Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 209-234
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 XERAL DA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Rafael Caballero Sánchez
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: 1. A ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN XERAL E AS SÚAS DIMENSIÓNS: 1.1. A organización administrativa no conxunto do Dereito administrativo e a súa relevancia; 1.2. A Constitución como punto de partida; 1.3. A potestade de autoorganización e a relación entre as tarefas administrativas e os tipos de organización; 1.4. As vertentes macro e micro do poder de autoorganización das administracións públicas.—2. A DIMENSIÓN ORGANIZATIVA MACRO: Os TIPOS DE ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E AS SÚAS ENTIDADES INSTRUMENTAIS: 2.1. A tipoloxía de administracións públicas; 2.2. O fenómeno da creación de entidades instrumentais polas administracións públicas.—3. A DIMENSIÓN ORGANIZATIVA MICRO: OS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS: 3.1. O triplo nivel organizativo de persoa, órganos e unidades administrativas; 3.2. Os órganos administrativos e os seus tipos: *3.2.1. Órganos de goberno ou de dirección política e órganos administrativos*; *3.2.2. Órganos centrais, periféricos e extraterritoriais ou no exterior*; *3.2.3. Órganos activos, consultivos e de control interno, e as súas variedades*; *3.2.4. Órganos unipersoais e órganos colexiados*.—4. AS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS E O SEU RÉXIME DE EXERCICIO: 4.1 A atribución de competencias; 4.2. As técnicas de alteración do exercicio de competencias*: 4.2.1. Alteración da titularidade: transferencia*; *4.2.2. Alteración do exercicio: delegación e substitución; 4.2.3. Alteración de elementos concretos do exercicio competencial: en especial, a encomenda de xestión*.—5. BIBLIOGRAFÍA: 5.1. Bibliografía citada; 5.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. A ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN XERAL E AS SÚAS DIMENSIÓNS

1. As administracións públicas son o obxecto central do Dereito administrativo (*supra* § 2.22), por canto este é a parte do dereito que se ocupa da satisfacción das necesidades e intereses xerais da sociedade e aquelas son as organizacións públicas creadas para alcanzar ese obxectivo. Aínda que as administracións non teñen o monopolio exclusivo da satisfacción desas necesidades e intereses xerais, é innegable que atenden tarefas de dimensión colectiva enormemente heteroxéneas (atender a un enfermo nun hospital, negociar un convenio internacional, controlar unha operación de branqueo de diñeiro, expropiar un predio para construír unha estrada, tramitar un pasaporte etc.), nun contexto de intervención pública moi intensa na vida ordinaria das persoas e da sociedade. Esa misión é imposible de cumprir sen unha **organización** potente e ben dimensionada de cada administración. Este concepto abarca non só o **deseño estrutural** e a **distribución de funcións**, senón tamén a ordenación da **burocracia** ou conxunto de medios persoais que encarnan a organización e o **réxime de funcionamento interno e entre organizacións**, que logo se proxectará en actuacións externas propiamente ditas.

1.1. A organización administrativa no conxunto do Dereito administrativo e a súa relevancia

2. Á hora de estudar estes singulares suxeitos que son as administracións públicas pódese adoptar unha **perspectiva estática ou *ad intra*** (que e como son) ou unha **perspectiva dinámica ou *ad extra*** (como actúan). A primeira conduce a analizar a organización, o persoal e o patrimonio das administracións, mentres que a segunda leva a examinar o réxime xurídico, tanto da súa actuación formal (o procedemento administrativo, os actos administrativos, os contratos públicos) como da súa actuación material (ordenación e limitación de actividades privadas, fomento de actividades de interese xeral, e prestación de servizos públicos, fundamentalmente).

3. Coa presente lección acométese o bloque deste manual dedicado á vertente estática dos distintos tipos de Administración pública (*infra* § 9 a 12), na súa **dimensión organizativa interna** e con especial atención ás de carácter territorial. Como xa se apuntou, ese estudo comprende ademais o réxime fundamental do funcionamento interno ou orgánico dunha Administración (*infra* § 14), así como algúns aspectos das súas relacións con outros organismos públicos en canto ao exercicio das súas competencias, frecuentemente entrelazadas (*infra* § 13). En cambio, o réxime dos empregados públicos (*infra* § 31), e dos medios económicos e materiais dispoñibles constitúe outro bloque específico do manual (*infra* § 28 a 31).

4. Aínda que poida parecer inicialmente unha cuestión secundaria ou interna, a **organización administrativa** resulta capital desde un punto de vista entitativo, xurídico e operativo.

4. ***bis*** Primeiro, porque as administracións públicas, máis que ter unha organización, ***son*** **en si mesmas organizacións instrumentais** (*supra* § 1.1), e ademais dunha grande envergadura, complexidade e variedade, que están suxeitas ou subordinadas a un órgano político que as dirixe. Dalgunha forma, o organizativo define o seu ser, que debe adaptarse ás heteroxéneas e cambiantes funcións que desenvolve (*supra* § 1.10 e 11 e *infra* § 8.18-19).

4. ***ter*** Segundo, toda actuación administrativa está precondicionada por coordenadas de carácter organizativo, en virtude das cales se determina quen e como debe actuar. Tanto para asegurar a legalidade como o acerto da actuación administrativa é imprescindible establecer as **regras de organización e de procedemento** que conduzan á adopción das decisións máis adecuadas aos intereses xerais aos que serve a Administración. É máis, cabe defender que, se as regras organizativas e procedementais están adecuadamente deseñadas, as decisións da Administración formalmente correctas tamén o serán materialmente, mesmo en ámbitos de discrecionalidade. O ordenamento xurídico-administrativo non pode prever todas as situacións e circunstancias nas que se fai necesaria unha intervención dunha Administración nin o sentido no que haberá de facelo, pero si debe establecer a repartición das competencias ou funcións públicas entre estas organizacións, a atribución interna do seu exercicio, as regras para asegurar que se reúna e analice toda a información necesaria e que se tome a decisión final que corresponda. Curiosamente esta regulación do binomio organización-procedemento proxéctase pola súa vez no binomio normativo fundamental que conforman a Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público (LRXSP) e a Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas (LPAC). Regulación que ten toda unha dimensión previa (organizativa e habilitante da actuación administrativa) e outra posterior (para efectos do control da decisión tomada). En definitiva, as regras organizativas non son meras decisións internas de cada Administración senón que inciden na legalidade e acerto das decisións *ad extra* que a organización adopta.

4. ***quárter*** Finalmente, desde un punto de vista operativo, a **eficacia e eficiencia** da Administración veñen en boa medida condicionadas pola óptima organización dos medios materiais, persoais e económicos de cada Administración. É tradicional achacarlle ao aparello público deficiencias evidentes de lentitude, opacidade, rixidez, irresponsabilidade, malgasto, ou arbitrariedade que non terían necesariamente que producirse cun deseño estrutural e operativo adecuado. Destes aspectos vénse ocupando máis ben a **ciencia da Administración**, que analiza a organización e os procesos seguidos por estas entidades, a ordenación da burocracia pública, e a formación e implantación das súas políticas (*supra* § 1.5). Nesta liña, desde hai máis de medio século tratáronse de aplicar sucesivamente técnicas xerenciais e de *management* empresarial (a chamada Nova Xestión Pública, de orixe anglosaxoa, para introducir criterios de responsabilidade pola xestión, de planificación, de dirección por obxectivos, e de avaliación de resultados, tan propios do sector privado), métodos de participación e de goberno aberto (para profundar na lexitimación democrática das organizacións públicas), e dereitos de acceso a toda a información pública ou en

poder das administracións, acompañados de obrigacións de publicidade activa (para promover a cultura da transparencia e de rendición de contas dos entes públicos).

1.2. A Constitución como punto de partida

5. A propia Constitución, que é a norma fundante do noso sistema político e xurídico, é unha disposición en boa parte **organizativa**, na medida que define a arquitectura do conxunto dos poderes do Estado e a súa distribución. É máis, en numerosas ocasións o texto constitucional prolóngase mediante **reservas expresas** a desenvolvementos que se deben realizar mediante **leis orgánicas**, que con frecuencia atenden a aspectos organizativos de composición e funcións de diversos órganos constitucionais (a organización militar, art. 8; o Defensor do Pobo, art. 54; as forzas e corpos de seguridade do Estado, art. 104; o Consello de Estado, art. 107; o Consello Xeral do Poder Xudicial, art. 122; o Tribunal de Contas, art. 136; ou o Tribunal Constitucional, art. 165). Sen esquecer que os propios **estatutos de autonomía**, aprobados tamén por lei orgánica (arts. 81.1 e 147 CE), son normas institucionais organizativas das entidades político-administrativas que son as comunidades autónomas. Doutra banda, na súa parte dogmática a Constitución adopta decisións fundamentais, como a proclamación das cinco notas definidoras do Estado español como un **Estado de Dereito, democrático, social, descentralizado e aberto ao exterior**, as cales teñen unha repercusión directa no deseño e organización dos poderes públicos en xeral, e da Administración pública en particular (*supra* § 4.8 e ss).

6. En relación coa organización do **poder executivo**, a Constitución céntrase no **ámbito estatal**, e prevé no seu título IV que sexa exercido polo Goberno da Nación, que, cunha determinada composición (art. 98 CE) e un modo de conformarse (arts. 99 e 100 CE), encabeza e dirixe a unha Administración pública como estrutura diferenciada e dependente (art. 97 CE), que tamén comprende a organización militar (art. 104 CE). Complementariamente, a Constitución prevé que o Goberno conte cun órgano especializado e solemne de consulta, que é o Consello de Estado (art. 107 CE), e cun delegado para dirixir e coordinar á Administración periférica do Estado en cada territorio autonómico (art. 154 CE). En principio, **Goberno e Administración** son diferentes no plano orgánico e no funcional, aínda que con certas superposicións (*supra* § 1.25-27), que son máis acusadas no ámbito local debido á súa natureza de entes corporativos. En canto á organización da Administración do Estado, o texto constitucional establece no seu artigo 103.1 CE cinco principios formalmente cualificados como de actuación (**eficacia, xerarquía, descentralización, desconcentración e coordinación**), pero que fundamentalmente teñen unha proxección organizativa. Demóstrase con iso que a organización administrativa predetermina a actividade externa da Administración. A xurisprudencia constitucional aplica con naturalidade eses principios —en especial, o de eficacia en relación co gasto público— a todas as administracións públicas.

