratiu**, del qual depenen diversos Serveis. La subdirecció general, la direcció general, la secretaria autonòmica i la conselleria són òrgans de l'Administració autonòmica, però en cada competència el nivell de decisió i d'intervenció prèvia és diferent. El fet que el concepte d'òrgan s'estengui fins a l'exercici de funcions d'intervenció preceptiva en un procediment té un efecte molt expansiu. Així, en tot procediment sancionador ha d'existir un "òrgan instructor", que normalment és exercit per un funcionari concret.

45. Finalment, les **unitats administratives** són la resta d'elements inferiors que componen l'organització administrativa, sense arribar a estar individualitzats amb funcions específiques en les normes organitzatives i procedimentals. *Àrees*, *Serveis*, *Seccions* i *Negociats* solen ser les denominacions de les estructures o divisions en què s'articulen els òrgans administratius. Aquestes unitats s'arriben a confondre ja amb elements personals de l'organització, ja que en els seus últims nivells poden fins i tot ser encarnats per un únic empleat públic. Malgrat això, a causa del sentit jeràrquic de l'organització administrativa, en les plantilles orgàniques aquests llocs són designats com a "prefectura" de negociat o "prefectura" de secció, encara que literalment no hi hagi ningú sobre qui exercir-les.

3.2. Els òrgans administratius i els seus tipus

46. Els òrgans administratius són els elements centrals de l'organització interna de les administracions (*supra* § 1.25-27), i són enormement variats en llur configuració i funcions. Es poden classificar conformement a diversos criteris o parells conceptuals, independents i combinables, que ajuden a valorar aquesta heterogeneïtat.

3.2.1. Òrgans de govern o de direcció política i òrgans administratius

47. És una classificació que prové de la distinció i integració simultània entre el Govern i l'Administració. Com sabem, les administracions territorials tenen com a cap un **òrgan polític de direcció** (Govern de la nació, consell de govern autonò-

mic, junta de govern local o comissió de govern, així com les seves comissions delegades, integrades de manera respectiva per ministres, consellers o regidors, fonamentalment). A través d'aquest òrgan, que també pot exercir pures funcions administratives, arriba la legitimació democràtica indirecta a l'organització administrativa que encapçala i es formulen les orientacions programàtiques per a la gestió que s'ha de dur a terme. D'altra banda, l'Administració estatal, autonòmica o local respectiva s'estructura en **òrgans de naturalesa administrativa** per atendre funcions amb aquest caràcter. La distinció no és nítida, perquè aquests òrgans administratius tenen com a titular una autoritat de confiança política per assegurar la implementació de les orientacions del govern respectiu. En concret, els components de l'òrgan de direcció política encapçalen a títol individual parts d'aquesta Administració burocràtica (ministeris, conselleries, regidories), i proposen dirigents de la seva confiança per fer-se càrrec de parcel·les inferiors de gestió sectorial, que han de ser nomenats formalment per l'òrgan de govern (secretaris d'Estat, viceconsellers, subsecretaris, secretaris generals, directors generals, o figures semblants). A tots se'ls considera **alts càrrecs** a l'efecte de responsabilitat i d'incompatibilitats (art. 1.2 de la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat). Més enllà d'aquests nivells, es troben els subdirectors generals o equivalents, que també han de tenir la confiança de l'autoritat directa de la qual depenen, però que encapçalen òrgans ja nítidament administratius o de gestió, i que no tenen la consideració d'alt càrrec.

48. Per aquest motiu, s'arriba a considerar com a integrants del Govern de la nació o d'una comunitat autònoma els alts càrrecs que són nomenats per aquests òrgans de direcció política per ocupar la prefectura d'òrgans que formalment són administratius. Amb referència a això, resulta d'interès la **distinció entre l'òrgan** (la Direcció General) **i l'autoritat titular** (el director o directora general). D'altra banda, en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat es diferencia entre òrgans administratius superiors i directius (art. 55 LRJSP), sota la dependència dels quals estan "tots els altres òrgans de l'Administració" (encara que més aviat caldria dir "unitats", que és realment el que queda) (*infra* § 924-33). En l'AGE són òrgans superiors els ministres i els secretaris d'Estat, mentre que són òrgans directius la resta d'alts càrrecs, més els subdirectors generals. La llei només indica que els primers estableixen els plans d'actuació, i els segons els desenvolupen i executen. En realitat, simplement es reconeix un pes polític superior als primers que als segons, però sense que la distinció entre òrgans superiors i directius tingui veritables conseqüències de règim jurídic.

