Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 211-237
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.

LECCIÓN 8
TEORÍA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Rafael Caballero Sánchez
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: 1. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN GENERAL Y SUS DIMENSIONES: 1.1. La organización administrativa en el conjunto del Derecho administrativo y su relevancia; 1.2. La Constitución como norma organizativa del poder; 1.3. La potestad de autoorganización y la relación entre las tareas administrativas y los tipos de organización; 1.4. Las vertientes macro y micro del poder de autoorganización de las Administraciones públicas.— 2. LA DIMENSIÓN ORGANIZATIVA MACRO: LOS TIPOS DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y SUS ENTIDADES INSTRUMENTALES: 2.1. La tipología de Administraciones públicas; 2.2. El fenómeno de la creación de entidades instrumentales por las Administraciones públicas.— 3. LA DIMENSIÓN ORGANIZATIVA MICRO: LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS: 3.1. El triple nivel organizativo de persona, órganos y unidades administrativas; 3.2. Los órganos administrativos y sus tipos: *3.2.1. Órganos de gobierno o de dirección política y órganos administrativos*; *3.2.2. Órganos centrales, periféricos y extraterritoriales o en el exterior*; *3.2.3. Órganos activos, consultivos y de control interno, y sus variedades*; *3.2.4. Órganos unipersonales y órganos colegiados*.— 4. LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS Y SU RÉGIMEN DE EJERCICIO: 4.1 La atribución de competencias; 4.2. Las técnicas de alteración del ejercicio de competencias*: 4.2.1. Alteración de la titularidad: transferencia*; *4.2.2. Alteración del ejercicio: delegación y sustitución; 4.2.3. Alteración de elementos concretos del ejercicio competencial: en especial, la encomienda de gestión*.— 5. BIBLIOGRAFÍA: 5.1. Bibliografía citada; 5.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN GENERAL Y SUS DIMENSIONES

1. Las Administraciones públicas son el objeto central del Derecho administrativo (*supra* § 2.22). Este se ocupa de la satisfacción de las necesidades e intereses generales de la colectividad y aquellas son las organizaciones públicas creadas para alcanzar ese objetivo. Aunque las Administraciones no tienen el monopolio exclusivo de la satisfacción de esas necesidades e intereses generales, es innegable que atienden tareas de dimensión colectiva enormemente heterogéneas (atender a un enfermo en un hospital, negociar un convenio internacional, controlar una operación de blanqueo de dinero, expropiar una finca para construir una carretera, tramitar un pasaporte, etc.), en un contexto de intervención pública muy intensa en la vida ordinaria de las personas y de la sociedad. Esa misión es imposible de cumplir sin una **organización** potente y bien dimensionada de cada Administración. Este concepto abarca no solo el **diseño estructural** y la **distribución de funciones**, sino también la ordenación de la **burocracia** o conjunto de medios personales que encarnan la organización y el **régimen de funcionamiento interno y entre organizaciones**, que luego se proyectará en actuaciones externas propiamente dichas.

1.1. La organización administrativa en el conjunto del Derecho administrativo y su relevancia

2. A la hora de estudiar estos singulares sujetos que son las Administraciones públicas se puede adoptar una **perspectiva estática o *ad intra*** (qué y cómo son) o una **perspectiva dinámica o *ad extra*** (cómo actúan). La primera conduce a analizar la organización, el personal y el patrimonio de las Administraciones, mientras que la segunda lleva a examinar el régimen jurídico, tanto de su actuación formal (el procedimiento administrativo, los actos administrativos, los contratos públicos) como de su actuación material (ordenación y limitación de actividades privadas, fomento de actividades de interés general, y prestación de servicios públicos, fundamentalmente).

3. Con la presente lección se acomete el bloque de este manual dedicado a la vertiente estática de los distintos tipos de Administración pública (*infra* § 9 a 12), en su **dimensión organizativa interna** y con especial atención a las de carácter territorial. Como ya se ha apuntado, ese estudio comprende además el régimen fundamental del funcionamiento interno u orgánico de una Administración (*infra* § 14), así como algunos aspectos de sus relaciones con otros organismos públicos en cuanto al ejercicio de sus competencias, frecuentemente entrelazadas (*infra* § 13). En cambio, el régimen de los empleados públicos (*infra* § 31), y de los medios económicos y materiales disponibles constituye otro bloque específico del manual (*infra* § 28 a 31).

4. Aunque pueda parecer inicialmente una cuestión secundaria o interna, la **organización administrativa** resulta capital desde un punto de vista entitativo, jurídico y operativo.

4. *bis* Primero, porque las Administraciones públicas, más que tener una organización, ***son* en sí mismas organizaciones instrumentales** (*supra* § 1.1), y además de una gran envergadura, complejidad y variedad, que están sujetas o subordinadas a un órgano político que las dirige. De alguna forma, lo organizativo define su ser, que debe adaptarse a las heterogéneas y cambiantes funciones que desarrolla (*supra* § 1.10 y 11 e *infra* § 8.18-19).

4. *ter* Segundo, toda actuación administrativa está precondicionada por coordenadas de carácter organizativo, en virtud de las cuales se determina quién y cómo debe actuar. Tanto para asegurar la legalidad como el acierto de la actuación administrativa es imprescindible establecer las **reglas de organización y de procedimiento** que conduzcan a la adopción de las decisiones más adecuadas a los intereses generales a los que sirve la Administración. Es más, cabe defender que, si las reglas organizativas y procedimentales están adecuadamente diseñadas, las decisiones de la Administración formalmente correctas también lo serán materialmente, incluso en ámbitos de discrecionalidad. El ordenamiento jurídico-administrativo no puede prever todas las situaciones y circunstancias en las que se hace necesaria una intervención de una Administración ni el sentido en el que habrá de hacerlo, pero sí debe establecer el reparto de las competencias o funciones públicas entre estas organizaciones, la atribución interna de su ejercicio, las reglas para asegurar que se reúna y analice toda la información necesaria y que se tome la decisión final que corresponda. Curiosamente esta regulación del binomio organización-procedimiento se proyecta a su vez en el binomio normativo fundamental que conforman la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Regulación que tiene para toda Administración pública una dimensión previa (organizativa y habilitante de la actuación administrativa) y otra posterior (a efectos del control de la decisión tomada). En definitiva, las reglas organizativas no son meras decisiones internas de cada Administración sino que inciden en la legalidad y acierto de las decisiones *ad extra* que la organización adopta.

4. *quáter* Finalmente, desde un punto de vista operativo, la **eficacia y eficiencia** de la actuación administrativa está condicionada por la óptima organización de los medios materiales, personales y económicos de cada Administración. Es tradicional achacar al aparato público deficiencias acendradas de lentitud, opacidad, rigidez, irresponsabilidad, malgasto, o arbitrariedad que no tendrían necesariamente que producirse con un diseño estructural y operativo adecuado. De estos aspectos se viene ocupando más bien la **ciencia de la Administración**, que analiza la organización y los procesos seguidos por estas entidades, la ordenación de la burocracia pública, y la formación e implementación de sus políticas (*supra* § 1.5). En esta línea, desde hace más de medio siglo se han tratado de aplicar sucesivamente: técnicas gerenciales y de *management* empresarial (la llamada Nueva Gestión Pública, de origen anglosajón, para introducir criterios de responsabilidad por la gestión, de planificación, de dirección por objetivos, y de evaluación de resultados, tan propios del sector privado); métodos de participación y de gobierno abierto (para ahondar

en la legitimación democrática de las organizaciones públicas); y derechos de acceso a toda la información pública o en poder de las Administraciones, acompañados de obligaciones de publicidad activa (para promover la cultura de la transparencia y de rendición de cuentas de los entes públicos).

1.2. La Constitución como norma organizativa del poder

5. La propia Constitución, que es la norma fundante de nuestro sistema político y jurídico, es una disposición en buena parte **organizativa**, en la medida en que define la arquitectura del conjunto de los poderes del Estado y su distribución. Es más, en numerosas ocasiones el texto constitucional se prolonga mediante **reservas expresas** a desarrollos que se deben realizar mediante **leyes orgánicas**, que con frecuencia atienden a aspectos organizativos de composición y funciones de diversos órganos constitucionales (la organización militar, art. 8; el Defensor del Pueblo, art. 54; las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, art. 104; el Consejo de Estado, art. 107; el Consejo General del Poder Judicial, art. 122; el Tribunal de Cuentas, art. 136; o el Tribunal Constitucional, art. 165). Sin olvidar que los propios **estatutos de autonomía**, aprobados también por ley orgánica (arts. 81.1 y 147 CE), son normas institucionales organizativas de las entidades político-administrativas que son las comunidades autónomas. Por otro lado, en su parte dogmática la Constitución adopta decisiones fundamentales, como la proclamación de las cinco notas definidoras del Estado español como un **Estado de Derecho, democrático, social, descentralizado y abierto al exterior**, las cuales tienen una repercusión directa en el diseño y organización de los poderes públicos en general, y de la Administración pública en particular (*supra* § 4.8 y ss).

6. En relación con la organización del **poder ejecutivo**, la Constitución se centra en el **nivel estatal**, y prevé en su Título IV que sea ejercido por el Gobierno de la Nación, que, con una determinada composición (art. 98 CE) y un modo de conformarse (arts. 99 y 100 CE), encabeza y dirige a una Administración pública como estructura diferenciada y dependiente (art. 97 CE), que también comprende a la organización militar (art. 104 CE). Complementariamente, la Constitución prevé que el Gobierno cuente con un órgano especializado y solemne de consulta, que es el Consejo de Estado (art. 107 CE), y con un delegado para dirigir y coordinar a la Administración periférica del Estado en cada territorio autonómico (art. 154 CE). En principio, **Gobierno y Administración** son diferentes en el plano orgánico y en el funcional, si bien con ciertas superposiciones (*supra* § 1.25-27), que son más acusadas en el nivel local debido a su naturaleza de entes corporativos. En cuanto a la organización de la Administración del Estado, el texto constitucional establece en su artículo 103.1 CE cinco principios formalmente calificados como de actuación (**eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación**), pero que fundamentalmente tienen una proyección organizativa que se proyecta tanto en el eje de las relaciones interorgánicas como intersubjetivas (DÍEZ SASTRE: 2025, 106). Se demuestra con ello que la organización administrativa predetermina la actividad

externa de la Administración. La jurisprudencia constitucional aplica con naturalidad esos principios —en especial, el de eficacia en relación con el gasto público— a todas las Administraciones públicas.