7. A Constitución prevé tamén a existencia doutras administracións territoriais: a **Administración local** (estruturada nos niveis necesarios do municipio, a provincia

e a illa: arts. 140 a 142 CE), que é cualificada como tal no rótulo do capítulo II do título VIII, e a **Administración das comunidades autónomas** que se constitúan (incluíndo, as cidades autónomas de Ceuta e Melilla: disposición transitoria 5.ª CE), aludida timidamente no artigo 153 c) CE para efectos do seu control xudicial. Na práctica, todo o territorio español accedeu a este nivel de autonomía e as administracións autonómicas suman hoxe moitos máis recursos e efectivos (en definitiva, moita máis organización) que a estatal.

8. Atendendo só o dato cuantitativo do número de empregados públicos, a Administración estatal atópase hoxe por detrás das autonómicas e locais no seu conxunto, o cal dá idea do alto nivel de descentralización do noso Estado. Segundo o *Boletín Estatístico do Persoal ao Servizo das administracións* Públicas correspondente a xullo de 2025, as administracións públicas españolas contan con 3.107.195 empregados públicos, dos cales só 540.830 (o 17,41 por 100 do total) pertencen á Administración Pública Estatal (mais da metade deles son membros das forzas armadas e dos corpos e forzas de seguridade do Estado). Pola súa banda, as administracións autonómicas suman 1.934.335 efectivos (62,25 por 100 do total), incluíndo a 190.308 empregados en universidades públicas (6,13 por 100). O resto, 632.030 empregados, son das entidades locais (20,34 por 100 do total).

9. Finalmente, a Constitución distribúe **o poder regulador sobre a organización administrativa**, máis alá das súas prescricións orgánicas directas e das súas remisións a leis orgánicas de dimensión organizativa. En concreto, a Constitución reserva ao Estado o establecemento das **bases** do réxime xurídico das administracións públicas, coa finalidade de garantirlles aos cidadáns un tratamento común ante elas (**art. 149.1.18 CE**). Ese réxime xurídico non se limita ao procedemento e os recursos administrativos, senón que abarca tamén cuestións de organización e de competencia. De xeito que este título competencial permítelle ao Estado fixar principios e regras básicas sobre os aspectos organizativos e de funcionamento de todas as administracións (SSTC 32/1981, FX 5; 227/1988, FX 24; e 50/1999, FX 3), ditar normas sobre a 'composición, estrutura e competencias dos órganos das administracións públicas' (STC 143/2013, FX 5), e tamén regular os principios que presiden as relacións entre as administracións públicas (STC 76/1983, FX 18). Pero á vez hase de conciliar coa **competencia autonómica** sobre a organización e a estrutura das súas institucións de goberno, que todas as comunidades autónomas asumiron a partir do previsto no **artigo 148.1.1 CE** (cuxo alcance, segundo a STC 76/1983, FX 38, son as institucións previstas no art. 152.1 CE —Asemblea lexislativa, Consello de Goberno e Presidente— e nos estatutos de autonomía), e sobre todo respecto ás súas propias administracións, asegurándolles unha "ampla liberdade de opción para configurar a organización administrativa da comunidade autónoma" e a ordenación do seu sector público (STC 236/2015, FX 4) (*infra* § 10.7, 21, 28 e 35). En canto á **Administración local**, as bases estatais poden establecer o marco definitorio do seu autogoberno, e concretar a súa autonomía constitucionalmente garantida, con posibilidade de evolucionar tanto cara a mínimos como cara a máximos, así como o marco do seu réxime xurídico administrativo (STC 41/2016, FX 3 a), coa súa correspondente proxección organizativa. A partir desas prescricións básicas cabe o complemento normativo por parte das comunidades autónomas (SSTC 32/1981, FX 5; 214/1989, FX 1 e 4; e 103/2013, FX 4), conformándose así un **réxime bifronte de regulación** (*infra* § 11.12-15).

10. Na esfera local o **Tribunal Constitucional** entendeu xustificada en virtude do artigo 149.1.18 CE a **competencia estatal para ditar múltiples medidas organizativas**: por exemplo, a fixación de regras de quórum e maiorías necesarias nos órganos colexiados superiores das entidades locais (STC 33/1993, FX 3); o deseño do modelo municipal común para todo o Estado, cos seus elementos de territorio, poboación e organización, así como as previsións organizativas específicas para os denominados municipios de gran poboación [STC 103/2013, FX 5.e) a l)]; a regulación de especialidades para os organismos públicos locais que aseguren un tratamento común dos cidadáns (STC 103/2013, FX 5.d); o establecemento dun órgano especializado para coñecer as reclamacións fronte a actos tributarios locais (STC 143/2013, FX 12); o réxime de adopción da modalidade organizativa municipal do concello aberto (STC 210/2014, FX 3); a regulación dun inventario de entidades do sector público estatal, autonómico e local, convertendo ademais o deber de inscrición neste nunha condición previa para a obtención dun número de identificación fiscal por parte da entidade (STC 132/2018, FX 9); ou a atribución ao pleno das corporacións locais da capacidade de decidir a forma de designación e o funcionamento do xunta xeral e do consello de administración das sociedades mercantís municipais (STC 137/2018, FX 3 b). En cambio, non sería básica a previsión da creación polo pleno da corporación local de órganos auxiliares como a Unidade de Ordenación de Pagos ou a Unidade Central de Tesourería, en canto se refire a órganos prescindibles dentro da organización administrativa (STC 233/1999, FX 38).

11. Con carácter xeral a xurisprudencia constitucional veu insistindo en dúas direccións á hora de aplicar esta **competencia básica estatal** que analizamos. Por unha banda, que está vinculada o obxectivo de asegurar un **tratamento común aos cidadáns**, polo que debe aplicarse con distinta intensidade segundo que o aspecto da organización administrativa de que se trate ter maior ou menor transcendencia na actuación externa da Administración (SSTC 50/1999, FX 3; 91/2017, FX 5; 68/2021, FX 5). Doutra banda, que a través desta competencia é posible introducir **criterios de eficacia** (art. 103.1 CE) así como de racionalidade económica na asignación equitativa de recursos públicos e na programación e execución do gasto público (art. 31.2 CE), que actúen como un común denominador normativo no deseño da organización e funcionamento das administracións (SSTC 130/2013, FX 10 a; 41/2016, FX 3 a;e 54/2017, FFXX 4 b e 6). Orientación que foi reforzada coa asunción constitucional de obxectivos estritos de estabilidade orzamentaria (art. 135 CE).

12. Por exemplo, en canto ao primeiro, a STC 251/2006, FX 10, resolveu que a Comunidade de Madrid tiña a competencia para determinar a composición dun órgano administrativo, o seu **Xurado Territorial de Expropiación**, sen que se puidese considerar básico o precepto estatal da Lei do 16 de decembro de 1954, sobre expropiación forzosa, LEF (art. 32.1), que establece como se conforman os xurados. Sen prexuízo da dificultade de recoñecerlle carácter básico á lexislación preconstitucional, o Tribunal apreciou que o tratamento común dos suxeitos expropiados viría xa substancialmente garantido pola regulación estatal sobre o procedemento expropiatorio e sobre a determinación do prezo xusto, polo que a composición concreta do órgano colexiado para dirimir as discrepancias entre a Administración e o propietario resultaba secundario para eses efectos. Sen que da regulación da LEF se puidese extraer a vontade de asegurar *ex* artigo 149.1.18 CE a inclusión no órgano colexiado de representantes dos intereses do suxeito expropiado (como ocorría co sistema anterior á LEF de 1954, organizado ao redor da designación de peritos das partes), xa que todos os seus compoñentes serían funcionarios públicos con coñecementos para aplicar criterios obxectivos de valoración.

13. En exercicio da súa competencia sobre as bases do réxime xurídico das administracións públicas o Estado ditou a **LRXSP**, na que teñen carácter básico en materia organizativa os preceptos xerais sobre principios, órganos, competencias e as súas alteracións, e funcionamento dos órganos colexiados (1 a 18); sobre abstención e recusación (23 e 24, que ben puidesen estar incardinados na LPAC); sobre organi-

zación electrónica do sector público (38 a 46); sobre principios e inventario de todas as entidades instrumentais públicas (81 a 83); sobre certas cuestións concretas do réxime xurídico dalgunhas destas entidades (consorcios: 118 a 127, salvo o 123.2; fundacións: 129 e 134); e sobre as relacións de colaboración e cooperación entre administracións, incluíndo os seus aspectos electrónicos (140 a 158). Onda iso, a lei contén disposicións organizativas específicas de aplicación directa só para a Administración estatal: regras complementarias sobre os seus órganos colexiados (19 a 22), a estrutura da Administración xeral do Estado (54 a 80); e os tipos e organización das entidades instrumentais estatais (84 a 117, 123.2, 128, 130 a 133, 135 a 139).