3.2.2. Òrgans centrals, perifèrics i extraterritorials o en l'exterior

49. Aquesta classificació atén el fet que l'organització administrativa s'ha de ramificar no només en sentit jeràrquic, sinó també territorial, per complir les seves funcions en tot l'àmbit geogràfic sobre el qual una administració exerceix les seves competències. Així, juntament amb els òrgans **centrals**, que exerceixen funcions sobre tot el seu territori (com la Conselleria d'Agricultura, Pesca, Aigua i Desenvolupament Rural de la Junta d'Andalusia), apareixen també els òrgans **territorials o perifèrics** que actuen només sobre un àmbit territorial parcial (per exemple, la Delegació del Govern de la Junta d'Andalusia a Almeria). En la pràctica, encara que el nostre model polític està molt descentralitzat, les nostres administracions públiques

tenen el pes burocràtic molt concentrat en els òrgans centrals. D'altra banda, l'organització perifèrica no tan sols és pròpia de les administracions territorials: també hi ha administracions instrumentals que necessiten aquesta xarxa de dependències (com l'Agència Tributària, que té delegacions especials territorials, delegacions, administracions i administracions de duanes). Finalment, una perifèria especial és l'**extraterritorial**, perquè l'exercici de competències administratives pot requerir la dotació de serveis exteriors més enllà de l'àmbit territorial de cada administració. Sobretot, la de l'Estat, a causa de la competència exclusiva que té en matèria de relacions internacionals (recolzada sobre una xarxa d'ambaixades, consolats i delegacions permanents), i alguns dels seus organismes, a causa de la mena de comeses que duen a terme (com l'ICEX o l'Institut Cervantes) (*infra* § 9. 40-42). Ara bé, també algunes comunitats autònomes han obert oficines o delegacions més enllà dels territoris respectius i, fins i tot, a l'estranger, perquè duen a terme certa acció exterior (SSTC 165/1994; 31/2010, FJ 125; 46/2015, FJ 4; 228/2016, FJ 2; i 135/2020, FJ 4) (*infra* § 10. 47-49).

3.2.3. Òrgans actius, consultius i de control intern, i les seves varietats

50. Més que un criteri de classificació en si mateix dels òrgans, es tracta d'identificar de manera aproximativa el tipus de tasques principals que exerceixen. És tradicional distingir entre **òrgans actius** (el gruix de l'Administració, que està dedicada a gestionar assumptes públics i prendre decisions: com el Servei de Llicències i Autoritzacions Urbanístiques de l'Ajuntament de Badajoz), **consultius** (òrgans que assisteixen els anteriors per assessorar tècnicament o jurídicament en la presa de decisions, situats al marge de la línia jeràrquica —art. 7 LRJSP—, com l'Assessoria Jurídica de l'Alcaldia de Badajoz) (*infra* § 14.49) **i de control intern** (de l'exercici de les seves funcions per part dels anteriors: com la Intervenció de l'Ajuntament de Badajoz) (*infra* § 14.56 i 33). Això, sense que hi hagi impediment de partida perquè els òrgans compleixin funcions mixtes, com la secretaria general tècnica d'un ministeri, excepte en casos que requereixin una independència operativa especial.

51. Com afirma SÁNCHEZ MORÓN (2021: 241-243), aquesta trilogia clàssica d'òrgans, substancialment vàlida, ha de ser enriquida, si bé les categories complementàries no estan del tot assentades ni reconegudes. A parer meu, més aviat es tractaria d'identificar algunes espècies dins d'aquests tres grans conjunts. Així, les funcions "actives" són enormement variades, i es poden almenys especificar per les singularitats la comesa dels **òrgans arbitrals i de resolució de conflictes** (la missió activa dels quals consisteix a dirimir conflictes entre particulars, per a la qual cosa l'Administració assumeix una posició neutral, com la Junta Arbitral de Consum de la Generalitat Valenciana: *infra* § 33.92); dels **òrgans funcionalment independents de resolució de recursos** (la missió activa dels quals és decidir sobre impugnacions dins d'una administració, però al marge de la línia jeràrquica de comandament: com el Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública) (*infra* § 33. 81); i dels **òrgans de coordinació, col·laboració i cooperació administrativa** (la missió dels quals és concertar i harmonitzar l'exercici de competències dins o entre administracions públiques, com la Comissió Interconselleries castellanolleonesa de Suport a la Família o la Conferència Sectorial d'Agricultura i Desenvolupament Rural) (*infra* § 13.54-63 i 14.33). D'altra banda, dins dels òrgans consultius s'haurien d'especificar els **òrgans consultius solemnes** (com el Consell d'Estat), els **òrgans tecnicojurídics** (com la Direcció General de Servei Jurídic del Govern de Cantàbria), els **òrgans de**