7. La Constitución prevé también la existencia de otras Administraciones territoriales: la **Administración local** (estructurada en los niveles necesarios del municipio, la provincia y la isla: arts. 140 a 142 CE), que es calificada como tal en el rótulo del Capítulo II del Título VIII, y la **Administración de las comunidades autónomas** que se constituyan (incluyendo, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla: disposición transitoria 5.ª CE), aludida tímidamente en el artículo 153 c) CE a efectos de su control judicial. En la práctica, todo el territorio español ha accedido a este nivel de autonomía y las Administraciones autonómicas suman hoy muchos más recursos y efectivos (en definitiva, mucha más organización) que la estatal.

8. Atendiendo solo al dato cuantitativo del número de empleados públicos, la Administración estatal se encuentra hoy por detrás de las autonómicas y locales en su conjunto, lo cual da idea del alto nivel de descentralización de nuestro Estado. Según el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas correspondiente a julio de 2025, las Administraciones públicas españolas cuentan con 3.107.195 empleados públicos, de los cuales solo 540.830 (el 17,41 por 100 del total) pertenecen a la Administración Pública Estatal (más de la mitad de ellos son miembros de las fuerzas armadas y de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado). Por su parte, las Administraciones autonómicas suman 1.934.335 efectivos (62,25 por 100 del total), incluyendo a 190.308 empleados en Universidades públicas (6,13 por 100). El resto, 632.030 empleados, son de las entidades locales (20,34 por 100 del total).

9. Finalmente, la Constitución distribuye **el poder regulador sobre la organización administrativa**, más allá de sus prescripciones orgánicas directas y de sus remisiones a leyes orgánicas de dimensión organizativa. En concreto, la Constitución reserva al Estado el establecimiento de las **bases** del régimen jurídico de las Administraciones públicas, con la finalidad de garantizar a los ciudadanos un tratamiento común ante ellas (**art. 149.1.18 CE**). Ese régimen jurídico no se limita al procedimiento y los recursos administrativos, sino que abarca también cuestiones de organización y de competencia. De manera que este título competencial permite al Estado fijar principios y reglas básicas sobre los aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones (SSTC 32/1981, FJ 5; 227/1988, FJ 24; y 50/1999, FJ 3), dictar normas sobre la 'composición, estructura y competencias de los órganos de las administraciones públicas' (STC 143/2013, FJ 5), y también regular los principios que presiden las relaciones entre las Administraciones públicas (STC 76/1983, FJ 18). Pero a la vez se ha de conciliar con la **competencia autonómica** sobre la organización y estructura de sus instituciones de gobierno, que todas las comunidades autónomas han asumido a partir de lo previsto en el **artículo 148.1.1 CE** (cuyo alcance, según la STC 76/1983, FJ 38, son las instituciones previstas en el art. 152.1 CE —Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente— y en los estatutos de autonomía), y sobre todo respecto a sus propias administraciones, asegurándoles una "amplia libertad de opción para configurar la organización administrativa de la Comunidad Autónoma" y la ordenación de su sector público (STC 236/2015, FJ 4) (*infra* § 10.7, 21, 28 y 35). En cuanto a la **Administración local**, las bases estatales pueden establecer el marco definitorio de su autogobierno, y concretar su autonomía

constitucionalmente garantizada, con posibilidad de evolucionar tanto hacia mínimos como hacia máximos, así como el marco de su régimen jurídico administrativo (STC 41/2016, FJ 3 a), con su correspondiente proyección organizativa. A partir de esas prescripciones básicas cabe el complemento normativo por parte de las comunidades autónomas (SSTC 32/1981, FJ 5; 214/1989, FFJJ 1 y 4; y 103/2013, FJ 4), conformándose así un **régimen bifronte de regulación** (*infra* § 11.12-15).

10. En la esfera local el **Tribunal Constitucional** ha entendido justificada en virtud del artículo 149.1.18 CE la **competencia estatal para dictar múltiples medidas organizativas**: por ejemplo, la fijación de reglas de quórum y mayorías necesarias en los órganos colegiados superiores de las entidades locales (STC 33/1993, FJ 3); el diseño del modelo municipal común para todo el Estado, con sus elementos de territorio, población y organización, así como las previsiones organizativas específicas para los denominados municipios de gran población [STC 103/2013, FJ 5.e) a l)]; la regulación de especialidades para los organismos públicos locales que aseguren un tratamiento común de los ciudadanos [STC 103/2013, FJ 5.d)]; el establecimiento de un órgano especializado para conocer las reclamaciones frente a actos tributarios locales (STC 143/2013, FJ 12); el régimen de adopción de la modalidad organizativa municipal del concejo abierto (STC 210/2014, FJ 3); la regulación de un inventario de entidades del sector público estatal, autonómico y local, convirtiendo además el deber de inscripción en el mismo en una condición previa para la obtención de un número de identificación fiscal por parte de la entidad (STC 132/2018, FJ 9); o la atribución al pleno de las corporaciones locales de la capacidad de decidir la forma de designación y el funcionamiento de la junta general y del consejo de administración de las sociedades mercantiles municipales [STC 137/2018, FJ 3 b)]. En cambio, no sería básica la previsión de la creación por el pleno de la corporación local de órganos auxiliares como la Unidad de ordenación de Pagos o la Unidad Central de Tesorería, en cuanto se refiere a órganos prescindibles dentro de la organización administrativa (STC 233/1999, FJ 38).

11. Con carácter general la jurisprudencia constitucional ha venido insistiendo en dos direcciones a la hora de aplicar esta **competencia básica estatal** que analizamos. Por un lado, que está vinculada al objetivo de asegurar un **tratamiento común a los ciudadanos**, por lo que debe aplicarse con distinta intensidad según que el aspecto de la organización administrativa de que se trate tenga mayor o menor trascendencia en la actuación externa de la Administración (SSTC 50/1999, FJ 3; 91/2017, FJ 5; 68/2021, FJ 5). Por otro lado, que a través de esta competencia es posible introducir **criterios de eficacia** (art. 103.1 CE) así como de racionalidad económica en la asignación equitativa de recursos públicos y en la programación y ejecución del gasto público (art. 31.2 CE), que actúen como un común denominador normativo en el diseño de la organización y funcionamiento de las Administraciones (SSTC 130/2013, FJ 10 a; 41/2016, FJ 3 a; y 54/2017, FFJJ 4 b y 6). Orientación que ha sido reforzada con la asunción constitucional de objetivos estrictos de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE).

12. Por ejemplo, en cuanto a lo primero, la STC 251/2006, FJ 10, resolvió que la Comunidad de Madrid tenía la competencia para determinar la composición de un órgano administrativo, su **Jurado Territorial de Expropiación**, sin que se pudiera considerar básico el precepto estatal de la Ley de 16 de diciembre de 1954, sobre expropiación forzosa, LEF (art. 32.1), que establece cómo se conforman los jurados. Sin perjuicio de la dificultad de reconocer carácter básico a la legislación preconstitucional, el Tribunal apreció que el tratamiento común de los sujetos expropiados vendría ya sustancialmente garantizado por la regulación estatal sobre el procedimiento expropiatorio y sobre la determinación del justiprecio, por lo que la composición concreta del órgano colegiado para dirimir las discrepancias entre la Administración y el propietario resultaba secundario a esos efectos. Sin que de la regulación de la LEF se pudiera extraer la voluntad de asegurar *ex* artículo 149.1.18 CE la inclusión en el órgano

colegiado de representantes de los intereses del sujeto expropiado (como ocurría con el sistema anterior a la LEF de 1954, organizado en torno a la designación de peritos de las partes), ya que todos sus componentes serían funcionarios públicos con conocimientos para aplicar criterios objetivos de valoración.

13. En ejercicio de su competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas el Estado ha dictado la **LRJSP**, en la que tienen carácter básico en materia organizativa los preceptos generales sobre principios, órganos, competencias y sus alteraciones, y el funcionamiento de los órganos colegiados (1 a 18); sobre abstención y recusación (23 y 24, que bien pudieran estar incardinados en la LPAC); sobre organización electrónica del sector público (38 a 46); sobre principios e inventario de todas las entidades instrumentales públicas (81 a 83); sobre ciertas cuestiones concretas del régimen jurídico de algunas de estas entidades (consorcios: 118 a 127, salvo el 123.2; y fundaciones: 129 y 134); y sobre las relaciones de colaboración y cooperación entre Administraciones, incluyendo sus aspectos electrónicos (140 a 158). Junto a ello, la ley contiene disposiciones organizativas específicas de aplicación directa solo para la Administración estatal: reglas complementarias sobre sus órganos colegiados (19 a 22), la estructura de la Administración General del Estado (54 a 80); y los tipos y organización de las entidades instrumentales estatales (84 a 117, 123.2, 128, 130 a 133, 135 a 139).

1.3. La potestad de autoorganización y la relación entre las tareas administrativas y los tipos de organización

14. Todo el Derecho de la organización administrativa se construye sobre el reconocimiento a cada Administración de un poder de diseño de su propia estructura y organización para el logro de los fines y el cumplimiento de las tareas que tiene asignadas (**potestad de autoorganización**) (*infra* § 14.23-27). Poder que es manifestación central del principio de autonomía (STC 251/2006, FJ 10), pero que está sujeto a **límites constitucionales, legales y económicos**. Primero, como hemos visto, los principios y reglas funcionales y competenciales de la Administración pública que recoge la Constitución orientan el modo en el que han de construirse estas organizaciones. Segundo, el legislador ordinario (al que remite el art. 103.2 CE), establece los parámetros básicos de diseño orgánico y operativo de estas organizaciones: las piezas con las que ha de construirse el mecano organizativo. Finalmente, el marco económico-presupuestario de cada Administración condiciona las posibilidades de creación de organismos instrumentales, así como la dotación positiva de los órganos administrativos y de sus plantillas de personal.