1.3. A potestade de autoorganización e a relación entre as tarefas administrativas e os tipos de organización

14. Todo o dereito da organización administrativa se constrúe sobre o recoñecemento a cada Administración dun poder de deseño da súa propia estrutura e organización para o logro dos fins e o cumprimento das tarefas que ten asignadas (**potestade de autoorganización**) (*infra* § 14.23-27). Poder que é manifestación central do principio de autonomía (STC 251/2006, FX 10), pero que está suxeito a **límites constitucionais, legais e económicos**. Primeiro, como vimos, os principios e regras funcionais e competenciais da Administración pública que recolle a Constitución orientan o modo no que han de construírse estas organizacións. Segundo, o lexislador ordinario (ao que remite o art. 103.2 CE), establece os parámetros básicos de deseño orgánico e operativo destas organizacións: as pezas coas que ha de construírse o mecano organizativo. Finalmente, o marco económico-orzamentario de cada Administración condiciona as posibilidades de creación de organismos instrumentais, así como a dotación positiva dos órganos administrativos e dos seus cadros de persoal.

15. A potestade de autoorganización exércese no plano interno mediante **disposicións de natureza regulamentaria**: os decretos do presidente do Goberno da Nación e do Consello de Ministros, do presidente e do Consello de Goberno de cada comunidade autónoma, e dos órganos de goberno de cada corporación local. Eles definen a estrutura orgánica básica da Administración respectiva e son complementados logo con novos decretos colexiados de desenvolvemento organizativo sectorial.

16. O **valor normativo** destas disposicións foi tradicionalmente cuestionado en canto meros regulamentos "administrativos", ou disposicións *ad intra* sen efectos externos, a diferenza dos regulamentos "xurídicos" emanados dunha Administración para desenvolver e facer cumprir o disposto nas leis (*supra* § 6.24). Razón que levou a considerarlles regulamentos "independentes", emanados na marxe da lei (*infra* § 16.21), aínda que hoxe esa cualificación choca coa reserva de lei que o art. 103.2 CE establece (*supra* § 6.28). En todo caso, a súa índole doméstica xustifica que no procedemento de aprobación destas disposicións regulamentarias se eliminen trámites relevantes, como o ditame do Consello de Estado ou a información pública (art. 133.4 LPAC).

17. Os decretos organizativos complétanse coa aprobación das **relacións de postos de traballo** ou persoais que especifican as dotacións persoais de cada órgano administrativo coas características individuais de cada posto, os seus requisitos para

ser ocupados e os complementos retributivos que lles corresponde. Aínda que puidese entenderse que teñen carácter regulador do órgano administrativo, a xurisprudencia catalógaos como actos administrativos desde a STS do 5 de febreiro de 2014, ECLI:ES:TS:2014:902.

18. Loxicamente, todo o exercicio do poder de autoorganización, aínda actuado dentro dos límites e formas xerais xa sinalados, debe estar loxicamente orientado á óptima consecución dos seus variados obxectivos por parte de cada Administración. Por iso é polo que a doutrina alemá veña insistindo na vinculación que debe existir entre as **formas de organización e os tipos de tarefas administrativas** que se desenvolven. Pouco ten que ver para os efectos organizativos a actividade de prestación de servizos públicos asistenciais (a rede de residencias públicas dunha comunidade autónoma ou os servizos sociais dun concello), dominada pola actuación material duns profesionais sanitarios en beneficio dos cidadáns, coa inspección e sanción na recadación de impostos (desenvolvida pola Axencia Tributaria mediante potentes ferramentas tecnolóxicas internas e persoal técnico), que pode cristalizar nunha actuación enormemente formalizada e coactiva (como un procedemento de comprobación limitada, acompañado no seu caso por un procedemento sancionador).

19. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2007: 91 e ss.) destacou as diferenzas organizativas entre a clásica administración de policía comparada e a chamada administración prestadora, propia do Estado social, e destas, pola súa vez, coa administración directiva (ou planificadora). Tamén cabería incluír outros modelos, como a máis moderna administración reguladora (de servizos económicos de interese xeral). Atendendo só á **Administración do Estado social** advírtese unha clara distinción entre a administración executiva ou aseguradora de ingresos económicos aos cidadáns e a administración conformadora ou prestadora de servizos sociais e materiais. A primeira prové prestacións pecuniarias (por exemplo, unha pensión de xubilación), ás veces realizadas en masa, mediante un método estrito de subsunción acorde coa programación normativa aplicable, mentres que a segunda prové servizos individualizados ou á medida de cada persoa (por exemplo, unha operación cirúrxica no sistema nacional de saúde), prestados en aplicación dun mero marco organizativo ou procedemental, aínda que con respecto aos dereitos fundamentais das persoas e a uns principios ou directrices de actuación. Esas funcións e o modo de operar teñen unha clara proxección organizativa: para outorgar prestacións económicas necesítase unha organización administrativa xerarquizada e burocrática, de carácter vertical, con sometemento rigoroso ao poder directivo do superior, e con estrita división do traballo por tipos de prestación; mentres que para prover prestacións materiais ou de servizo o apropiado é un sistema organizativo en rede de centros prestacionais, cunha estrutura máis horizontal e próxima ao cidadán, na que ademais é posible integrar en ocasións á iniciativa privada.

1.4. As vertentes macro e micro do poder de autoorganización das administracións públicas

20. O marco constitucional, legal e orzamentario déixalles ás administracións públicas unha **gran marxe de configuración organizativa**, que debe ser concretado tanto a nivel *macro* como a nivel *micro*. Co **nivel macro ou externo** referímonos á configuración en si de cada Administración pública dentro da diversidade tipolóxica que ofrece o noso sistema. O concepto de "Administración pública" non é máis que unha abstracción coa que en realidade se fai referencia a miles de organizacións administrativas agrupables en categorías diversas. Ademais, cada Administración

pública (especialmente as territoriais) ten capacidade para deseñar e xerar, pola súa vez, todo tipo de organizacións complementarias para a atención descentralizada das súas heteroxéneas funcións, e determinar o réxime xurídico substancial ao que deben axustarse esas estruturas autónomas en función da forma elixida. En realidade, esas "filiais", aínda que teñan recoñecida personalidade xurídica propia, non deixarían de ser formas organizativas da Administración matriz. Co **nivel micro ou interno** referímonos á estruturación cara a dentro de cada unha desas organizacións, vertebradas normalmente polo principio xerárquico e estruturadas en subconxuntos que denominamos "órganos administrativos". A partir desa configuración xeral e especial, é necesario abordar o réxime co que se asignan as competencias entre e dentro desas organizacións, con todas as súas posibilidades de axuste ou alteración no seu exercicio. O resto desta lección vén ofrecer un panorama destes dous niveis organizativos, xunto co réxime de atribución e reaxuste posterior de competencias administrativas a estes, sobre todo entre organizacións.

2. A DIMENSIÓN ORGANIZATIVA MACRO: OS TIPOS DE ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E AS SÚAS ENTIDADES INSTRUMENTAIS

2.1. A tipoloxía de administracións públicas

21. Ofrecer unha tipoloxía das administracións públicas topa co problema de definición dos límites do que denominamos administración e do que entendemos por Dereito administrativo, que non son realidades coincidentes. Materia na que é preciso partir, por unha banda, do exposto na lección 1, sobre a pluralidade de administracións públicas —territoriais ou xerais e funcionais ou especiais (*supra* § 1.18 e 21)—, e os seus tipos organizativos —con forma departamental e con forma de axencia (*supra* § 1.33-37)—, e, por outro, na lección 2, sobre a expansión do Dereito administrativo e o carácter relativo da súa correlación coa Administración pública (*supra* § 2.27).

22. De maneira tradicional, o conxunto das administracións públicas clasifícase en **territoriais e non territoriais**, segundo que o territorio sexa ou non elemento da súa definición. Por suposto, o ámbito territorial condiciona o alcance das competencias de calquera organización pública, pero os diversos niveis de goberno político recoñecidos na nosa Constitución están vinculados entitativamente a un espazo xeográfico que os identifica (Estado, comunidade autónoma, provincia, illa e municipio), coa súa poboación correspondente, o cal esixe a dotación dunha organización administrativa xeral que poida xestionar no seu conxunto os asuntos públicos dese nivel territorial de goberno (Administración xeral do Estado, Administración xeral de cada comunidade autónoma, deputacións provinciais, cabidos e consellos insulares, e concellos, respectivamente). A estes ámbitos territoriais únense os casos singulares das cidades autónomas de Ceuta e Melilla (*infra* § 11. 63) e dos territorios históricos vascos, coas súas administracións respectivas (*infra* § 10.11), así como das

comarcas, alá onde existen (Cataluña, Aragón e, puntualmente, a comarca do Bierzo en Castela e León; en Asturias son só unha división territorial [*infra* § 11. 64-70]). Todas elas (salvo as comarcas, conforme ao art. 3.2 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, LBRL) son administracións **territoriais ou xerais**, é dicir, organizacións connaturais á correspondente entidade política territorial fundamental, que están subordinadas a un órgano executivo de goberno, e caracterízanse pola xeneralidade dos seus fins e funcións, aínda que o seu nivel competencial e grao de autonomía é diferente.

23. Dentro das administracións non territoriais ou **especiais** adóitase diferenciar entre **administracións institucionais** (instrumentais ou funcionais) e **administracións corporativas**. As primeiras son entidades especializadas, creadas por e dependentes dunha Administración territorial ou xeral (nacen "de arriba abaixo") aínda que algunhas gozan dunha certa independencia funcional. As segundas son corporacións de base asociativa e representativa que o poder público aproveita para encomendarlles algunhas funcións públicas (nacen "de abaixo arriba"). En ambos os casos fai falta unha lei reguladora de cada unha das categorías en si (por exemplo, organismos autónomos e colexios profesionais) e unha lei de creación de cada entidade concreta (por exemplo, a Escola Galega de Administración Pública e o Ilustre Colexio de Avogados de Málaga). Ás entidades instrumentais dedicarémoslles a seguinte epígrafe, sen prexuízo da súa análise posterior en cada ámbito da Administración territorial, ofrecido nas leccións seguintes (*infra* § 9.49-85; § 10.55-64 e § 11.82-89).