suport intern (la missió dels quals no és en sentit estricte d'assessorament, com les gerències informàtiques o d'equipaments i infraestructures, o va més enllà, com els gabinets) i els **òrgans representatius o de participació** (en les tasques dels quals preval la funció de donar veu a la societat i al sector privat a través d'organitzacions representatives i/o especialitzades, com el Consell de la Ciutat de Saragossa). Finalment, en matèria de control intern cal diferenciar entre **òrgans de control economicofinancer** (com la Intervenció General de la Seguretat Social) i **òrgans de control de personal** (com la Inspecció de Serveis d'un ministeri).

3.2.4. Òrgans unipersonals i òrgans col·legiats

52. Tot òrgan administratiu té un **subjecte titular nomenat oficialment**, que pot ser **individual** (un alt càrrec o una autoritat administrativa concreta) **o col·legiat** (un grup de persones, ja siguin autoritats ja siguin empleats públics —de la mateixa Administració o d'una de diferent— o, fins i tot, particulars amb alguna qualitat tècnica o representativa), i en aquest cas un dels membres n'ha d'assumir la presidència. La titularitat comporta la capacitat de presa de decisions i la responsabilitat per l'exercici de l'òrgan o per la falta d'aquest exercici. Una altra cosa és la **dotació personal o plantilla** de l'òrgan. Així, un òrgan com el Ministeri de Defensa té milers i milers d'empleats que presten servei, però un únic titular o càrrec que dirigeix el conjunt del ministeri, que és el ministre o ministra que ocupa aquesta cartera. En canvi, és freqüent que en els òrgans col·legiats l'element personal es limiti als membres que en són components o titulars, i que no tinguin plantilla de suport pròpia, encara que rebin assistència administrativa de l'organització a la qual pertanyen. Els òrgans unipersonals són típics d'estructures verticals i jeràrquiques de comandament, mentre que els col·legiats són més apropiats per a funcions consultives i de participació (el Consell Espanyol de Turisme —CONESTUR—). Però també hi ha òrgans col·legiats de govern de màxim nivell, que solen tenir caràcter presidencialista (el Consell de Govern de La Rioja). Amb certa freqüència els òrgans col·legiats estan compostos per autoritats que són, alhora, titulars d'òrgans unipersonals (com la Comissió Interministerial de Preus de Medicaments i Productes Sanitaris). En tot cas, el funcionament dels òrgans col·legiats està molt més formalitzat i se subjecta a regles que hi condicionen la validesa de la formació de la voluntat. Les pautes fonamentals s'exposen en una lliçó posterior (*infra* § 14.74 i 75).

4. LES COMPETÈNCIES ADMINISTRATIVES I EL SEU RÈGIM D'EXERCICI

4.1. L'atribució de competències

53. Les competències administratives són una qüestió nuclear del dret administratiu en general i de l'organització de les administracions públiques en particular. Es tracta de les concretes **habilitacions funcionals i materials d'atribucions** (po-

ders-deures en realitat, ja que són irrenunciables: art. 8.1 LRJSP) que s'encomanen a cadascun d'aquests subjectes públics i que, igual que el conjunt de l'organització administrativa, tenen una doble dimensió de repartiment o assignació: la general, **intersubjectiva o *ad extra*** (a quina organització correspon exercir cada tasca pública), i la particular, **intraorgànica o *ad intra*** (quin òrgan dins d'aquesta organització actua aquestes atribucions).