15. La potestad de autoorganización se ejerce en el plano interno mediante **disposiciones de naturaleza reglamentaria**: los decretos del presidente del Gobierno de la Nación y del Consejo de Ministros, del presidente y del Consejo de Gobierno de cada Comunidad Autónoma, y de los órganos de gobierno de cada corporación local. Ellos definen la estructura orgánica básica de la Administración respectiva y son complementados luego con nuevos decretos colegiados de desarrollo organizativo sectorial.

16. El **valor normativo** de estas disposiciones fue tradicionalmente cuestionado en cuanto meros reglamentos "administrativos", o disposiciones *ad intra* sin efectos externos, a diferencia de los reglamentos "jurídicos" emanados de una Administración para desarrollar y hacer cumplir lo dispuesto en las leyes (*supra* § 6.24). Razón que llevó a considerarles reglamentos "independientes", emanados al margen de la ley (*infra* § 16.21), si bien hoy esa calificación choca con la reserva de ley que el art. 103.2 CE establece (*supra* § 6.28). En todo caso, su índole doméstica justifica que en el procedimiento de aprobación de estas disposiciones reglamentarias se eliminen trámites relevantes, como el dictamen del Consejo de Estado o la información pública (art. 133.4 LPAC).

17. Los decretos organizativos se completan con la aprobación de las **relaciones de puestos de trabajo** o plantillas que especifican las dotaciones personales de cada órgano administrativo con las características individuales de cada puesto, sus requisitos para ser ocupados y los complementos retributivos que les corresponde. Aunque pudiera entenderse que tienen carácter regulador del órgano administrativo, la jurisprudencia los cataloga como actos administrativos desde la STS de 5 de febrero de 2014, ECLI:ES:TS:2014:902.

18. Lógicamente, todo el ejercicio del poder de autoorganización, aun actuado dentro de los límites y formas generales ya señalados, debe estar lógicamente orientado a la óptima consecución de sus variados objetivos por parte de cada Administración. De ahí que la doctrina alemana venga insistiendo en la vinculación que debe existir entre las **formas de organización y los tipos de tareas administrativas** que se desarrollan. Poco tiene que ver a efectos organizativos la actividad de prestación de servicios públicos asistenciales (la red de hospitales públicos de una comunidad autónoma o los servicios sociales de un ayuntamiento), caracterizada por la actuación material de unos profesionales sanitarios en beneficio de los ciudadanos, con la inspección y sanción en la recaudación de impuestos (desarrollada por la Agencia Tributaria mediante potentes herramientas tecnológicas internas y personal técnico), que suele cristalizar en una actuación enormemente formalizada y coactiva (como un procedimiento de comprobación limitada, acompañado en su caso por un procedimiento sancionador).

19. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2007: 91 y ss.) ha destacado esas diferencias organizativas entre la clásica administración de policía y la llamada administración prestadora, propia del Estado social, y de estas a su vez con la administración directiva (o planificadora). También cabría incluir otros modelos, como la más moderna administración reguladora (de servicios económicos de interés general). Atendiendo solo a la **Administración del Estado social** se advierte una clara distinción entre la administración ejecutiva o aseguradora de ingresos económicos a los ciudadanos y la administración conformadora o prestadora de servicios sociales y materiales. La primera provee prestaciones dinerarias (por ejemplo, una pensión de jubilación), a veces en masa, mediante un método estricto de subsunción acorde con la programación normativa aplicable, mientras que la segunda provee servicios individualizados o a la medida de cada persona (por ejemplo, una operación quirúrgica en el sistema nacional de salud), prestados en aplicación de un mero marco organizativo o procedimental, si bien con respeto a los derechos fundamentales de las personas y a unos principios o directrices de actuación. Esas funciones y el modo de operar tienen una clara proyección organizativa: para otorgar prestaciones económicas se necesita una organización administrativa jerarquizada y burocrática, de carácter vertical, con sometimiento riguroso al poder directivo del superior, y con estricta división del trabajo por tipos de prestación; mientras que para proveer prestaciones materiales o de servicio lo apropiado es un sistema organizativo en red de centros prestacionales, con una estructura más horizontal y cercana al ciudadano, en la que además es posible integrar en ocasiones a la iniciativa privada.

1.4. Las vertientes macro y micro del poder de autoorganización de las Administraciones públicas

20. El marco constitucional, legal y presupuestario deja a las Administraciones públicas un **gran margen de configuración organizativa**, que debe ser concretado tanto a nivel *macro* como a nivel *micro*. Con el **nivel macro o externo** nos referimos a la configuración en sí de cada Administración pública dentro de la diversidad tipológica que ofrece nuestro sistema. El concepto de "Administración pública" no es más que una abstracción con la que en realidad se hace referencia a miles de organizaciones administrativas agrupables en categorías diversas. Además, cada Administración pública (especialmente las territoriales) tiene capacidad para diseñar y generar a su vez todo tipo de organizaciones complementarias para la atención descentralizada de sus heterogéneas funciones, determinando el régimen jurídico sustancial al que deben ajustarse esas estructuras autónomas en función de la forma elegida. En realidad, esas "filiales", aunque tengan reconocida personalidad jurídica propia, no dejarían de ser formas organizativas de la Administración matriz. Con el **nivel micro o interno** nos referimos a la estructuración hacia dentro de cada una de esas organizaciones, vertebradas normalmente por el principio jerárquico y estructuradas en subconjuntos que denominamos "órganos administrativos". A partir de esa configuración general y especial, es necesario abordar el régimen con el que se asignan las competencias entre y dentro de esas organizaciones, con todas sus posibilidades de ajuste o alteración en su ejercicio. El resto de esta lección viene a ofrecer un panorama de estos dos niveles organizativos, junto con el régimen de atribución y reajuste posterior de competencias administrativas a los mismos, sobre todo entre organizaciones.

2. LA DIMENSIÓN ORGANIZATIVA MACRO: LOS TIPOS DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y SUS ENTIDADES INSTRUMENTALES

2.1. La tipología de Administraciones públicas

21. Ofrecer una tipología de las Administraciones públicas topa con el problema de definir los límites de lo que denominamos Administración y de lo que entendemos por Derecho administrativo, que no son realidades del todo coincidentes. Materia en la que es preciso arrancar, por un lado, de lo expuesto en la Lección 1, sobre la pluralidad de Administraciones públicas —territoriales o generales y funcionales o especiales (*supra* § 1.18 y 21)—, y sus tipos organizativos —con forma departamental y con forma de agencia (*supra* § 1.33-37)—, y, por otro, en la Lección 2, sobre la expansión del Derecho administrativo y el carácter relativo de su correlación con la Administración pública (*supra* § 2.27).

22. De manera tradicional, el conjunto de las Administraciones públicas se clasifica en **territoriales y no territoriales**, según que el territorio sea o no elemento

de definición de las mismas. Por supuesto, el ámbito territorial condiciona el alcance de las competencias de cualquier organización pública, pero los diversos niveles de gobierno político reconocidos en nuestra Constitución están vinculados entitativamente a un espacio geográfico que los identifica (Estado, comunidad autónoma, provincia, isla y municipio), con su población correspondiente, lo cual exige la dotación de una organización administrativa general que pueda gestionar en su conjunto los asuntos públicos de ese nivel territorial de gobierno (Administración General del Estado, Administración general de cada comunidad autónoma, diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, y ayuntamientos, respectivamente). A estos niveles territoriales se unen los casos singulares de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (*infra* § 11. 63) y de los territorios históricos vascos, con sus administraciones respectivas (*infra* § 10.11), así como el de las comarcas, allá donde existen (Cataluña, Aragón y, puntualmente, la comarca de El Bierzo en Castilla y León; en Asturias son solo una división territorial [*infra* § 11. 64-70]). Todas ellas (salvo las comarcas, conforme al art. 3.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, LBRL) son Administraciones **territoriales o generales**, es decir, organizaciones connaturales a la correspondiente entidad política territorial fundamental, que están subordinadas a un órgano ejecutivo de gobierno, y se caracterizan por la generalidad de sus fines y funciones, si bien su nivel competencial y grado de autonomía es diferente en cada caso.

23. Dentro de las Administraciones no territoriales o **especiales** se suele diferenciar entre **Administraciones institucionales** (instrumentales o funcionales) y **Administraciones corporativas** (o corporaciones de derecho público). Las primeras son entidades especializadas, creadas por y dependientes de una Administración territorial o general (nacen "de arriba abajo") si bien algunas gozan de una cierta independencia funcional. Las segundas son corporaciones de base asociativa y representativa que el poder público aprovecha para encomendarles algunas funciones públicas (nacen "de abajo arriba"). En ambos casos hace falta una ley reguladora de cada una de las categorías en sí (por ejemplo, organismos autónomos y colegios profesionales) y una ley de creación de cada entidad concreta (por ejemplo, la Escola Galega de Administración Pública y el Ilustre Colegio de Abogados de Málaga). A las entidades instrumentales dedicaremos el siguiente epígrafe, sin perjuicio de su análisis posterior en cada nivel de Administración territorial, ofrecido en las lecciones siguientes (*infra* § 9.49-85; § 10.55-64 y § 11.82-89).

24. La **Administración corporativa** agrupa un heterogéneo conjunto de entidades caracterizadas, primero, por su base asociativa y representativa de sujetos privados, vinculados por algún interés económico o profesional colectivo, y, segundo, por el ejercicio de funciones públicas de atribución legal, compatibles con otras privadas de la misma organización (*infra* § 9.90-93 y § 10.63). Más que Administraciones públicas como tales, estas **corporaciones de derecho público** son manifestaciones de autoadministración de intereses generales, a las que la legislación dota, junto a esas funciones, de una forma organizativa y de gobierno que aquí no cabe desarrollar. Es el caso de los **colegios profesionales** (Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Pro-

fesionales, LCP), de las **comunidades de usuarios de aguas** (y de regantes) (arts. 81 y ss. del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, TRLA), de las **cofradías de pescadores** (arts. 45 y ss. de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, LPME) y de las **cámaras oficiales de comercio, industria y navegación** (Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, LBCOCISN). También lo serían, en mi opinión, a pesar de su calificación formal como meras asociaciones privadas de configuración legal a las que se confiere el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo (STC 67/1985, FJ 3, citada en otras posteriores), las federaciones deportivas (arts. 43 y ss. de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, LD), Porque son entidades únicas (por territorio y modalidad deportiva), de inscripción obligatoria para el deportista que quiera participar en competiciones oficiales, y ejercen evidentes funciones públicas delegadas, amén de su claro papel representativo del Estado, sobre todo a nivel internacional.