24. A **administración corporativa** agrupa un heteroxéneo conxunto de entidades caracterizadas, primeiro, pola súa base asociativa e representativa de suxeitos privados, vinculados por algún interese económico ou profesional colectivo, e, segundo, polo exercicio de funcións públicas de atribución legal, compatibles con outras privadas da mesma organización (*infra* § 9.90-93 e § 10.63). Máis que administracións públicas como tales, estas **corporacións de dereito público** son manifestacións de autoadministración de intereses xerais, ás que a lexislación dota, xunto a esas funcións, dunha forma organizativa e de goberno que aquí non cabe desenvolver. É o caso dos **colexios profesionais** (Lei 2/1974, do 13 de febreiro, sobre colexios profesionais, LCP), das **comunidades de usuarios de augas** (e de regantes) (arts. 81 e ss. do Real decreto lexislativo 1/2001, do 20 de xullo, polo que se aproba o texto refundido da Lei de augas, TRLA), das **confrarías de pescadores** (arts. 45 e ss. da Lei 3/2001, do 26 de marzo, de pesca marítima do Estado, LPME) e das **cámaras oficiais de comercio, industria e navegación (**Lei 4/2014, do 1 de abril, básica das cámaras oficiais de comercio, industria, servizos e navegación, LBCOCISN). Tamén o serían, na miña opinión, a pesar da súa cualificación formal como meras asociacións privadas de configuración legal ás que se confire o exercicio de funcións públicas de carácter administrativo (STC 67/1985, FX 3, citada noutras posteriores), as federacións deportivas (arts. 43 e ss. da Lei 39/2022, do 30 de decembro, do deporte, LD), posto que son únicas (por territorio e modalidade deportiva), de inscrición obrigatoria para o deportista que queira participar en competicións oficiais, e exercen evidentes funcións públicas delegadas, a máis diso o seu papel representativo do Estado, sobre todo no ámbito internacional.

25. O panorama organizativo das administracións públicas debe ser complementado con tres supostos engadidos que ofrece o noso sistema xurídico. Por unha banda, os **órganos constitucionais e estatutarios** non incardinados no poder executivo (o Senado, o Consello Xeral do Poder Xudicial, o Valedor do Pobo galego…) contan cunha estrutura ou "administración pública" ao seu servizo. Son organizacións específicas e vicarias, de "textura" administrativa, que se rexen substancialmente polas normas de Dereito administrativo (*supra* § 2. 31). Doutra banda, existen diversos suxeitos aos que se lles atribúe o **exercicio privado de funcións públicas**, que tamén requiren de certa organización de apoio —que será de carácter privado—, como é o caso dos notarios e rexistradores da propiedade ou do operador do sistema eléctrico (*supra* § 2. 33). Finalmente, está o ámbito das **organizacións internacionais** e, en especial, da Unión Europea, que teñen unha inequívoca dimensión administrativa, coas súas regras organizativas e de funcionamento interno (*supra* § 2. 34).

2.2. O fenómeno da creación de entidades instrumentais polas administracións públicas

26. Como se indicou, as administracións territoriais ou necesarias poden organizarse para atender as súas tarefas creando entidades dependentes e especializadas, ás que dotan de personalidade xurídica propia e dunha maior ou menor autonomía operativa. Fenómeno cuxa análise desagregamos en sete comentarios. **Primeiro**, trátase dunha **técnica de descentralización funcional**, é dicir, de opcións organizativas de cada Administración territorial para a xestión das súas competencias. **Segundo**, estas organizacións instrumentais non só se crean **en réxime de Dereito público**, como administracións públicas especializadas (o Instituto das Mulleres, Enaire, ou a Axencia Española de Cooperación Internacional para o Desenvolvemento), senón tamén **en réxime de Dereito privado** (fundamentalmente, sociedades mercantís como INECO, e fundacións como a FECYT), sendo necesario estender cara a elas certos aspectos do réxime xurídico administrativo, sobre todo na medida que exerzan funcións públicas (o caso do seu réxime de contratación é paradigmático) (*supra* § 2.32). **Terceiro**, como consecuencia desa expansión, as leis administrativas tenden a ampliar o seu ámbito subxectivo de aplicación para abarcar a todas esas entidades (administracións territoriais e as súas entidades instrumentais públicas, e mesmo privadas) mediante o uso dun concepto aglutinador de base económica: **o sector público** (*supra* § 1.15-17 e *infra* § 9.3).

27. Cabe poñer o exemplo de dúas pezas fundamentais da lexislación administrativa como son a lei de réxime xurídico e a lei de contratos "do sector público". No réxime de Franco, caracterizado como Estado centralista, ditáronse a Lei de réxime xurídico da Administración "**do Estado**" (1957) e a Lei de contratos "**do Estado**" (1965). Logo, no período constitucional, de signo descentralizador, pasaron a substituírse pola Lei de réxime xurídico "**das administracións públicas**" (1992) e pola Lei de contratos "**das administracións públicas**" (1995). Finalmente, como consecuencia da descentralización funcional e do vigoroso recurso á creación de entidades instrumentais privadas, esa lexislación renovouse como Lei de réxime xurídico "**do sector público**" (2015) e como Lei de contratos "**do sector público**" (2017).

28. **Cuarto**, dentro das entidades instrumentais públicas hai un **abanico moi variado de moldes posibles** que, ademais, cada Administración territorial deseña para si. Aínda que na práctica non son tan diverxentes e, en xeral, adóitase mirar cara ao modelo estatal, chama a atención que a competencia do artigo 149.1.18 CE non se utilizou para establecer referencias homoxéneas. O cal non é de estrañar cando a propia lexislación estatal fracasou nos seus intentos sucesivos de racionalización (Lei 6/1997, do 14 de abril, de organización e funcionamento da administración xeral do Estado [LOFAXE], Lei 28/2006, do 18 de xullo, de axencias estatais para a mellora dos servizos públicos, e LRSXP de 2015). Para empezar, todas estas reformas foron incompletas, no sentido de deixar á marxe entidades apátridas, cun réxime singular ou traxe a medida (habilitado a través das disposicións adicionais desas normas), como a Axencia Tributaria ou o Fondo de Garantía de Depósitos. Pero é que, ademais, daquela a práctica non foi coherente coa aspiración de poñer disciplina e reconducir as entidades existentes aos patróns xerais. Como se explica en detalle máis adiante (*infra* § 9.49 e ss.), hoxe na Administración xeral do Estado (art. 84 LRXSP) identifícanse tres tipos de organismos públicos comúns (organismos autónomos, entidades públicas empresariais e axencias estatais), pero acompañados doutras variadas figuras: dous tipos de organismos públicos "separados" (as autoridades administrativas independentes, e as universidades estatais), unha fórmula de cooperación administrativa (os consorcios), dúas formas organizativas importadas do dereito privado (sociedades mercantís e fundacións), e unha figura heteroxénea (os fondos sen personalidade xurídica ou dotacións orzamentarias que reciben esa configuración, que, se seica, son unha forma de organización ou xestión do patrimonio financeiro do Estado, pero non unha entidade organizativa instrumental como tal). Todo iso sen prexuízo de posibles combinacións organizativas ao estilo dos conglomerados societarios privados (por exemplo, do organismo autónomo Consello Superior de Deportes depende pola súa vez a Axencia Estatal Antidopaxe; da entidade pública empresarial Enaire —Administración pública— depende a sociedade mercantil pública Aena, SA; ou da empresa pública Tragsa —entidade de dereito privado en man pública— depende á súa vez a filial Tragsatec, tamén sociedade mercantil; ademais, ambas están integradas nun grupo pertencente á Sociedade Estatal de Participacións Industriais, que é unha entidade pública empresarial).

29. Sendo quizais demasiado simplistas, pódense utilizar tres trazos para categorizar ese conxunto de figuras: a personificación pública ou privada da entidade; o seu réxime xurídico fundamental de actuación, tamén público ou "privado", con matices; e a súa relación de dependencia ou independencia coa súa administración matriz. Así, unha entidade instrumental de carácter público, que actúa en réxime de dereito público e con dependencia funcional respecto á súa matriz —aínda que soe paradoxal— é un **organismo autónomo** (ou figuras equivalentes) (*infra* § 9.55-56). Se, con esas características, ten un grao maior de autonomía funcional (e, en consecuencia, de responsabilidade), atopámonos ante unha **axencia** (á que se dota dun órgano colexiado presidencial para a rendición de contas) (*infra* § 9.57-58). Se a entidade instrumental é pública e ten dependencia funcional respecto á súa Administración, pero actúa nas súas relacións externas con suxeición a dereito privado (cos matices que esta afirmación require), prestando servizos e obtendo ingresos de mercado, é unha **entidade pública empresarial** (ou figuras equivalentes) (*infra* § 9.63-65). Se realiza estas últimas actividades, pero a súa forma de personificación é xa directamente privada, trataríase dunha **empresa pública** (normalmente sociedade anónima) (*infra* § 9.67-73 e § 11.87-89). Se ten forma de personificación privada, pero as súas actividades son

de interese xeral e sen ánimo de lucro, será unha **fundación do sector público** (*infra* § 9.74-75). Se a entidade ten carácter público e actúa en réxime de dereito público, pero ten independencia funcional asegurada respecto á administración de referencia e fronte aos operadores económicos e sociais, será unha administración ou **autoridade administrativa independente** (*infra* § 9.78-82 e § 10.64). Tamén poden considerarse independentes, aínda que con fins específicos e trazos organizativos propios, a chamada Administración electoral (*infra* § 9.87-89) e as universidades públicas (*infra* § 9.85 e § 10.62) (aínda que a STC 101/2003, FX 5, destaca máis ben a estrutura e goberno corporativos destas últimas). Finalmente, a todas esas figuras básicas hai que sumar as que aparecen como asociacións destas, con distintas modalidades: **consorcios** (asocian administracións públicas, entidades instrumentais e mesmo suxeitos privados); **mancomunidades** (asocian municipios para a xestión común de determinados servizos, *infra* § 11.77-79); e **áreas metropolitanas** (asocian municipios ao redor dun macro núcleo de poboación, *infra* § 12.71-76).