54. Les administracions públiques —des de l'europea fins a la local— són poders constituïts al servei dels interessos generals, i només poden exercir les facultats que se'ls atribueixin expressament, i en la matèria, en la manera i amb el fi que estigui previst utilitzar-les. Les competències administratives han de ser, primer, distribuïdes entre administracions, i cal desconfiar o no prendre en sentit literal les clàusules generals d'apoderament com a vertaderes atribucions competencials, així com descartar poders implícits (SANTAMARÍA, 1988: 883-884). La distribució es fa **normativament** (en disposicions constitucionals, legals i reglamentàries) i, per a la seva concreció, utilitza coordenades de caràcter material, funcional i territorial. Des del **punt de vista material,** ens referim als sectors i subsectors d'activitat econòmica i social susceptibles d'intervenció administrativa (pesca marítima, propietat intel·lectual, o convocatòria de referèndums, per exemple) que a vegades són de difícil delimitació entre si, ja que la realitat no està parcel·lada en compartiments estancs i admet nivells diferents d'identificació. Des del **punt de vista funcional**, les competències poden ser de regulació o d'execució; a més, dins les primeres és freqüent diferenciar, alhora, entre regulació bàsica i de desplegament, mentre que dins les segones hi caben diferents especificacions (autorització, inspecció, sanció, etc.). Des del **punt de vista territorial**, l'exercici de competències es pot repartir per referència a les diferents circumscripcions administratives reconegudes en el nostre sistema (municipi, illa, comarca, província, comunitat autònoma i territori nacional) i, quan no és possible, s'apel·la a altres criteris més oberts de funcionalitat operativa per atribuir-les (com succeeix amb la qualificació de certes infraestructures —obres, ports o aeroports— d'"interès general" per reservar-les a l'Estat). El resultat del repartiment pot donar lloc a **competències exclusives, compartides o, fins i tot, concurrents**, amb els problemes respectius, que no és possible descriure aquí. En el cas de les entitats locals, per la peculiar idiosincràsia que tenen, les seves competències es qualifiquen com a pròpies, delegades i impròpies (art. 8 LBRL) (*infra* § 11.30-33 i 52-56). Una vegada assignades, les competències poden ser alterades per diferents mecanismes —com es veurà a continuació—, i són exercides a través de mesures normatives i administratives i d'actuacions materials, de manera que poden sorgir conflictes (per excés o, fins i tot, per defecte) amb altres organitzacions, i per resoldre'ls existeixen diverses vies, en funció de qui és l'afectat i de l'instrument jurídic utilitzat (*infra* § 13.85-92).

55. En un estat renovat i descentralitzat com el nostre, crida l'atenció la quantitat d'energia invertida a dissenyar el repartiment de competències entre administracions i, posteriorment, a resoldre conflictes derivats de reclamar-ne la titularitat i l'exercici, moltes vegades amb un rerefons polític rellevant. Després de quaranta-cinc anys de jurisprudència constitucional, el màxim intèrpret de la Constitució continua dedicant gran part dels pronunciaments a abordar problemes competencials i atallar excessos

dels uns i els altres, la qual cosa demostra que el model no està del tot ben dissenyat, que resulta artificiós, i que la voracitat competencial de les instàncies polítiques no respecta les regles elementals de lleialtat i cooperació institucionals.

56. En un segon nivell, aquestes competències de titularitat de cada administració han de ser adjudicades internament per al seu legítim exercici. De fet, l'atribució de competències és el que realment converteix una unitat administrativa en òrgan, perquè li dona capacitat d'actuar, decidir o intervenir en una actuació administrativa. I la competència, juntament amb el procediment, són els dos condicionants formals previs que emmarquen qualsevol acció administrativa, la qual pot quedar viciada en la validesa quan no s'ajusti a aquestes dues coordenades (*infra* § 17.26 i 66.76). Així, els **defectes competencials** poden ser causa de **nul·litat de ple dret** d'un acte administratiu (quan són dictats per òrgan manifestament incompetent per raó de la matèria o del territori: art. 47.1 *b*) LPAC), però també d'**anul·labilitat** (quan el defecte de competència és merament jeràrquic i, en aquest cas, escau la convalidació: art. 52.3 LPAC), o simplement constituir **irregularitats no invalidants** (per exemple, quan en una resolució no s'indica expressament que s'ha adoptat per delegació, delegació de signatura o suplència: STS de 13 d'abril de 2012, ECLI:ES:TS:2012:2016). Pot succeir el mateix, amb matisos, amb altres productes de l'acció administrativa (contractes, reglaments, actuacions materials…). En aquest àmbit intern també poden sorgir conflictes entre òrgans, que es qualifiquen "d'atribucions", que normalment correspon resoldre al superior jeràrquic comú.