25. El panorama organizativo de las Administraciones públicas debe ser complementado con tres supuestos añadidos que ofrece nuestro sistema jurídico. Por un lado, los **órganos constitucionales y estatutarios** no incardinados en el poder ejecutivo (el Senado, el Consejo General del Poder Judicial, el Valedor do Pobo gallego…), en cuanto que tienen siempre una estructura o "administración pública" a su servicio. Son organizaciones específicas y vicarias, de "textura" administrativa, que se rigen sustancialmente por las normas de Derecho administrativo (*supra* § 2. 31). Por otro lado, existen diversos sujetos a quienes se atribuye el **ejercicio privado de funciones públicas**, que también requieren de cierta organización de apoyo —que será de carácter privado—, como es el caso de los notarios y registradores de la propiedad o del operador del sistema eléctrico (*supra* § 2. 33). Finalmente, está el ámbito de las **organizaciones internacionales** y, en especial, de la Unión Europea, que tienen una inequívoca dimensión administrativa, con sus reglas organizativas y de funcionamiento interno (*supra* § 2. 34).

2.2. El fenómeno de la creación de entidades instrumentales por las Administraciones públicas

26. Como se ha indicado, las Administraciones territoriales o necesarias pueden organizarse para atender sus tareas creando entidades dependientes y especializadas, a las que dotan de personalidad jurídica propia y de una mayor o menor autonomía operativa. Fenómeno cuyo análisis desglosamos en siete comentarios. **Primero**, se trata de una **técnica de descentralización funcional**, es decir, de opciones organizativas de cada Administración territorial para la gestión de sus competencias. **Segundo**, estas organizaciones instrumentales no solo se crean **en régimen de Derecho público**, como administraciones públicas especializadas (como el Instituto de las Mujeres, Enaire, o la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), sino también **en régimen de Derecho privado** (que fundamentalmente son sociedades mercantiles como INECO, y fundaciones como la FECYT), siendo

necesario extender hacia ellas ciertos aspectos del régimen jurídico administrativo, sobre todo en la medida en que ejerzan funciones públicas (el caso de su régimen de contratación es paradigmático) (*supra* § 2.32). **Tercero**, como reacción ante esa expansión, las leyes administrativas tienden a ampliar su ámbito subjetivo de aplicación para abarcar también a todas esas entidades (las Administraciones territoriales y sus entidades instrumentales públicas, e incluso privadas) mediante el uso de un concepto aglutinador de base económica: **el sector público** (*supra* § 1.15-17 e *infra* § 9.3).

27. Cabe poner el ejemplo de dos piezas fundamentales de la legislación administrativa como son la ley de régimen jurídico y la ley de contratos. En el régimen de Franco, caracterizado como Estado centralista, se dictaron la Ley de régimen jurídico de la Administración "**del Estado**" (1957) y la Ley de contratos "**del Estado**" (1965). Luego, en el periodo constitucional, de signo descentralizador, pasaron a sustituirse por la Ley de régimen jurídico "**de las Administraciones públicas**" (1992) y por la Ley de contratos "**de las Administraciones públicas**" (1995). Finalmente, como consecuencia de la descentralización funcional y del vigoroso recurso a la creación de entidades instrumentales privadas, esa legislación se ha renovado como Ley de régimen jurídico "**del sector público**" (2015) y como Ley de contratos "**del sector público**" (2017).

28. Cuarto, dentro de las entidades instrumentales públicas hay un **abanico muy variado de moldes posibles** que, además, cada Administración territorial diseña para sí. Aunque en la práctica no son tan divergentes y, en general, se suele mirar hacia el modelo estatal, llama la atención que la competencia del artículo 149.1.18 CE no se haya utilizado para establecer referencias homogéneas. Lo cual no es de extrañar cuando la propia legislación estatal ha fracasado en sus intentos sucesivos de racionalización (Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado [LOFAGE], Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, y LRSJP de 2015). Para empezar, todas estas reformas han sido incompletas, en el sentido de dejar al margen entidades apátridas, con un régimen singular o traje a medida (habilitado a través de las propias disposiciones adicionales de esas normas), como la Agencia tributaria o el Fondo de Garantía de Depósitos. Pero es que, además, luego la práctica no ha sido coherente con la aspiración de poner disciplina y reconducir las entidades existentes a los patrones generales. Como se explica en detalle más adelante (*infra* § 9.49 y ss.), hoy en la Administración General del Estado (art. 84 LRJSP) se identifican tres tipos de organismos públicos comunes (organismos autónomos, entidades públicas empresariales y agencias estatales), pero acompañados de otras variadas figuras: dos tipos de organismos públicos "separados" (las autoridades administrativas independientes, y las universidades estatales), una fórmula de cooperación administrativa (los consorcios), dos formas organizativas importadas del derecho privado (sociedades mercantiles y fundaciones), y una figura heterogénea (los fondos sin personalidad jurídica o dotaciones presupuestarias que reciben esa configuración, que, si acaso, son una forma de organización o gestión del patrimonio financiero del Estado, pero no una entidad organizativa instrumental como tal). Todo ello sin perjuicio de posibles combinaciones organizativas al estilo de los conglomerados societarios privados (por ejemplo, del organismo autónomo Consejo Superior de Deportes depende a su vez la agencia estatal antidopaje; de la entidad pública empresarial Enaire —Administración pública— depende la sociedad mercantil pública Aena SA; o de la empresa

pública Tragsa —entidad de derecho privado en mano pública— depende a su vez la filial Tragsatec, también sociedad mercantil; además, ambas están integradas en un grupo perteneciente a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, que es una entidad pública empresarial).

29. Siendo quizá demasiado simplistas, se pueden utilizar tres rasgos para categorizar ese conjunto de figuras: la personificación pública o privada de la entidad; su régimen jurídico fundamental de actuación, también público o "privado", con matices; y su relación de dependencia o independencia con su Administración matriz. Así, una entidad instrumental de carácter público, que actúa en régimen de Derecho público y con dependencia funcional respecto a su matriz —aunque suene paradójico— es un **organismo autónomo** (o figuras equivalentes) (*infra* § 9.55-56). Si, con esas características, tiene un grado mayor de autonomía funcional (y, en consecuencia, de responsabilidad), nos encontramos ante una **agencia** (a la que se dota de un órgano colegiado presidencial para la rendición de cuentas) (*infra* § 9.57-58). Si la entidad instrumental es pública y tiene dependencia funcional respecto a su Administración, pero actúa en sus relaciones externas con sujeción a Derecho privado (con los matices que esta afirmación requiere), prestando servicios y obteniendo ingresos de mercado, es una **entidad pública empresarial** (o figuras equivalentes) (*infra* § 9.63-65). Si realiza estas últimas actividades, pero su forma de personificación es ya directamente privada, se tratará de una **empresa pública** (normalmente sociedad anónima) (*infra* § 9.67-73 y § 11.87-89). Si tiene forma de personificación privada, pero sus actividades son de interés general y sin ánimo de lucro, será una **fundación del sector público** (*infra* § 9.74-75). Si la entidad tiene carácter público y actúa en régimen de Derecho público, pero tiene independencia funcional asegurada respecto a la Administración de referencia y frente a los operadores económicos y sociales, será una Administración o **autoridad administrativa independiente** (*infra* § 9.78-82 y § 10.64). También pueden considerarse independientes, aunque con fines específicos y rasgos organizativos propios, la llamada Administración electoral (*infra* § 9.87-89) y las universidades públicas (*infra* § 9.85 y § 10.62) (si bien la STC 101/2003, FJ 5, destaca más bien la estructura y gobierno corporativos de estas últimas). Finalmente, a todas esas figuras básicas hay que sumar las que aparecen como asociaciones de ellas, con distintas modalidades: **consorcios** (asocian Administraciones públicas, entidades instrumentales e incluso sujetos privados); **mancomunidades** (asocian municipios para la gestión común de determinados servicios, *infra* § 11.77-79); y **áreas metropolitanas** (asocian municipios en torno a un macro núcleo de población, *infra* § 12.71-76).

30. Los **consorcios** (*infra* § 9.63-65) son un mecanismo frecuente de cooperación voluntaria interadministrativa para el desarrollo de actividades de interés común (tales como medidas de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos). Se caracterizan, primero, porque dan lugar al nacimiento de una organización pública instrumental nueva y distinta de sus participantes, y segundo, porque permiten la participación de Administraciones públicas de distinto nivel territorial, de sus organismos dependientes, e incluso de sujetos privados (siempre que el consorcio no tenga ánimo de lucro). En principio, las Administraciones participantes aportarán el personal funcionario o laboral necesario, sin perjuicio de la contratación excepcional de personal adicional. Los consorcios nacen mediante un convenio de colaboración y se rigen por sus estatutos propios. Su regulación básica se encuentra en la LRJSP (arts. 118 a 127) y en la LBRL (art. 57), que es el ámbito en el que surgieron y desde el que se han expandido. Un ejemplo es el Consorcio de Transportes de la Bahía de Cádiz, constituido para la creación y gestión de infraestructuras de transporte en ese espacio, y en el que participan siete municipios, la diputación provincial y la comunidad autónoma, con un reparto del 45, el 4 y el 51 por 100, respectivamente.