30. Os **consorcios** (*infra* § 9.63-65) son un mecanismo frecuente de cooperación voluntaria interadministrativa para o desenvolvemento de actividades de interese común (tales como medidas de fomento, prestacionais ou de xestión común de servizos públicos) caracterizado, primeiro, porque dá lugar ao nacemento dunha organización pública instrumental nova e distinta dos seus participantes, e segundo, porque permite a participación de administracións públicas de distinto nivel territorial, dos seus organismos dependentes, e mesmo de suxeitos privados (sempre que o consorcio non teña ánimo de lucro). En principio, as administracións participantes achegarán o persoal funcionario ou laboral necesario, sen prexuízo da contratación excepcional de persoal adicional. Os consorcios nacen mediante un convenio de colaboración e réxense polos seus estatutos propios. A súa regulación básica atópase na LRCSP (arts. 118 a 127) e na LBRL (art. 57), que é o ámbito no que xurdiron e desde o que se expandiron. Un exemplo é o Consorcio de Transportes da Baía de Cádiz, constituído para a creación e xestión de infraestruturas de transporte nese espazo, e no que participan sete municipios, a deputación provincial e a comunidade autónoma, cunha repartición do 45, o 4 e o 51 por 100, respectivamente.

31. Dada a súa composición plural e para clarificar o seu réxime, o noso ordenamento esixe desde 2013 que todo consorcio estea adscrito a unha Administración pública específica. O cal comporta consecuencias relevantes de carácter xurídico (determina a regulación aplicable aos orzamentos, contabilidade, control e persoal do consorcio) e financeiro (as finanzas do consorcio pasan a formar parte, aínda que sexa diferenciada, dos orzamentos da Administración pública de adscrición e da súa conta xeral). Dada a súa índole orzamentaria, esa **adscrición** defínese ao comezo de cada exercicio, polo que pode cambiar, e réxese por unha serie pechada e xerarquizada de criterios, que a STC 93/2017, FX 7.d), sancionou como básicos. Trátase fundamentalmente de identificar a Administración dominante do consorcio en función de quen exerce maior control efectivo ou achega maiores fondos. En caso de participación igualitaria será a Administración de maior tamaño en termos de poboación ou de territorio. O resto do réxime da súa organización e funcionamento virá determinado polos estatutos do consorcio. As entidades consorciadas poden exercer o seu dereito de separación, e en caso de disolución do consorcio será necesario proceder á súa liquidación e extinción, nun proceso que será liderado pola Administración de adscrición. Por último, cabe apuntar que a LCSP diferenza entre consorcios segundo que se financien ou non maioritariamente con ingresos de mercado. E que existen consorcios aduaneiros e sanitarios, que se rexen polas súas disposicións específicas.

32. Quinto, o dereito da organización administrativa, pensado para as administracións territoriais e institucionais públicas, non se aplica como tal ás **entidades privadas en man pública** (outra cousa é a extensión a estas dalgúns aspectos e garantías propias do Dereito administrativo). Por tanto, a súa organización será a propia desas entidades privadas (a dunha sociedade anónima co seu consello de administración e o seu xunta xeral, ou a dunha fundación, co seu padroado e o protectorado ao que rende contas). Cuestión distinta é que a titularidade destes entes instrumentais sexa pública (cando o seu accionariado ou o seu patrimonio fundacional, inicial ou actual, sexan públicos en máis do 50 por 100) e que, en consecuencia, sexa unha

Administración pública formal a que exerza o control destas entidades e designe polo menos á metade máis un dos membros dos seus órganos de goberno (consello de administración da sociedade anónima ou padroado da fundación).

33. De todos os xeitos, é certo que a LRXSP inclúe algunhas prescricións especiais sobre as **sociedades mercantís** (arts. 103 a 108) e sobre as **fundacións** (arts. 128 a 136) pertencentes ao sector público institucional do Estado, algunhas das cales teñen implicacións organizativas (*infra* § 9.66-75). A través destes preceptos defínense estas figuras, introdúcense requisitos para a súa creación (previos e adicionais á súa constitución conforme o dereito privado) e establécense as regras de dereito público que en todo caso lles serán de aplicación (adicionais á normativa xurídico-privada propia de cada figura). Trátase de regras societarias ou fundacionais especiais ("administrativas") que desprazan a aplicación das normas xerais do dereito privado.

34. Sexto, non existe un criterio claro delimitador de **cando pode unha Administración territorial dar a luz a unha destas entidades**, máis alá da necesidade de contar cos medios económicos, orzamentarios e de persoal suficientes para que sexa viable. Polo menos, con motivo da crise financeira desatada en 2008 e da súa continuación coa crise da covid-19 e dos prezos da enerxía, as administracións víronse compelidas a adelgazar algo a súa organización e o seu sector público dependente para cumprir coas esixencias do novo dogma da estabilidade orzamentaria pública (art. 135 CE e Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira). Ademais, o lexislador estatal tentou poñer algo de disciplina na creación e mantemento de entidades instrumentais, introducindo previsións sobre un control de eficacia e de necesidade das mesmas na LRXSP, que non se aplican con todo o seu rigor.

35. O informe CORA de 2013, elaborado pola **Comisión para a Reforma das Administracións Públicas** pretendeu ser unha achega relevante para a reorganización burocrática pública ao nivel macro do que estamos a tratar. Finalizaba cunha serie de propostas concretas de reestruturación de entidades do sector público que en parte foron levadas a cabo, e algúns dos seus criterios foron plasmados na LRXSP. Máis ben pódese falar dunha boa oportunidade perdida para acometer, aproveitando o impulso dunha aguda crise financeira pública, un proceso de racionalización da heteroxénea constelación das entidades satélite públicas e da propia Administración.

36. Sétimo, tampouco está claro cando estas entidades se deben crear en **réxime de dereito público ou de dereito privado**, máis alá de que o primeiro sexa o apropiado para o exercicio de funcións públicas, sobre todo cando comporten uso de autoridade (como a aprobación de normas xurídicas ou a persecución de infraccións), e o segundo sexa o adecuado para a actuación en réxime de mercado, como un operador económico ou social máis. A capacidade de autoorganización das administracións públicas permite moitas posibilidades que ás veces non son fáciles de comprender cando estas se visten para actuar con traxes propios do tráfico xurídico-privado.

37. Por exemplo, resulta en principio sorprendente a creación de **fundacións "privadas"** por parte das administracións públicas. No sentido de que aquelas se definen como organizacións sen fin de lucro que teñen afectados de modo duradeiro o seu patrimonio á realización de fins de interese xeral (art. 2.1 da Lei 50/2002, do 26 de decembro, de fundacións). E é que unha Administración pública ten xa de seu esas notas características e pode cumprir eses obxectivos de interese xeral sen temer á caducidade da súa vida biolóxica. A explicación pode estar, como sinala GARCÍA-ANDRADE (2001: 113 e ss.), na necesidade de darlle un sentido material ao dereito de fundación consagrado no art. 34 CE, ligado á actividade de beneficencia en xeral, e non meramente formal ou civilista, pensando nesas específicas

persoas xurídicas, que en principio poderían ter tamén como fundador a un suxeito público. De xeito que só as entidades realmente benéficas ou altruístas promovidas por particulares serían exercicio do dereito fundamental de fundación en canto dereito de liberdade para a consecución de fins de interese xeral, e quedarían amparadas polos arts. 22 e 34 CE. En cambio, as fundacións dependentes dunha Administración pública, a pesar de ser fundacións en sentido civil, non terían esa cobertura, sendo personificacións privadas meramente instrumentais coas que o sector público procura a consecución dos fins aos que serve (2001: 142). Postura que foi despois acollida pola xurisprudencia constitucional (STC 120/2011, FX 5).

38. Ante a falta de criterios estritos de delimitación, polo menos é preciso defender que o exercicio de funcións públicas propiamente ditas, con independencia da forma xurídica do suxeito que actúe, debe comportar a "extensión" ou "expansión" do **réxime e garantías propias do Dereito administrativo**. Ese é o sentido no que hai que interpretar o inciso final do art. 2.2.b) LRXSP [coincidente ademais co art. 2.2.b) LPAC], que alude ao posible exercicio excepcional de potestades administrativas por entidades de dereito privado en man pública. Así, por exemplo, as leis administrativas aplícanse ás posibles decisións imperativas sobre o servizo de transporte urbano adoptadas por Metro de Madrid, SA (a pesar de ser formalmente unha sociedade mercantil da Comunidade de Madrid).

39. De todos os xeitos, hai límites na **correspondencia entre a forma xurídica e o réxime xurídico** destas entidades instrumentais que non se poden pasar. Destaca neste sentido a STS do 14 de setembro de 2020, ECLI:ES:TS:2020:2812, que anula a imposición dunha **sanción administrativa** por canto o procedemento sancionador aberto por unha Administración pública (a Confederación Hidrográfica do Guadiana) fora "externalizado" e tramitado substancialmente por unha entidade de dereito privado (Tragsa, SA) mediante unha encomenda de xestión impropia (*infra* § 8.65). Todo iso a pesar de ser o capital de Tragsa integramente público e de contar con medios e competencia para realizar con rigor a tarefa encomendada. Porque non abonda con que a resolución final proviñese dun organismo autónomo: todo o exercicio da potestade sancionadora debe corresponderlle a unha Administración en sentido formal.