4.2. Les tècniques d'alteració de l'exercici de competències

57. La pràctica administrativa i el legislador (especialment a través dels articles del 8 al 14 de la LRJSP, de caràcter bàsic) han anat decantant una sèrie d'instruments que permeten reassignar l'atribució o l'exercici total o parcial de les competències administratives, sigui per raons de conveniència o per superar diferents situacions que es poden presentar. Per qüestions d'espai, ens limitem a esbossar-ne el concepte i la classificació. Les opcions disponibles es poden classificar conformement a tres criteris. El primer i més important depèn de l'**objecte de l'alteració competencial**: la competència es pot trasplantar des de l'arrel (**transferència de competències**); es pot traslladar l'exercici de la competència, però conservar-se'n la titularitat (així, es dona lloc a la **delegació de competències**, quan és una operació voluntària; a la **substitució** forçosa, que té el seu origen en incompliments greus, i a l'**avocació**, quan hi ha un òrgan jeràrquic superior que recapta per a si l'exercici d'una competència); o es pot alterar només algun dels elements de l'exercici d'una competència (introduint una col·laboració material o tècnica en l'exercici de la competència, denominada **encàrrec de gestió**; auxiliant la tasca de signar les resolucions administratives resultants, denominada **delegació de signatura**; o assumint-se l'exercici temporal i provisional d'una competència, que es coneix com a **suplència**). Dins d'aquest instrumental, hi ha una especial continuïtat gradual o escalonada, que va de més a menys, entre les transferències, les delegacions i els encàrrecs de gestió. Lògi-

cament, aquestes operacions poden comportar el transvasament de mitjans materials o personals, així com compensacions econòmiques pel suport prestat. Aquestes tècniques també es poden classificar segons si el **subjecte destinatari** de l'alteració és un òrgan de la mateixa Administració o d'una de diferent, de manera que hi ha alteracions internes, produïdes dins d'una organització (**interorgàniques**), que, en virtut de la LRJSP, inclouen les que es produeixen entre una administració i els seus ens instrumentals dependents (tot i que, de fet, serien intersubjectives), i alteracions externes, o efectuades entre administracions diferents (**interadministratives**). Encara que succintament, posarem èmfasi en aquestes últimes, perquè tenen un caràcter més institucional, mentre que deixarem les tècniques interorgàniques per a la lliçó sobre el funcionament intern de l'Administració (*infra* § 14.41-48). Finalment, aquests mecanismes es poden classificar segons el **sentit jeràrquic** de l'alteració (que pot ser descendent, com normalment passa amb la transferència o la delegació de competències, o ascendent, com succeeix amb l'avocació i amb la revocació de competències delegades).

4.2.1. Alteració de la titularitat: transferència

58. El trasllat íntegre d'una competència (titularitat i, per tant, l'exercici), amb totes les conseqüències, es denomina **transferència de competències**. Sol tenir sentit intersubjectiu (entre administracions) i descentralitzador, es duu a terme mitjançant llei orgànica o llei ordinària, i pot tenir per objecte competències de regulació o d'execució, cas en el qual s'ha d'acompanyar dels mitjans personals i materials necessaris. L'Estat pot transferir competències a les comunitats autònomes (art. 150.2 CE), amb el sostre que marca l'art. 149.1 CE, però, atès que els estatuts d'autonomia han tendit a assumir el màxim de competències, en l'actualitat gairebé no queda marge de creixement (STS de 19 de març de 2025, ECLI:ES:TS:2025:1156). I tots dos poden transferir competències a les entitats locals, i també modificar-ne la legislació local. Quan aquestes operacions de reassignació es produeixen dins d'una mateixa organització, parlem de **desconcentració** (art. 8.2 LRJSP) i, si és entre organitzacions, de **descentralització**, que pot ser territorial o funcional.

4.2.2. Alteració de l'exercici: delegació i substitució

59. El trasllat voluntari però només de les facultats d'exercici, conservant-se la titularitat d'origen (amb les conseqüències a l'efecte d'impugnació i de legislació aplicable), es denomina **delegació de competències** i obeeix a raons d'eficàcia. Pot ser intersubjectiva (plasmada en lleis o en convenis interadministratius) o interorgànica (per resolució administrativa, que pot requerir l'aprovació d'un òrgan superior, com succeeix en l'AGE, i s'ha de publicar en el butlletí oficial). Aquestes últimes són molt freqüents i necessàries, perquè l'assignació de competències sol sobrecarregar inicialment els òrgans superiors de cada administració, que no poden exercir-les en

la pràctica. Malgrat que en tots dos casos es parla de delegacions, en realitat el règim jurídic és molt diferent, i aquí només ens referirem a les primeres, mentre que les delegacions interorgàniques s'aborden a *infra* § 14.42.