31. Dada su composición plural y para clarificar su régimen, nuestro ordenamiento exige desde 2013 que todo consorcio esté adscrito a una Administración pública específica. Lo cual comporta consecuencias relevantes de carácter jurídico (determina la regulación aplicable a los presupuestos, contabilidad, control y personal del consorcio) y financiero (las finanzas del consorcio pasan a formar parte, aunque sea diferenciada, de los presupuestos de la Administración pública de adscripción y de su cuenta general). Dada su índole presupuestaria, esa **adscripción** se define al inicio de cada ejercicio, por lo que puede cambiar, y se rige por una serie cerrada y jerarquizada de criterios, que la STC 93/2017, FJ 7.d),

ha sancionado como básicos. Se trata fundamentalmente de identificar la Administración dominante del consorcio en función de quién ejerza mayor control efectivo o aporte mayores fondos. En caso de participación igualitaria será la Administración de mayor tamaño en términos de población o de territorio. El resto del régimen de su organización y funcionamiento vendrá determinado por los estatutos consorciales. Las entidades consorciadas pueden ejercer su derecho de separación, y en caso de disolución del consorcio será necesario proceder a su liquidación y extinción, en un proceso que será liderado por la Administración de adscripción. Por último, cabe apuntar que la LCSP diferencia entre consorcios según que se financien o no mayoritariamente con ingresos de mercado. Y que existen consorcios aduaneros y sanitarios, que se rigen por sus disposiciones específicas.

32. **Quinto**, el derecho de la organización administrativa, pensado para las Administraciones territoriales e institucionales públicas, no se aplica como tal a las **entidades privadas en mano pública** (otra cosa es la extensión a las mismas de algunos aspectos y garantías propias del Derecho administrativo). Por tanto, su organización será la propia de esas entidades privadas (la de una sociedad anónima con su consejo de administración y su junta general, o la de una fundación, con su patronato y el protectorado al que rinde cuentas). Cuestión distinta es que la titularidad de estos entes instrumentales sea pública (cuando su accionariado o su patrimonio fundacional, inicial o actual, sean públicos en más del 50 por 100) y que, en consecuencia, sea una Administración pública formal la que ejerza el control de estas entidades y designe al menos a la mitad más uno de los miembros de sus órganos de gobierno (consejo de administración de la sociedad anónima o patronato de la fundación).

33. De todas formas, es cierto que la LRJSP incluye algunas prescripciones especiales sobre las **sociedades mercantiles** (arts. 103 a 108) y sobre las **fundaciones** (arts. 128 a 136) pertenecientes al sector público institucional del Estado, algunas de las cuales tienen implicaciones organizativas (*infra* § 9.66-75). A través de estos preceptos se definen estas figuras, se introducen requisitos para su creación (previos y adicionales a su constitución conforme al derecho privado) y se establecen las reglas de Derecho público que en todo caso les serán de aplicación (adicionales a la normativa jurídico-privada propia de cada figura). Se trata de reglas societarias o fundacionales especiales ("administrativas") que desplazan la aplicación de las normas generales del Derecho privado.

34. **Sexto**, no existe un criterio claro delimitador de **cuándo puede una Administración territorial dar a luz a una de estas entidades**, más allá de la necesidad de contar con los medios económicos, presupuestarios y de personal suficientes para que sea viable. Al menos, con motivo de la crisis financiera desatada en 2008 y de su continuación con la crisis del Covid y de los precios de la energía, las Administraciones se han visto compelidas a adelgazar algo su organización y su sector público dependiente para cumplir con las exigencias del nuevo dogma de la estabilidad presupuestaria pública (art. 135 CE y Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera). Además, el legislador estatal ha intentado poner algo de disciplina en la creación y mantenimiento de entidades instrumentales, introduciendo previsiones sobre un control de eficacia y de necesidad de las mismas en la LRJSP, que no se aplican con todo su rigor.

35. El informe CORA de 2013, elaborado por la **Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas** pretendió ser una aportación relevante para la reorganización burocrática pública al nivel macro del que estamos tratando. Finalizaba con una serie de propuestas concretas de reestructuración de entidades del sector público que en parte fueron llevadas a cabo, y algunos de sus criterios fueron plasmados en la LRJSP. Más bien se puede hablar de una buena oportunidad perdida para aco-

meter, aprovechando el impulso de una aguda crisis financiera pública, un proceso de racionalización de la heterogénea constelación de las entidades satelitales públicas y de la propia Administración.

36. Séptimo, tampoco está claro cuándo estas entidades se deben crear en **régimen de Derecho público o de Derecho privado**, más allá de que el primero sea el apropiado para el ejercicio de funciones públicas, sobre todo cuando comporten uso de autoridad (como la aprobación de normas jurídicas o la persecución de infracciones), y el segundo sea el adecuado para la actuación en régimen de mercado, como un operador económico o social más. La capacidad de autoorganización de las Administraciones públicas permite muchas posibilidades que a veces no son fáciles de comprender cuando utilizan trajes propios del tráfico jurídico-privado.

37. Por ejemplo, resulta en principio sorprendente el alumbramiento de **fundaciones "privadas"** por parte de las Administraciones públicas. En el sentido de que aquellas se definen como organizaciones sin fin de lucro que tienen afectados de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general (art. 2.1 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones). Y es que una Administración pública tiene ya de por sí esas notas características y puede dar cumplimiento a esos objetivos de interés general sin temer a la caducidad de su vida biológica. La explicación puede estar, como señala GARCÍA-ANDRADE (2001: 113 y ss.), en la necesidad de dar un sentido material al derecho de fundación consagrado en el art. 34 CE, ligado a la actividad de beneficencia en general, y no meramente formal o civilista, pensando en esas específicas personas jurídicas, que en principio podrían tener también como fundador a un sujeto público. De manera que solo las entidades realmente benéficas o altruistas promovidas por particulares serían ejercicio del derecho fundamental de fundación en cuanto derecho de libertad para la consecución de fines de interés general, y quedarían por tanto amparadas por los arts. 22 y 34 CE. En cambio, las fundaciones dependientes de una Administración pública, a pesar de ser fundaciones en sentido civil, no tendrían esa cobertura, siendo personificaciones privadas meramente instrumentales con las que el sector público procura la consecución de los fines a los que sirve (2001: 142). Postura que fue después acogida por la jurisprudencia constitucional (STC 120/2011, FJ 5).

38. Ante la falta de criterios estrictos de delimitación, al menos es preciso defender que el ejercicio de funciones públicas propiamente dichas, con independencia de la forma jurídica del sujeto que actúe, debe comportar la "extensión" o "expansión" del **régimen y garantías propias del Derecho administrativo**. Ese es el sentido en el que hay que interpretar el inciso final del art. 2.2.b) LRJSP [coincidente además con el art. 2.2.b) LPAC], que alude al posible ejercicio excepcional de potestades administrativas por entidades de derecho privado en mano pública. Así, por ejemplo, las leyes administrativas se aplican a las posibles decisiones imperativas sobre el servicio de transporte urbano adoptadas por Metro de Madrid. S.A. (a pesar de ser formalmente una sociedad mercantil de la Comunidad de Madrid).

39. De todos modos, hay límites en la **correspondencia entre la forma jurídica y el régimen jurídico** de estas entidades instrumentales que no se pueden rebasar. Destaca en este sentido la STS de 14 de septiembre de 2020, ECLI:ES:TS:2020:2812, que anula la imposición de una **sanción administrativa** por cuanto el procedimiento sancionador abierto por una Administración pública (la Confederación Hidrográfica del Guadiana) había sido "externalizado" y tramitado sustancialmente por una entidad de derecho privado (Tragsa SA) mediante una encomienda de gestión impropia (*infra* § 8.65). Todo ello a pesar de ser el capital de Tragsa íntegramente público y de contar con medios y competencia para realizar con rigor la tarea encomendada. Porque no basta con que la resolución final proviniese de un organismo autónomo como la Confederación Hidrográfica: todo el ejercicio de la potestad sancionadora debe corresponder a una Administración en sentido formal.

39 *bis*. Cabe cerrar este apartado con un apunte ilustrativo de la magnitud del fenómeno de las entidades instrumentales de las Administraciones públicas. A través del INVENTE (Inventario de entidades del sector público estatal, autonómico y local), previsto en el art. 82 LRJSP y que cabe consultar *online*, se puede comprobar que en 2026 en España hay censados cerca de 4.800 entes distintos (de los cuales 886 son organismos autónomos, 109 entidades públicas empresariales, 50 agencias, 10 autoridades administrativas independientes, 49 universidades públicas, 704 consorcios, 66 fondos sin personalidad jurídica, 847 fundaciones del sector público y 1826 sociedades mercantiles). Todo un panorama.

3. LA DIMENSIÓN ORGANIZATIVA MICRO: LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

40. La organización administrativa interna de cada Administración pública se construye mediante la combinación de piezas orgánicas (órganos y unidades administrativas, con sus dotaciones de medios y plantillas) y de funciones asignadas a esos elementos (competencias). Todas ellas se armonizan gracias a una serie de principios y mecanismos de funcionamiento interno (*infra* § 14).

3.1. El triple nivel organizativo de persona, órganos y unidades administrativas

41. Con las limitaciones que tiene el recurso al antropomorfismo, resulta ilustrativo exponer que las Administraciones públicas son **personas jurídicas** (la atribución de personalidad jurídico-pública da unidad al complejo orgánico que constituyen), descompuestas a su vez en muy diversos **órganos administrativos** que le dan vida (subconjuntos orgánicos con funciones específicas que ejercen en nombre de la Administración), en los que a su vez se integran y a los que sirven múltiples tejidos o **unidades administrativas** (cuadros en los que se integran los empleados de la Administración, que son esenciales, pero que carecen de autonomía y de visibilidad externa). Con todo, no siempre son conceptos bien delimitados.