39 *bis*. Cabe pechar este apartado cun apuntamento ilustrativo da magnitude do fenómeno das entidades instrumentais das administracións públicas. A través do INVENTE (Inventario de entidades do sector público estatal, autonómico e local), previsto no art. 82 LRXSP e que cabe consultar *en liña*, pódese comprobar que en 2026 en España hai censados case 4.800 entes distintos (dos cales 866 son organismos autónomos, 109 entidades públicas empresariais, 50 axencias, 10 autoridades administrativas independentes, 49 universidades públicas, 704 consorcios, 66 fondos sen personalidade xurídica, 847 fundacións do sector público e 1826 sociedades mercantís). Todo un panorama.

3. A DIMENSIÓN ORGANIZATIVA MICRO: OS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

40. A organización administrativa interna de cada Administración pública constrúese mediante a combinación de pezas orgánicas (órganos e unidades administrativas, coas súas dotacións de medios e persoais) e de funcións asignadas a eses elementos (competencias). Todas elas harmonízanse grazas a unha serie de principios e mecanismos de funcionamento interno (*infra* § 14).

3.1. O triplo nivel organizativo de persoa, órganos e unidades administrativas

41. Coas limitacións que ten o recurso ao antropomorfismo, resulta ilustrativo expoñer que as administracións públicas son **persoas xurídicas** (a atribución de personalidade xurídico-pública dálle unidade ao complexo orgánico que constitúen), compostas, pola súa vez, de moi diversos **órganos administrativos** que lles dan vida (subconxuntos orgánicos con funcións específicas que exercen en nome da Administración), nos que, pola súa vez, se integran e aos que serven múltiples tecidos ou **unidades administrativas** (cadros nos que se integran os empregados da Administración, que son esenciais, pero que carecen de autonomía e de visibilidade externa). Con todo, non sempre son conceptos ben delimitados.

42. O noso ordenamento afirma hoxe con claridade e contundencia que **cada unha** das administracións públicas ten **personalidade xurídica única** para o cumprimento dos seus fins (art. 3.4 LRXSP). Sinteticamente, houbo unha evolución relevante neste recurso á ficción xurídica que é a personalidade xurídica, construída no dereito privado para facilitar a cooperación de persoas físicas e recursos en proxectos de carácter común que os transcendan (*supra* § 1.14 e 19-20). Nun primeiro estadio, a dogmática alemá do século XIX defendeu a posibilidade de atribuír personalidade xurídica ao Estado como conxunto ou entidade política. A mediados do século pasado GARCÍA DE ENTERRÍA (1960) formulou a súa soada teoría estatutaria do Dereito administrativo, segundo a cal a personalidade xurídica do Estado é en realidade encarnada, dentro das súas fronteiras, pola súa Administración pública, á que se dotaría dun réxime xurídico especial de actuación, plasmado en dereitos e deberes exorbitantes ao dereito común (os outros poderes do Estado representarían máis ben o pobo —as Cortes Xerais— e o dereito —o poder xudicial—). Esa concepción predominou e tivo plasmación no dereito positivo, pero o seu logro de unificación e clarificación das relacións xurídicas entre o cidadán e a Administración foi pronto esvaecido pola eclosión de organismos públicos con personalidade xurídica propia, a causa da descentralización política e do abuso na xeración de múltiples entidades instrumentais.

43. Os **órganos administrativos** son os elementos identificados e cualificados dentro de cada organización pública (por exemplo, a Dirección Xeral do Patrimonio do Estado é un órgano da Administración xeral do Estado). Segundo o art. 5.1 LRXSP, son as unidades administrativas que teñen atribuídas funcións con efectos xurídicos fronte a terceiros ou cuxa actuación teña carácter preceptivo. Por tanto, os órganos administrativos son aquelas partes identificadas da estrutura administrativa con capacidade para expresar a vontade da persoa ou Administración no seu conxunto e vinculala (emitindo actos administrativos, celebrando contratos ou convenios, ditando disposicións de carácter xeral etc.), ou polo menos con capacidade para intervir na súa formación de maneira necesaria e identificada (un órgano consultivo ou un órgano de selección). Os órganos non son pezas excluíntes, no sentido de que na liña xerárquica directa os superiores van envolvendo os inferiores, como *matriuskas*,

ata que ao final atopamos meras unidades que xa non constitúen órganos. O cal non quere dicir que se permitan duplicidades orgánicas (art. 5.4 LRXSP).

44. Por exemplo, na Administración da Generalitat valenciana, persoa xurídica, existe unha *Consellería de Xustiza e Administración Pública,* **órgano administrativo**, da que forma parte a *Secretaría Autonómica de Administración Pública,* tamén **órgano administrativo**, da que pola súa vez forma parte a *Dirección Xeral de Función Pública,* tamén **órgano administrativo,** no que pola súa vez se integra a *Subdirección Xeral de Promoción Profesional*, tamén **órgano administrativo**, do que dependen varios servizos. A subdirección xeral, a dirección xeral, a secretaría autonómica e a consellería son órganos da Administración autonómica, pero en cada competencia o nivel de decisión e de intervención previa será diferente. O feito de que o concepto de órgano se estenda ata o exercicio de funcións de intervención preceptiva nun procedemento ten un efecto moi expansivo. Así, en todo procedemento sancionador debe existir un "órgano instrutor", que normalmente é exercido por un por un funcionario concreto, ás veces coa asistencia dun secretario.

45. Finalmente, as **unidades administrativas** son o resto de elementos inferiores que compoñen a organización administrativa, sen chegar a estar individualizados con funcións específicas nas normas organizativas e procedementais. *Áreas, servizos, seccións e negociados* adoitan ser as denominacións das estruturas ou divisións en que se articulan os órganos administrativos. Estas unidades chéganse a confundir xa con elementos persoais da organización, posto que nos seus últimos niveis poden incluso estar encarnados por un único empregado público. A pesar diso, debido ao sentido xerárquico da organización administrativa, nos cadros de persoal orgánicos eses postos serán designados como "xefatura" de negociado ou "xefatura" de sección, aínda que literalmente non haxa ninguén sobre quen exercelas.

3.2. Os órganos administrativos e os seus tipos

46. Os órganos administrativos son os elementos centrais da organización interna das administracións (*supra* § 1.25-27), e son enormemente variados na súa configuración e funcións. Pódense clasificar conforme diversos criterios ou pares conceptuais, independentes e combinables, que axudan a valorar esa heteroxeneidade.

3.2.1. Órganos de goberno ou de dirección política e órganos administrativos

47. É unha clasificación que provén da distinción e simultánea integración entre Goberno e Administración. Como sabemos, as administracións territoriais teñen como cabeza un **órgano político de dirección** (goberno da nación, consello de goberno autonómico, xunta de goberno local ou comisión de goberno, así como as súas comisións delegadas, integradas de maneira respectiva por ministros, conselleiros ou concelleiros, fundamentalmente). A través deste chega a lexitimación democrática á organización administrativa da que é cabeza e formúlanse as orientacións programáticas para a xestión para realizar, aínda que tamén pode exercer puras funcións administrativas. Pola súa banda, a Administración estatal, autonómica ou local respectiva estrutúrase en **órganos de natureza administrativa** para atender funcións con

ese carácter. A distinción non é nítida, porque estes órganos administrativos teñen como titular a unha autoridade de confianza política para asegurar a implantación das orientacións do goberno respectivo. En concreto, os compoñentes do órgano de dirección política encabezan a título individual partes desa administración burocrática (ministerios, consellerías, concellerías), e designan a dirixentes da súa confianza para facerse cargo de parcelas inferiores de xestión sectorial, que serán nomeados formalmente polo órgano de goberno (secretarios de Estado, viceconselleiros, subsecretarios, secretarios xerais, directores xerais ou figuras semellantes). A todos eles considéraselles **altos cargos** para efectos de responsabilidade e de incompatibilidades (art. 1.2 da Lei 3/2015, do 30 de marzo, reguladora do exercicio do alto cargo da Administración xeral do Estado). Máis alá destes niveis atópanse os subdirectores xerais ou equivalentes, que tamén deben contar coa confianza da autoridade directa da que dependan, pero que encabezan órganos xa nitidamente administrativos ou de xestión, e que non teñen a consideración de alto cargo.

48. Por ese motivo, chégase a considerar como integrantes do Goberno da Nación ou dunha comunidade autónoma aos altos cargos que son nomeados por eses órganos de dirección política para ocupar a xefatura de órganos que formalmente son administrativos. Para este respecto, resulta de interese a **distinción entre o órgano** (a dirección xeral) **e a autoridade titular** (o ou o directora xeral). Doutra banda, no ámbito da Administración xeral do Estado **diferénciase entre órganos administrativos superiores e directivos** (art. 55 LRXSP), baixo cuxa dependencia estarían "todos os demais órganos da Administración" (aínda que máis ben habería que dicir "unidades", que é realmente o que queda) (*infra* § 924-33). Na AXE son órganos superiores os ministros e os secretarios de Estado, mentres que órganos directivos son o resto de altos cargos, máis os subdirectores xerais. A lei só indica que os primeiros establecen os plans de actuación, e os segundos desenvólvenos e executan. En realidade, simplemente se lles recoñece un maior peso político aos primeiros que aos segundos, pero sen que a distinción entre órganos superiores e directivos teña verdadeiras consecuencias de réxime xurídico.