60. Les **delegacions interadministratives** no tenen una regulació general i homogènia. En primer lloc, hi ha les delegacions de l'Estat **a les comunitats autònomes**, que l'article 150.2 CE preveu que s'aprovin per llei orgànica. Fins ara, se n'ha fet una utilització molt residual (com a excepció hi ha la Llei orgànica 5/1987, de 30 de juliol, de delegació de facultats de l'Estat en les comunitats autònomes en relació amb els transports per carretera i per cable). Els controls estatals sobre l'exercici de la competència delegada són moderats, i l'Administració autonòmica delegada no queda en una posició de sotmetiment jeràrquic respecte de l'Administració estatal. D'altra banda, diverses lleis regulen les delegacions estatals o autonòmiques **a les entitats locals**. En l'actualitat, l'art. 27 de la LBRL regula específicament les delegacions als municipis —igual que l'art. 37 ho fa per a les diputacions provincials—, que permeten acostar l'acció administrativa al ciutadà, evitar algunes duplicitats innecessàries en la gestió pública, i estalviar recursos. De fet, no poden comportar augment del conjunt de despesa ni comprometre l'estabilitat pressupostària de les parts implicades. Aquestes delegacions requereixen l'acceptació dels municipis destinataris; han de concretar-ne el contingut, el finançament, el règim de control —que pot ser intens—, les causes de revocació i renúncia, i la durada —no inferior a cinc anys—, per a la qual cosa s'han de seguir criteris homogenis. Aquesta regulació troba, alhora, desplegament legislatiu en algunes comunitats autònomes (com en l'art. 19 de la Llei andalusa 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local). A part d'aquestes delegacions, totes **descendents**, en la pràctica també n'existeixen algunes d'**ascendents**, quan una entitat local amb menys capacitat de gestió delega l'exercici d'una competència pròpia en una entitat superior. Per exemple, alguns ajuntaments bascos han delegat l'exercici d'algunes de les seves competències en serveis socials en les diputacions forals corresponents.

61. Al costat de la delegació "voluntària", hi ha una altra opció d'alteració forçosa de l'exercici de competències, que és la **substitució** o reemplaçament d'una administració per una altra en cas no ja de conflicte, sinó d'incompliment greu d'obligacions constitucionals o legals. És un remei excepcional, que requereix previsió normativa expressa (art. 155 CE, per a comunitats autònomes, i art. 60 LBRL, per a entitats locals), amb la constatació prèvia d'inactivitat o incompliment i el requeriment previ de reacció, que es tradueix en la intervenció temporal de l'Administració corresponent.

4.2.3. Alteració d'elements concrets de l'exercici competencial: en especial, l'encàrrec de gestió

62. Finalment, existeixen mecanismes per alterar entre òrgans i —en algun cas— entre administracions públiques només **algun aspecte concret de l'exercici d'una competència**, com ara elements materials o tècnics d'aquesta competència, l'estampament de la signatura en les resolucions definitives resultants, o l'exercici

temporal d'una competència per vacant o absència, malaltia o abstenció del titular. Són modificacions que no atenyen la titularitat ni l'exercici formal de la competència, que continuen sent del titular. Aquí només s'aborden els encàrrecs de gestió, ja que la **delegació de signatura** i la **suplència** es tracten a *infra* § 14.45 i 46, perquè tenen sempre caràcter intern dins de cada organització.

63. Mitjançant l'**encàrrec o encomana de gestió, una administració** o entitat pública pot exercir les seves competències recolzant-se sobre els mitjans materials i personals d'una altra, per raons d'eficàcia o d'insuficiència de mitjans propis (art. 11 LRJSP i art. 8 i 37.1 LBRL). Els encàrrecs de gestió són habituals en la pràctica i poden ser interorgànics (mitjançant un acord exprés, quan es produeix entre òrgans o entitats instrumentals de la mateixa Administració: *infra* § 14.47) o intersubjectius (mitjançant un conveni de col·laboració entre administracions diferents, que són les que aquí interessen), i es publica en el diari oficial. Aquesta tècnica permet la col·laboració administrativa per dur a terme actuacions instrumentals de tipus prestacional (tasques materials, tècniques o de serveis) o de gestió burocràtica de competències pròpies, l'exercici substantiu de les quals el reté l'organització encarregant. El contingut pot ser molt heterogeni, per la qual cosa la figura planteja problemes de delimitació respecte de la delegació de competències, amb la qual té una contigüitat clara, i respecte dels contractes del sector públic, que tenen un règim de preparació i adjudicació molt més exigent.