42. Nuestro ordenamiento afirma hoy con claridad y contundencia que **cada una** de las Administraciones públicas tiene **personalidad jurídica única** para el cumplimiento de sus fines (art. 3.4 LRJSP). Sintéticamente, ha habido una evolución relevante en este recurso a la ficción que es la personalidad jurídica, construida en el Derecho privado para facilitar la cooperación de personas físicas y recursos en proyectos de carácter común que les trasciendan (*supra* § 1.14 y 19-20). En un primer estadio, la dogmática alemana del siglo XIX defendió la posibilidad de atribuir personalidad jurídica al Estado como conjunto o entidad política. A mediados del siglo pasado GARCÍA DE ENTERRÍA (1960) formuló su célebre teoría estatutaria del Derecho administrativo, según la cual la personalidad jurídica del Estado está en realidad encarnada, dentro de sus fronteras, por su Administración pública (a la que se dotaría de un régimen jurídico especial de actuación, plasmado en derechos y deberes exorbitantes al Derecho común), ya que los otros poderes del Estado representarían más bien al pueblo —las Cortes Generales— y al Derecho —el poder ju-

dicial—. Esa concepción predominó y tuvo plasmación en el Derecho positivo, pero su logro de unificación y clarificación de las relaciones jurídicas entre el ciudadano y la Administración quedó pronto difuminado por la eclosión de organismos públicos con personalidad jurídica propia, a causa de la descentralización política y del abuso en la generación de múltiples entidades instrumentales especializadas.

43. Los **órganos administrativos** son los elementos identificados y cualificados dentro de cada organización pública (por ejemplo, la Dirección General del Patrimonio del Estado es un órgano de la Administración General del Estado). Según el art. 5.1 LRJSP, son las unidades administrativas que tienen atribuidas funciones con efectos jurídicos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo. Por tanto, los órganos administrativos son aquellas partes de la estructura administrativa con capacidad para expresar la voluntad de la persona o Administración en su conjunto y vincularla (emitiendo actos administrativos, celebrando contratos o convenios, dictando disposiciones de carácter general, etc.), o al menos con capacidad para intervenir en su formación de manera necesaria e identificada (un órgano consultivo o un órgano de selección). Los órganos no son piezas excluyentes, en el sentido de que en la línea jerárquica directa los superiores van envolviendo a los inferiores, como *matriuskas*, hasta que al final encontramos meras unidades que ya no constituyen órganos. Lo cual no quiere decir que se permitan duplicidades orgánicas (art. 5.4 LRJSP).

44. Por ejemplo, en la Administración de la Generalitat valenciana, persona jurídica, existe una *Consejería de Justicia y Administración Pública*, **órgano administrativo**, de la que forma parte la *Secretaría Autonómica de Administración Pública*, también **órgano administrativo**, de la que a su vez forma parte la *Dirección General de Función Pública*, también **órgano administrativo,** en el que a su vez se integra la *Subdirección General de Promoción Profesional*, también **órgano administrativo**, del que dependen varios Servicios. La subdirección general, la dirección general, la secretaría autonómica y la consejería son órganos de la Administración autonómica, pero en cada competencia el nivel de decisión y de intervención será diferente. El hecho de que el concepto de órgano se extienda hasta el ejercicio de funciones de intervención preceptiva en un procedimiento tiene un efecto muy expansivo. Así, en todo procedimiento sancionador debe existir un "órgano instructor", que normalmente es ejercido por un funcionario concreto, a veces con la asistencia de un secretario.

45. Finalmente, las **unidades administrativas** son el resto de elementos inferiores que componen la organización administrativa, sin llegar a estar individualizados con funciones específicas en las normas organizativas y procedimentales. *Áreas, Servicios, Secciones y Negociados* suelen ser las denominaciones de las estructuras o divisiones en que se articulan los órganos administrativos. Estas unidades se llegan a confundir ya con elementos personales de la organización, puesto que en sus últimos niveles pueden incluso estar encarnados por un único empleado público. A pesar de ello, debido al sentido jerárquico de la organización administrativa, en las plantillas orgánicas esos puestos serán designados como "jefatura" de negociado o "jefatura" de sección, aunque literalmente no haya nadie sobre quien ejercerlas.

3.2. Los órganos administrativos y sus tipos

46. Los órganos administrativos son los elementos centrales de la organización interna de las Administraciones (*supra* § 1.25-27), y son enormemente variados en su configuración y funciones. Se pueden clasificar con arreglo a diversos criterios o pares conceptuales, independientes y combinables, que ayudan a valorar esa heterogeneidad.

3.2.1. Órganos de gobierno o de dirección política y órganos administrativos

47. Es una clasificación que proviene de la distinción y simultánea integración entre Gobierno y Administración. Como sabemos, las Administraciones territoriales tienen como cabeza un **órgano político de dirección** (gobierno de la Nación, consejo de gobierno autonómico, junta de gobierno local o comisión de gobierno, así como sus comisiones delegadas, integradas de manera respectiva por ministros, consejeros o concejales, fundamentalmente). A través de este órgano, que también puede ejercer puras funciones administrativas, llega la legitimación democrática indirecta a la organización administrativa de la que es cabeza y se formulan las orientaciones programáticas para la gestión a realizar. Por su parte, la Administración estatal, autonómica o local respectiva se estructura en **órganos de naturaleza administrativa** para atender funciones con ese carácter. La distinción no es nítida, porque estos órganos administrativos tienen como titular a una autoridad de confianza política para asegurar la implementación de las orientaciones del gobierno respectivo. En concreto, los componentes del órgano de dirección política encabezan a título individual partes de esa Administración burocrática (ministerios, consejerías, concejalías), y designan a dirigentes de su confianza para hacerse cargo de parcelas inferiores de gestión sectorial, que serán nombrados formalmente por el órgano de gobierno (secretarios de Estado, viceconsejeros, subsecretarios, secretarios generales, directores generales o figuras semejantes). A todos ellos se les considera **altos cargos** a efectos de responsabilidad y de incompatibilidades (art. 1.2 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado). Más allá de estos niveles se encuentran los subdirectores generales o equivalentes, que también deben contar con la confianza de la autoridad directa de la que dependan, pero que encabezan órganos ya nítidamente administrativos o de gestión, y que no tienen la consideración de alto cargo.

48. Por ese motivo, se llega a considerar como integrantes del Gobierno de la Nación o de una comunidad autónoma a los altos cargos que son nombrados por esos órganos de dirección política para ocupar la jefatura de órganos que formalmente son administrativos. A este respecto, resulta de interés la **distinción entre el órgano** (la Dirección General) **y la autoridad titular** (el o la directora general). Por otro lado, en el ámbito de la Administración General del Estado **se diferencia entre órganos administrativos superiores y directivos** (art. 55 LRJSP), bajo cuya dependencia estarían "todos los demás órganos de la Administración" (aunque más bien habría que decir "unidades", que es realmente lo que queda) (*infra* § 924-33). En la AGE son órganos superiores los ministros y los secretarios de Estado,

mientras que órganos directivos son el resto de altos cargos, más los subdirectores generales. La ley solo indica que los primeros establecen los planes de actuación, y los segundos los desarrollan y ejecutan. En realidad, simplemente se reconoce un mayor peso político a los primeros que a los segundos, pero sin que la distinción entre órganos superiores y directivos tenga verdaderas consecuencias de régimen jurídico.

3.2.2. Órganos centrales, periféricos y extraterritoriales o en el exterior

49. Esta clasificación atiende al hecho de que la organización administrativa debe ramificarse no solo en sentido jerárquico, sino también territorial, para cumplir sus funciones en todo el ámbito geográfico sobre el que una Administración ejerce sus competencias. Así, junto a los órganos **centrales** que ejercen funciones sobre todo su territorio (como la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía), aparecen también los órganos **territoriales o periféricos** que actúan solo sobre un ámbito territorial parcial (por ejemplo, la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Almería). En la práctica, aunque nuestro modelo político está muy descentralizado, nuestras Administraciones públicas tienen el peso burocrático muy concentrado en sus órganos centrales. Por otro lado, la organización periférica no solo es propia de las Administraciones territoriales: también hay Administraciones instrumentales que necesitan esa red de dependencias (como la Agencia Tributaria, que cuenta con delegaciones especiales territoriales, delegaciones, administraciones y administraciones de aduanas). Finalmente, una periferia especial es la **extraterritorial**, porque el ejercicio de competencias administrativas puede requerir la dotación de servicios más allá del ámbito territorial de cada Administración. Sobre todo la del Estado, debido a su competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales (apoyada en una red de embajadas, consulados y delegaciones permanentes), y algunos de sus organismos, debido al tipo de cometidos que realizan (como el ICEX o el Instituto Cervantes) (*infra* § 9. 40-42). Pero también algunas comunidades autónomas han abierto oficinas o delegaciones más allá de sus territorios respectivos e incluso en el extranjero, pues desarrollan cierta acción exterior (SSTC 165/1994; 31/2010, FJ 125; 46/2015, FJ 4; 228/2016, FJ 2; y 135/2020, FJ 4) (*infra* § 10. 47-49).

3.2.3. Órganos activos, consultivos y de control interno, y sus variedades

50. Más que un criterio de clasificación en sí de los órganos, se trata de identificar de manera aproximativa el tipo de tareas principales que desempeñan los mismos. Es tradicional distinguir entre **órganos activos** (el grueso de la Administración, que está dedicada a gestionar asuntos públicos y tomar decisiones: como el Servicio de licencias y autorizaciones urbanísticas del ayuntamiento de Badajoz), **consultivos** (órganos que asisten a los anteriores para asesorar técnica o jurídicamente en la toma de decisiones, situados al margen de la línea jerárquica —art. 7 LRJSP—: como la Asesoría jurídica de la Alcaldía de Badajoz) (*infra* § 14.49) **y de control interno** (del ejercicio de sus funciones por parte de los anteriores: la Intervención del ayun-

tamiento de Badajoz) (*infra* §§ 14.56 y 33). Sin que haya impedimento de partida para que los órganos cumplan funciones mixtas, como la secretaría general técnica de un ministerio, salvo en casos que requieran de especial independencia operativa.