3.2.2. Órganos centrais, periféricos e extraterritoriais ou no exterior

49. Esta clasificación atende ao feito de que a organización administrativa debe ramificarse non só en sentido xerárquico, senón tamén territorial, para cumprir as súas funcións en todo o ámbito xeográfico sobre o que unha Administración exerce as súas competencias. Así, xunto aos órganos **centrais** que exercen funcións sobre todo o seu territorio (como a Consejería de Agricultura, Pesca, Auga e Desenvolvemento Rural da Junta de Andalucía), aparecen tamén os órganos **territoriais ou periféricos** que actúan só sobre un ámbito territorial parcial (por exemplo, a Delegación do Goberno da Junta de Andalucía en Almería). Na práctica, aínda que o noso modelo político está moi descentralizado, as nosas administracións públicas teñen o peso burocrático moi concentrado nos seus órganos centrais. Por outro lado, a organización periférica non só é propia das administracións territoriais: tamén hai administracións instrumentais que necesitan esa rede de dependencias (como a Axencia Tributaria, que conta con delegacións especiais territoriais, delegacións, administracións e administracións de aduanas). Finalmente, unha periferia especial é a **extraterritorial**, porque o exercicio de competencias administrativas pode requirir a dotación de servizos exteriores ao ámbito territorial de cada Administración. Sobre todo, a do Estado,

debido á súa competencia exclusiva en materia de relacións internacionais (apoiada nunha rede de embaixadas, consulados e delegacións permanentes), e algúns dos seus organismos, debido ao tipo de labores que realizan (como o ICEX ou o Instituto Cervantes) (*infra* § 9. 40-42). Pero tamén algunhas comunidades autónomas abriron oficinas ou delegacións máis alá dos seus territorios respectivos e mesmo no estranxeiro, pois desenvolven certa acción exterior (SSTC 165/1994; 31/2010, FX 125; 46/2015, FX 4; 228/2016, FX 2; e 135/2020, FX 4) (*infra* § 10. 47-49).

3.2.3. Órganos activos, consultivos e de control interno, e as súas variedades

50. Máis ca un criterio de clasificación dos órganos en si, trátase de identificar de maneira aproximativa o tipo de tarefas principais que desempeñan estes. É tradicional distinguir entre **órganos activos** (o groso da Administración, dedicada a xestionar asuntos públicos e tomar decisións: como o Servizo de Licenzas e Disciplina Urbanística do Concello de Badaxoz), **consultivos** (órganos que asisten os anteriores para asesorar técnica ou xuridicamente na toma de decisións, situados na marxe da liña xerárquica —art. 7 LRXSP—:como a Asesoría xurídica da Alcaldía de Badaxoz) (*infra* § 14.49) **e de control interno** (do exercicio das súas funcións por parte dos anteriores: a Intervención do Concello de Badaxoz) (*infra* §§ 14.56 e 33). Sen que haxa impedimento de partida para que os órganos cumpran funcións mixtas, como a secretaría xeral técnica dun ministerio, salvo en casos que requiran de especial independencia operativa.

51. Como afirma SANCHEZ MORÓN (2024: 241-243) esta triloxía clásica de órganos, substancialmente válida, debe ser enriquecida, aínda que as categorías complementarias non están do todo asentadas e recoñecidas. Na miña opinión, máis ben trataríase de identificar algunhas especies dentro deses tres grandes conxuntos. Así, as funcións "activas" son enormemente variadas, podéndose polo menos especificar polas súas singularidades o labor dos **órganos arbitrais e de resolución de conflitos** (a súa misión activa consiste en dirimir conflitos entre particulares, asumindo para iso a Administración unha posición neutral: como a Xunta Arbitral de Consumo da Generalitat Valenciana: *infra* § 33.92); dos **órganos funcionalmente independentes de resolución de recursos** (a súa misión activa está en decidir sobre impugnacións dentro dunha Administración, pero na marxe da liña xerárquica de mando: como o Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuais do Ministerio de Facenda) (*infra* § 33. 81); e dos **órganos de coordinación, colaboración e cooperación administrativa** (cuxa misión é concertar e harmonizar o exercicio de competencias dentro de ou entre administracións públicas: como a Comisión Interconsellerías castelán-leonesa de Apoio á Familia ou a Conferencia Sectorial de Agricultura e Desenvolvemento Rural) (*infra* § 13.54-63 e 14.33). Pola súa banda, dentro dos órganos consultivos deberíanse especificar os **órganos consultivos solemnes** (como o Consello de Estado), os **órganos técnico-xurídicos** (como a Dirección Xeral de Servizo Xurídico da Comunidade Autónoma de Cantabria), os **órganos de apoio interno** (cuxa misión non é en sentido estrito de asesoramento, como as xerencias informáticas ou de equipamentos e infraestruturas, ou vai máis alá deste, como os gabinetes) e os **órganos representativos ou de participación** (en cuxas tarefas prevalece a función de darlles voz á sociedade e ao sector privado a través de organizacións representativas e/ou especializadas: é o caso do Consello da Cidade de Zaragoza). Finalmente, en materia de control interno cabe diferenciar entre órganos de **control económico-financeiro** (a Intervención Xeral da Seguridade Social) e **órganos de control de persoal** (como a Inspección de Servizos dun ministerio).

3.2.4. Órganos unipersoais e órganos colexiados

52. Todo órgano administrativo ten un **suxeito titular oficialmente nomeado**, que pode ser **individual** (un alto cargo ou autoridade administrativa concreta) **ou colexiado** (un grupo de persoas, xa sexan autoridades, empregados públicos —da mesma ou de distinta Administración—, ou mesmo particulares con algunha calidade técnica ou representativa), nese caso un dos seus membros asumirá a presidencia. A titularidade supón a capacidade de toma de decisións e a responsabilidade polo seu exercicio ou pola falta del. Outra cousa é a **dotación persoal do órgano**. Así, o Ministerio de Defensa ten miles e miles de empregados que prestan servizo, pero un único titular ou cargo que dirixe o conxunto do ministerio, que é o ministro ou ministra que ocupa esa carteira. En cambio, é frecuente que haxa órganos colexiados cuxo elemento persoal se limita aos seus membros compoñentes ou titulares, carecendo de persoal de apoio propio, aínda que reciban certa asistencia administrativa da organización á que pertenzan. Os órganos unipersoais son típicos de estruturas verticais e xerárquicas de mando, mentres que os colexiados son máis apropiados para funcións consultivas e de participación (o Consello Español de Turismo —CONESTUR—). Pero tamén hai órganos colexiados de goberno de máximo nivel, que adoitan ter carácter presidencialista (o Consello de Goberno da Rioxa). Con certa frecuencia os órganos colexiados están compostos por autoridades que son pola súa vez titulares de órganos unipersoais (como a Comisión Interministerial de Prezos de Medicamentos e Produtos Sanitarios). En todo caso, o funcionamento dos órganos colexiados está moito máis formalizado e suxéitase a regras que condicionan a formación da vontade nestes. As pautas fundamentais veñen expostas nunha lección posterior (*infra* § 14.74 e 75).

4. AS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS E O SEU RÉXIME DE EXERCICIO

4.1. A atribución de competencias

53. As competencias administrativas son unha cuestión nuclear do Dereito administrativo en xeral e da organización das administracións públicas en particular. Trátase das **concretas habilitacións funcionais e materiais de atribucións** (poderes-deberes en realidade, xa que son irrenunciables: art. 8.1 LRXSP) que se encomendan a cada un destes suxeitos públicos e que, do mesmo xeito que o conxunto da organización administrativa, teñen unha dobre dimensión de repartición ou asignación: a xeral, **intersubxectiva ou *ad extra*** (a que organización corresponde exercer cada tarefa pública), e a particular, **intraorgánica ou *ad intra*** (que órgano dentro desa organización actúa esas atribucións).

54. As administracións públicas —desde a europea á local— son poderes constituídos ao servizo dos intereses xerais, e só poden exercer aquelas facultades que

expresamente se lles atribúan, e na materia, no modo e co fin cos que estea previsto utilizalas. As competencias administrativas han de ser primeiro distribuídas entre administracións, e débese desconfiar ou non tomar en sentido literal as cláusulas xerais de apoderamento como verdadeiras atribucións competenciais, así como descartar poderes implícitos (SANTAMARÍA, 1988: 883-884). A distribución faise **normativamente** (en disposicións constitucionais, legais e regulamentarias) e utiliza para a súa concreción coordenadas de carácter material, funcional e territorial. Desde o **punto de vista material** referímonos aos sectores e aos subsectores de actividade económica e social susceptibles de intervención administrativa (pesca marítima, propiedade intelectual, ou convocatoria de referendos, por exemplo), que ás veces son de difícil deslinde entre si, xa que a realidade non está parcelada en compartimentos estancos e admite niveis diferentes de identificación. Desde o **punto de vista funcional** as competencias poden ser de regulación ou de execución. Ademais, dentro das primeiras é frecuente diferenciar, pola súa vez, entre regulación básica e de desenvolvemento, mentres que dentro das segundas caben distintas especificacións materiais (autorización, inspección, sanción etc.). Desde o **punto de vista territorial** o exercicio de competencias pódese asignar por referencia ás distintas circunscricións administrativas recoñecidas no noso sistema (municipio, illa, comarca, provincia, comunidade autónoma e territorio nacional) e, cando non é posible, apélase a outros criterios máis abertos de funcionalidade operativa para a súa atribución (como ocorre coa cualificación de certas infraestruturas —obras, portos ou aeroportos— como de "interese xeral" para reservalos ao Estado). O resultado da repartición pode dar lugar a **competencias exclusivas, compartidas ou mesmo concorrentes**, cos seus problemas respectivos, que non é posible describir aquí. No caso das entidades locais, pola súa peculiar idiosincrasia, as súas competencias cualifícanse de propias, delegadas e impropias (art. 8 LBRL) (*infra* § 11.30-33 e 52-56). Unha vez asignadas, as competencias poden ser alteradas por distintos mecanismos, como se verá a continuación, e son exercidas a través de medidas normativas e administrativas e de actuacións materiais, podendo xurdir conflitos por exceso ou mesmo por defecto con outras organizacións, para cuxa resolución existen varias canles, en función da quen afecta e do instrumento xurídico utilizado (*infra* § 13.85-92).