63 *bis*. A diferència de la delegació de competències, l'encàrrec no pot arribar a consistir a aprovar actes jurídics substantius o resolucions finals (com una autorització o una sanció). El dubte rau en quina mena de tràmits previs o intermedis (en principi, són possibles tècniques, informes, enquestes i, en general, actes d'auxili o assistència, encara que a vegades s'hi inclou fins i tot l'elaboració de propostes de resolució o de resposta de recursos i impugnacions) poden arribar a encarregar-se sense assolir el nivell d'una delegació formal, que sí que alteraria l'exercici mateix d'una competència. En aquest sentit, FERNÁNDEZ FARRERES (2024: 273) ha criticat que s'utilitzi aquesta via per ampliar competències executives de les comunitats autònomes, fins i tot amb traspàs de mitjans materials i personals.

63 *ter.* Quan els encàrrecs de gestió tinguin un **objecte material semblant al dels contractes públics** (prestacions de tipus obres, serveis o subministraments), queden exclosos de la LRJSP, com assenyala l'article 11.1, paràgraf segon, que remet a la legislació de contractes (en sentit recíproc, disposa el mateix l'art. 6.3 LCSP). En aquests casos, s'ha de valorar, sobretot quan es prevegin compensacions econòmiques, si l'encàrrec camufla l'adjudicació directa d'un encàrrec contractual que hauria de sortir a concurs públic segons els paràmetres de l'article 6 LCSP (*infra* § 19.66), o si es tracta d'una vertadera fórmula organitzativa de cooperació o d'encàrrec d'una prestació a un mitjà propi personificat (art. 31 i 32 LCSP), que no hi ha problema a encarregar directament.

5. BIBLIOGRAFIA

5.1. Bibliografia citada

Silvia DÍEZ SASTRE, "Teoría general del Derecho de la organización administrativa", a José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, Gabriel DOMÉNECH PASCUAL i Luis ARROYO JIMÉNEZ (coord.), *Tratado de Derecho administrativo. Vol. II. Estructuras. Formas* (coord.), Marcial Pons, 2025, pp. 41-148.

Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *Sistema de derecho administrativo I*, 7a ed., Thomson-Reuters Civitas, Madrid, 2024.

Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, "Algunas acotaciones al concepto formal de fundación en la Constitución española", *Revista de Administración Pública*, núm. 155 (2001), pàg. 107-145.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, "Verso un concetto di Diritto amministrativo como diritto statutario", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 10 (1960), pàg. 317 i següents.

José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La administración del Estado social*, Marcial Pons, Madrid, 2007.

Miguel SÁNCHEZ MORÓN, "Teoría general de la organización administrativa", a *Derecho administrativo. Parte general*, 21a ed., Tecnos, Madrid, 2025, pàg. 225-272.

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, "Las estructuras subjetivas", a *Fundamentos de derecho administrativo*, Ceura, Madrid, 1988, pàg. 821-957.

5.2. Bibliografia complementària recomanada

Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, *Curso de Ciencia de la Administración*, 4a ed., Tecnos, Madrid, 2000.

Rafael CABALLERO SÁNCHEZ, "La extensión del derecho administrativo y su proyección contenciosa", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Vol. 4 (2021), pàg. 7-65.

Germán FERNÁNDEZ FARRERES, "La delegación de competencias y la encomienda de gestión", a *Anuario del Gobierno Local 1997*, Marcial Pons, 1997, pàg. 119-152.

Alfredo GALLEGO ANABITARTE y otros, *Conceptos y principios fundamentales del Derecho de organización*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

Andrés MOREY JUAN, *Juridicidad y organización en la Administración española*, INAP, Madrid, 2023.

Teresa María NAVARRO CABALLERO, "La encomienda de gestión como técnica de colaboración administrativa en pos de la eficacia en la gestión pública", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 191 (2018), pàg. 273-296.

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, "La teoría del órgano en el derecho administrativo", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 40-41 (1984), pàg. 43-86.

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, "Teoría general de la organización administrativa", a *Principios de Derecho administrativo general*, Iustel, Madrid, 6a ed., 2018, pàg. 253-343.