51. Como afirma SANCHEZ MORÓN (2025: 241-244) esta trilogía clásica de órganos, sustancialmente válida, debe ser enriquecida, si bien las categorías complementarias no están del todo asentadas y reconocidas. En mi opinión, más bien se trataría de identificar algunas especies dentro de esos tres grandes conjuntos. Así, las funciones "activas" son enormemente variadas, pudiéndose al menos especificar por sus singularidades el cometido de los **órganos arbitrales y de resolución de conflictos** (su misión activa consiste en dirimir conflictos entre particulares, asumiendo para ello la Administración una posición neutral: como la Junta Arbitral de Consumo de la Generalitat Valenciana: *infra* § 33.92); de los **órganos funcionalmente independientes de resolución de recursos** (su misión activa está en decidir sobre impugnaciones dentro de una Administración, pero al margen de la línea jerárquica de mando: como el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales del Ministerio de Hacienda) (*infra* § 33. 81); y de los **órganos de coordinación, colaboración y cooperación administrativa** (cuya misión es concertar y armonizar el ejercicio de competencias dentro de o entre Administraciones públicas: como la Comisión Interconsejerías castellano-leonesa de Apoyo a la Familia o la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural) (*infra* § 13.54-63 y 14.33). Por su parte, dentro de los órganos consultivos se deberían especificar los **órganos consultivos solemnes** (como el Consejo de Estado), los **órganos técnico-jurídicos** (como la Dirección General de Servicio Jurídico del Gobierno de Cantabria), los **órganos de apoyo interno** (cuya misión no es en sentido estricto de asesoramiento, como las gerencias informáticas o de equipamientos e infraestructuras, o va más allá del mismo, como los gabinetes) y los **órganos representativos o de participación** (en cuyas tareas prevalece la función de dar voz a la sociedad y al sector privado a través de organizaciones representativas y/o especializadas: es el caso del Consejo de la Ciudad de Zaragoza). Finalmente, en materia de control interno cabe diferenciar entre órganos de **control económico-financiero** (como la Intervención General de la Seguridad Social) y **órganos de control de personal** (como la Inspección de Servicios de un Ministerio).

3.2.4. Órganos unipersonales y órganos colegiados

52. Todo órgano administrativo tiene un **sujeto titular oficialmente nombrado**, que puede ser **individual** (un alto cargo o autoridad administrativa concreta) **o colegiado** (un grupo de personas, ya sean autoridades, empleados públicos —de la misma o de distinta Administración—, o incluso particulares con alguna cualidad técnica o representativa), en cuyo caso uno de sus miembros asumirá la presidencia. La titularidad conlleva la capacidad de toma de decisiones y la responsabilidad por su ejercicio o por la falta de él. Otra cosa es la **dotación personal o plantilla** del órgano. Así, un órgano como el Ministerio de Defensa tiene miles y miles de empleados que prestan servicio, pero un único titular o cargo que dirige el conjunto del ministerio, que es el ministro o ministra que ocupa esa cartera. En cambio, es frecuente que en los órganos colegiados el elemento personal se limite a sus miembros componentes o titulares, careciendo de plantilla de apoyo propia, aunque reciban asistencia administrativa de la organización a la que pertenezcan. Los órganos unipersonales son típicos de estructuras verticales y jerárquicas de mando, mientras que los colegiados son más apropiados para funciones consultivas y de participación (el Consejo Español de Turismo —CONESTUR—). Pero también hay órganos colegiados de gobierno de máximo nivel, que suelen tener carácter presidencialista (el Consejo de Gobierno de La Rioja). Con cierta frecuencia los órganos colegiados están compuestos por autoridades que

son a su vez titulares de órganos unipersonales (como la Comisión Interministerial de Precios de Medicamentos y Productos Sanitarios). En todo caso, el funcionamiento de los órganos colegiados está mucho más formalizado y se sujeta a reglas que condicionan la validez de la formación de la voluntad en los mismos. Las pautas fundamentales vienen expuestas en una Lección posterior (*infra* § 14.74 y 75).

4. LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS Y SU RÉGIMEN DE EJERCICIO

4.1. La atribución de competencias

53. Las competencias administrativas son una cuestión nuclear del Derecho administrativo en general y de la organización de las Administraciones públicas en particular. Se trata de las **concretas habilitaciones funcionales y materiales de atribuciones** (poderes-deberes en realidad, ya que son irrenunciables: art. 8.1 LRJSP) que se encomiendan a cada uno de estos sujetos públicos y que, al igual que el conjunto de la organización administrativa, tienen una doble dimensión de reparto o asignación: la general, **intersubjetiva o *ad extra*** (a qué organización corresponde ejercer cada tarea pública), y la particular, **intraorgánica o *ad intra*** (qué órgano dentro de esa organización actúa esas atribuciones).

54. Las Administraciones públicas —desde la europea a la local— son poderes constituidos al servicio de los intereses generales, y solo pueden ejercer aquellas facultades que expresamente se les atribuyan, y en la materia, en el modo y con el fin con los que esté previsto utilizarlas. Las competencias administrativas han de ser primero distribuidas entre Administraciones, debiéndose desconfiar o no tomar en sentido literal las cláusulas generales de apoderamiento como verdaderas atribuciones competenciales, así como descartar poderes implícitos (SANTAMARÍA, 1988: 883-884). La distribución se hace **normativamente** (en disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias) y utiliza para su concreción coordenadas de carácter material, funcional y territorial. Desde el **punto de vista material** nos referimos a los sectores y subsectores de actividad económica y social susceptibles de intervención administrativa (pesca marítima, propiedad intelectual, o convocatoria de referéndums, por ejemplo), que a veces son de difícil deslinde entre sí, ya que la realidad no está parcelada en compartimentos estancos y admite niveles diferentes de identificación. Desde el **punto de vista funcional** las competencias pueden ser de regulación o de ejecución. Además, dentro de las primeras es frecuente diferenciar a su vez entre regulación básica y de desarrollo, mientras que dentro de las segundas caben distintas especificaciones materiales (autorización, inspección, sanción, etc.). Desde el **punto de vista territorial** el ejercicio de competencias se puede repartir por referencia a las distintas circunscripciones administrativas reconocidas en nuestro sistema (municipio, isla, comarca, provincia, comunidad autónoma y territorio nacional) y, cuando no es posible, se apela a otros criterios más abiertos de funcionalidad operativa para su atribución (como ocurre con la calificación de ciertas infraestructuras —obras,

puertos o aeropuertos— como de "interés general" para reservarlos al Estado). El resultado del reparto puede dar lugar a **competencias exclusivas, compartidas o incluso concurrentes**, con sus problemas respectivos, que no es posible describir aquí. En el caso de las entidades locales, por su peculiar idiosincrasia, sus competencias se califican como propias, delegadas e impropias (art. 8 LBRL) (*infra* § 11.30-33 y 52-56). Una vez asignadas, las competencias pueden ser alteradas por distintos mecanismos, como se verá a continuación, y son ejercidas a través de medidas normativas y administrativas y de actuaciones materiales, pudiendo surgir conflictos por exceso o incluso por defecto con otras organizaciones, para cuya resolución existen varios cauces, en función de a quiénes afecta y del instrumento jurídico utilizado (*infra* § 13.85-92).

55. Resulta llamativa, en un Estado renovado y descentralizado como el nuestro, la cantidad de energía invertida en el diseño del reparto de competencias entre Administraciones y, posteriormente, en la resolución de conflictos derivados del reclamo de su titularidad y ejercicio, muchas veces con un relevante trasfondo político. Después de cuarenta y cinco años de jurisprudencia constitucional, el máximo intérprete de la Constitución sigue dedicando gran parte de sus pronunciamientos a abordar problemas competenciales y a atajar excesos de unos y otros, demostrando que el modelo no está del todo bien diseñado, que resulta artificioso, y que la voracidad competencial de las instancias políticas no respeta las reglas elementales de lealtad y cooperación institucionales.

56. En un segundo nivel esas competencias de titularidad de cada Administración han de ser adjudicadas internamente para su legítimo ejercicio. De hecho, la atribución de competencias es lo que realmente convierte a una unidad administrativa en órgano, porque le da capacidad de actuar, decidir o intervenir en una actuación administrativa. Y la competencia, junto con el procedimiento, son los dos condicionantes formales previos que enmarcan cualquier acción administrativa, la cual puede quedar viciada en su validez cuando no se ajuste a esas dos coordenadas (*infra* § 17.26 y 66.76). Así, los **defectos competenciales** pueden ser causa de **nulidad de pleno Derecho** de un acto administrativo [cuando son dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio: art. 47.1.b) LPAC], pero también de **anulabilidad** (cuando el defecto de competencia es meramente jerárquico, en cuyo caso cabe la convalidación: art. 52.3 LPAC), o simplemente constituir **irregularidades no invalidantes** (por ejemplo, cuando no se indica expresamente en una resolución que se ha adoptado por delegación, delegación de firma o suplencia: STS de 13 de abril de 2012, ECLI:ES:TS:2012:2616). Lo mismo puede ocurrir, con sus matices, con otros productos de la acción administrativas (contratos, reglamentos, actuaciones materiales…). En este ámbito interno también pueden surgir conflictos competenciales entre órganos que se califican "de atribuciones", y que normalmente corresponde resolver al superior jerárquico común.

4.2. Las técnicas de alteración del ejercicio de competencias

57. La práctica administrativa y el legislador (en especial a través de los arts. 8 a 14 de la LRJSP, de carácter básico) han ido decantando una serie de instrumentos que permiten reasignar la atribución o el ejercicio total o parcial de las competencias admi-

nistrativas, ya sea por razones de conveniencia o para superar distintas situaciones que pueden presentarse. Por cuestiones de espacio nos limitamos a esbozar su concepto y clasificación. Las opciones disponibles pueden clasificarse con arreglo a tres criterios. El primero y más importante está en función del **objeto de la alteración competencial**: puede trasplantarse la competencia desde su raíz (**transferencia de competencias**); puede trasladarse el ejercicio de la competencia, pero conservando la titularidad (dando lugar a la **delegación de competencias**, cuando es una operación voluntaria, a la **sustitución** forzosa, que tiene su origen en incumplimientos graves, y a la **avocación**, cuando haya un órgano jerárquico superior que recabe para sí el ejercicio de una competencia); o puede alterarse solo alguno de los elementos del ejercicio de una competencia (introduciendo una colaboración material o técnica en el ejercicio de la competencia, denominada **encomienda de gestión**; auxiliando en la tarea de firmar las resoluciones administrativas resultantes, llamada **delegación de firma**; o asumiéndose el ejercicio temporal y provisional de una competencia, figura conocida como **suplencia**). Dentro de ese instrumental, hay una especial continuidad gradual o escalonada, que va de mayor a menor, entre las transferencias, las delegaciones y las encomiendas de gestión. Lógicamente esas operaciones pueden comportar el trasvase de medios materiales o personales, así como compensaciones económicas por el apoyo prestado. También se pueden clasificar estas técnicas según que el **sujeto destinatario** de la alteración sea un órgano de la misma o de distinta Administración, de manera que hay alteraciones internas, producidas dentro de una organización (**interorgánicas**), que según la LRJSP incluyen las que se producen entre una Administración y sus entes instrumentales dependientes (aunque en puridad serían intersubjetivas), y alteraciones externas, o efectuadas entre Administraciones diferentes (**interadministrativas**). Pondremos el énfasis, aunque sucintamente, en estas últimas, por tener un carácter más institucional, dejando las técnicas interorgánicas para la lección sobre el funcionamiento interno de la Administración (*infra* § 14.41 a 48). Finalmente, estos mecanismos se pueden clasificar según el **sentido jerárquico** de la alteración (que puede ser descendente, como normalmente pasa con la transferencia o la delegación de competencias, o ascendente, como ocurre con la avocación y con la revocación de competencias delegadas).

4.2.1. Alteración de la titularidad: transferencia

58. El traslado íntegro de una competencia (titularidad y, por tanto, su ejercicio), con todas sus consecuencias, se denomina **transferencia de competencias**. Suele tener sentido intersubjetivo (entre Administraciones) y descentralizador, se realiza por ley orgánica o ley ordinaria, y puede tener por objeto competencias de regulación o de ejecución, en cuyo caso se debe acompañar de los medios personales y materiales necesarios. El Estado puede transferir competencias a las comunidades autónomas (art. 150.2 CE), con el techo marcado por el art. 149.1 CE, pero dado que los estatutos de autonomía han tendido a asumir el máximo de competencias apenas queda en la actualidad margen de crecimiento (STS de 19 de marzo de 2025, ECLI:ES:TS:2025:1156). Y ambos pueden transferir competencias a las entidades locales, también modificando su legislación local. Cuando estas operaciones de rea-

signación se producen dentro de una misma organización hablamos de **desconcentración** (art. 8.2 LRJSP)) y si es entre organizaciones de **descentralización**, que puede ser territorial o funcional.

4.2.2. Alteración del ejercicio: delegación y sustitución

59. El traslado voluntario, pero solo de las facultades de ejercicio, conservándose la titularidad de origen (con sus consecuencias a efectos de impugnación y de legislación aplicable), se denomina **delegación de competencias** y obedece a razones de eficacia. Pueden ser intersubjetivas (plasmadas en leyes o en convenios interadministrativos) o interorgánicas (por resolución administrativa, que puede requerir aprobación de un órgano superior, como ocurre en la AGE, y será publicada en boletín oficial). Estas últimas son muy frecuentes y necesarias, porque la asignación de competencias suele sobrecargar inicialmente a los órganos superiores de cada Administración, que no pueden en la práctica ejercerlas. Pese a que en ambos casos se habla de delegaciones, en realidad su régimen jurídico es muy diferente, y aquí solo nos referiremos a las primeras, al abordarse las delegaciones interorgánicas en *infra* § 14.42.

60. Las **delegaciones interadministrativas** no cuentan con una regulación general y homogénea. En primer lugar, están las delegaciones del Estado **a las comunidades autónomas**, que el artículo 150.2 CE prevé que se aprueben por ley orgánica. Hasta ahora, su utilización ha sido muy residual (como excepción está la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable). Los controles estatales sobre el ejercicio de la competencia delegada son moderados, no quedando la Administración autonómica delegada en una posición de sometimiento jerárquico respecto de la Administración estatal. Por otro lado, diversas leyes regulan las delegaciones estatales o autonómicas **a las entidades locales**. En la actualidad, el art. 27 LBRL regula específicamente las delegaciones a los municipios —igual que el art. 37 lo hace para las diputaciones provinciales—, que permiten acercar la acción administrativa al ciudadano, evitar algunas duplicidades innecesarias en la gestión pública, y producir un ahorro de recursos. De hecho, no pueden comportar aumento del conjunto de gasto ni comprometer la estabilidad presupuestaria de las partes implicadas. Estas delegaciones requieren aceptación de los municipios destinatarios, deben concretar su contenido, su financiación, su régimen de control —que puede ser intenso—, sus causas de revocación y renuncia, y su duración —no inferior a cinco años—, siguiendo para ello criterios homogéneos. Esta regulación encuentra a su vez desarrollo legislativo en algunas comunidades autónomas (como en el art. 19 de la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local). Aparte de estas delegaciones, todas ellas **descendentes**, en la práctica también existen algunas **ascendentes**, cuando una entidad local con menor capacidad de gestión delega el ejercicio de una competencia propia en una entidad superior. Por ejemplo, algunos ayuntamientos vascos han delegado el ejercicio de algunas de sus competencias en servicios sociales a las correspondientes diputaciones forales.

61. Junto a la delegación "voluntaria" existe otra opción de alteración forzosa del ejercicio de competencias, que es la **sustitución** o reemplazo de una Administración por otra en caso no ya de conflicto, sino de incumplimiento grave de obligaciones constitucionales o legales. Es un remedio excepcional, que requiere previsión normativa expresa (art. 155 CE, para comunidades autónomas, y art. 60 LBRL, para entidades locales), previa constatación de inactividad o incumplimiento, y requerimiento previo de reacción, y que se traduce en la intervención temporal de la Administración correspondiente.

4.2.3. Alteración de elementos concretos del ejercicio competencial: en especial, la encomienda de gestión

62. Finalmente, existen mecanismos para alterar entre órganos y, en algún caso, entre Administraciones públicas, solo **algún aspecto concreto del ejercicio de una competencia**, como pueden ser elementos materiales o técnicos de la misma, el estampado de la firma en las resoluciones definitivas resultantes, o el ejercicio temporal de una competencia por vacante o por ausencia, enfermedad o abstención del titular. Son modificaciones que no alcanzan a la titularidad ni al ejercicio formal de la competencia, que siguen siendo de su titular. Solo se abordan aquí las encomiendas de gestión, ya que la **delegación de firma** y la **suplencia** se tratan en *infra* § 14.45 y 46, por tener siempre carácter interno dentro de cada organización.

63. Mediante la **encomienda de gestión** una Administración o entidad pública puede ejercer sus competencias apoyándose en los medios materiales y personales de otra, por razones de eficacia o de insuficiencia de medios propios (art. 11 LRJSP y arts. 8 y 37.1 LBRL). Son habituales en la práctica y pueden ser interorgánicas (mediante acuerdo expreso, cuando se produce entre órganos o entidades instrumentales de la misma Administración: *infra* § 14.47) o intersubjetivas (mediante convenio de colaboración entre Administraciones diferentes, que son las que aquí interesan), y se publican en diario oficial. Esta técnica permite la colaboración administrativa para la realización de actuaciones instrumentales de tipo prestacional (tareas materiales, técnicas o de servicios) o de gestión burocrática de competencias propias, cuyo ejercicio sustantivo se retiene por la organización encomendante. Su contenido puede ser muy heterogéneo, por lo que la figura plantea problemas de delimitación respecto a la delegación de competencias, con la que tiene clara contigüidad, y respecto a los contratos del sector público, que tienen un régimen de preparación y adjudicación mucho más exigente.

63 *bis*. A diferencia de la **delegación de competencias**, la encomienda no podrá llegar a consistir en la aprobación de actos jurídicos sustantivos o resoluciones finales (como una autorización o una sanción). La duda está en qué tipo de trámites previos o intermedios (en principio caben inspecciones técnicas, informes, encuestas y, en general, actos de auxilio o asistencia, aunque a veces se incluye incluso la elaboración de propuestas de resolución o de respuesta a recursos e impugnaciones) pueden llegar a encargarse sin alcanzar el nivel de una delegación formal, que sí

alteraría el ejercicio mismo de una competencia. En este sentido, FERNÁNDEZ FARRERES (2024: 273) ha criticado que se utilice esta vía para ampliar competencias ejecutivas de las comunidades autónomas, incluso con traspaso de medios materiales y personales.

63 *ter*. Cuando las encomiendas de gestión tengan un **objeto material semejante al de los contratos públicos** (prestaciones de tipo obras, servicios o suministros) quedan excluidas de la LRJSP, como señala su artículo 11.1, párrafo segundo, que se remite a la legislación de contratos (en sentido recíproco, lo mismo dispone el art. 6.3 LCSP). En esos casos deberá valorarse, sobre todo cuando se contemplen compensaciones económicas, si la encomienda camufla la adjudicación directa de un encargo contractual que debiera salir a concurso público según los parámetros del artículo 6 LCSP (*infra* § 19.66), o si se trata de una verdadera fórmula organizativa de cooperación o de encargo de una prestación a un medio propio personificado (arts. 31 y 32 LCSP), que no hay problema en encomendar directamente.

5. BIBLIOGRAFÍA

5.1. Bibliografía citada

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

Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *Sistema de Derecho Administrativo I*, 7ª edición, 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), pp. 107-145.

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

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

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

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, "Las estructuras subjetivas", en *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Ceura, Madrid, 1988, pp. 821-957.

5.2. Bibliografía complementaria recomendada

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), pp. 7-65.

Germán FERNÁNDEZ FARRERES, "La delegación de competencias y la encomienda de gestión", en *Anuario del Gobierno Local 1997*, Marcial Pons, 1997, pp. 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", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 191 (2018), pp. 273-296.
Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, "La teoría del órgano en el Derecho administrativo", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 40-41 (1984), pp. 43-86.
Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, "Teoría general de la organización administrativa", en *Principios de Derecho administrativo general*, Iustel, Madrid, 6ª edición, 2023, pp. 253-343.