55. Resulta rechamante, nun Estado renovado e descentralizado como o noso, a cantidade de enerxía investida no deseño da repartición de competencias entre administracións e, posteriormente, na resolución de conflitos derivados do reclamo da súa titularidade e exercicio, moitas veces cun relevante fondo político. Despois de máis de corenta anos de xurisprudencia constitucional, o máximo intérprete da Constitución segue dedicando gran parte dos seus pronunciamentos para abordar problemas competenciais e a atallar excesos duns e outros, demostrando que o modelo non está do todo ben deseñado, que resulta artificioso, e que a voracidade competencial das instancias políticas non respecta as regras elementais de lealdade e cooperación institucionais.

56. Nun segundo nivel esas competencias de titularidade de cada Administración han de ser adxudicadas internamente para o seu lexítimo exercicio. De feito, a atribución de competencias é o que realmente converte a unha unidade administrativa en órgano, porque lle dá capacidade de actuar, decidir ou intervir nunha actuación administrativa. E a competencia, xunto co procedemento, son os dous condicionantes formais previos que enmarcan calquera acción administrativa, a cal pode quedar

viciada na súa validez cando non se axustan a esas dúas coordenadas (*infra* § 17.26 e 66.76). Así, os **defectos competenciais** poden ser causa de **nulidade de pleno dereito** dun acto administrativo [cando son ditados por órgano manifestamente incompetente por razón da materia ou do territorio: art. 47.1.b) LPAC], pero tamén de **anulabilidade** (cando o defecto de competencia é meramente xerárquico, nese caso cabe a validación: art. 52.3 LPAC), ou simplemente constituír **irregularidades non invalidantes** (por exemplo, cando non se indica expresamente nunha resolución que se adoptou por delegación, delegación de firma ou suplencia: STS do 13 de abril de 2012, ECLI:ES:TS:2012:2616). O mesmo pode ocorrer, cos seus matices, con outros produtos da acción administrativa (contratos, regulamentos, actuacións materiais…). Neste ámbito interno tamén poden xurdir conflitos competenciais entre órganos que se cualifican "de atribucións", e que normalmente lle corresponde resolver ao superior xerárquico común.

4.2. As técnicas de alteración do exercicio de competencias

57. A práctica administrativa e o lexislador (en especial a través dos arts. 8 a 14 da LRXSP, de carácter básico) foron decantando unha serie de instrumentos que permiten reatribuír a atribución ou o exercicio total ou parcial das competencias administrativas, por razóns de conveniencia ou para superar distintas situacións que poden presentarse. Por razóns de espazo limitámonos a esbozar o seu concepto e clasificación. As opcións dispoñibles poden clasificarse conforme tres criterios. O primeiro e máis importante está en función do **obxecto da alteración competencial**: pode transplantarse a competencia desde a súa raíz (**transferencia de competencias**); pode trasladarse o exercicio da competencia, pero conservando a titularidade (dando lugar á **delegación de competencias**, cando é unha operación voluntaria, á **substitución** forzosa, que ten a súa orixe en incumprimentos graves, e á **avocación**, cando haxa un órgano xerárquico superior que solicite para si o exercicio dunha competencia); ou pode alterarse só algún dos elementos do exercicio dunha competencia (introducindo unha colaboración material ou técnica no exercicio da competencia, denominada **encomenda de xestión**; auxiliando na tarefa de asinar as resolucións administrativas resultantes, chamada **delegación de sinatura**; ou asumíndose o exercicio temporal e provisional dunha competencia, figura coñecida como **suplencia**). Dentro dese instrumental, hai unha especial continuidade gradual ou graduada, que vai de maior a menor, entre as transferencias, as delegacións e as encomendas de xestión. Loxicamente esas operacións poden comportar o transvasamento de medios materiais ou persoais, así como compensacións económicas polo apoio prestado. Tamén se poden clasificar estas técnicas segundo que o **suxeito destinatario** da alteración sexa un órgano da mesma ou de distinta Administración, de xeito que hai alteracións internas, producidas dentro dunha organización (**interorgánicas**), que segundo a LRXSP inclúen as que se producen entre unha Administración e os seus entes instrumentais dependentes (aínda que en puridade serían intersubxectivas), e alteracións externas, ou efectuadas entre administracións diferentes (**interadminis-**

trativas). Poñeremos a énfase, aínda que sucintamente, nestas últimas, por ter un carácter máis institucional, deixando as técnicas interorgánicas para a lección sobre o funcionamento interno da Administración (*infra* § 14.41 a 48). Finalmente, estes mecanismos pódense clasificar segundo o **sentido xerárquico** da alteración (que pode ser descendente, como normalmente pasa coa transferencia ou a delegación de competencias, ou ascendente, como ocorre coa avocación e coa revogación de competencias delegadas).

4.2.1. Alteración da titularidade: transferencia

58. O traslado íntegro dunha competencia (titularidade e, por tanto, o seu exercicio) con todas as súas consecuencias denomínase **transferencia de competencias**. Adoita ter sentido intersubxectivo (entre administracións) e descentralizador, realízase por lei orgánica ou lei ordinaria, e pode ter por obxecto competencias de regulación ou de execución, nese caso débese acompañar dos medios persoais e materiais necesarios. O Estado pode transferir competencias ás comunidades autónomas (art. 150.2 CE), co teito marcado polo artigo 149.1 CE, pero dado que os estatutos de autonomía tenderon a asumir o máximo de competencias apenas queda na actualidade marxe de crecemento (STS de 19 de marzo de 2025, ECLI:ES:TS:2025:1156). E ambos poden transferir competencias ás entidades locais, tamén modificando a súa lexislación local. Cando estas operacións de reatribución prodúcense dentro dunha mesma organización falamos de **desconcentración** (art. 8.2 LRXSP) e se é entre organizacións de **descentralización**, que pode ser territorial ou funcional.

4.2.2. Alteración do exercicio: delegación e substitución

59. O traslado voluntario, pero só das facultades de exercicio, conservándose a titularidade de orixe (coas súas consecuencias para efectos de impugnación e de lexislación aplicable), denomínase **delegación de competencias** e obedece a razóns de eficacia. Poden ser intersubxectivas (plasmadas en leis ou en convenios interadministrativos) ou interorgánicas (por resolución administrativa, que pode requirir aprobación dun órgano superior, como ocorre na AXE, e será publicada no boletín oficial). Estas últimas son moi frecuentes e necesarias, porque a asignación de competencias adoita sobrecargar inicialmente os órganos superiores de cada Administración, que non poden na práctica exercelas. Malia que en ambos os casos fálase de delegacións, en realidade o seu réxime xurídico é moi diferente, e aquí só nos referiremos ás primeiras, ao abordarse as delegacións interorgánicas en *infra* § 14.42.

60. As **delegacións interadministrativas** non contan cunha regulación xeral e homoxénea. En primeiro lugar, están as delegacións do Estado **ás comunidades autónomas**, que o artigo 150.2 CE prevé que se aproben por lei orgánica. Ata o de agora, a súa utilización foi moi residual (como excepción está a Lei orgánica 5/1987, do 30 de xullo, de delegación de facultades do estado nas comunidades autónomas

en relación cos transportes por estrada e por cable). Os controis estatais sobre o exercicio da competencia delegada son moderados, non quedando a Administración autonómica delegada nunha posición de sometemento xerárquico respecto da Administración estatal. Doutra banda, diversas leis regulan as delegacións estatais ou autonómicas **ás entidades locais**. Na actualidade, o art. 27 LBRL regula especificamente as delegacións aos municipios —igual que o art. 37 faio para as deputacións provinciais—, que permiten achegar a acción administrativa ao cidadán, evitar algunhas duplicidades innecesarias na xestión pública, e producir un aforro de recursos. De feito, non poden comportar aumento do conxunto de gasto nin comprometer a estabilidade orzamentaria das partes implicadas. Estas delegacións requiren aceptación dos municipios destinatarios, deben concretar o seu contido, o seu financiamento, o seu réxime de control —que pode ser intenso—, as súas causas de revogación e renuncia, e a súa duración —non inferior a cinco anos—, seguindo para iso criterios homoxéneos. Esta regulación atopa á súa vez desenvolvemento lexislativo nalgunhas comunidades autónomas (como no art. 19 da Lei andaluza 5/2010, do 11 de xuño, de autonomía local). Á parte destas delegacións, todas elas **descendentes**, na práctica tamén existen algunhas **ascendentes**, cando unha entidade local con menor capacidade de xestión delega o exercicio dunha competencia propia nunha entidade superior. Por exemplo, algúns concellos vascos delegaron o exercicio dalgunhas das súas competencias en servizos sociais ás correspondentes deputacións forais.

61. Onda a delegación "voluntaria" existe outra opción de alteración forzosa do exercicio de competencias, que é a **substitución** dunha Administración por outra en caso non xa de conflito, senón de incumprimento grave de obrigacións constitucionais ou legais. É un remedio excepcional, que require previsión normativa expresa (art. 155 CE, para comunidades autónomas, e art. 60 LBRL, para entidades locais), previa constatación de inactividade ou incumprimento, e requirimento previo de reacción, e que se traduce na intervención temporal da Administración correspondente.

4.2.3. Alteración de elementos concretos do exercicio competencial: en especial, encoméndaa de xestión

62. Finalmente, existen mecanismos para alterar entre órganos e, nalgún caso, entre administracións públicas, só **algún aspecto concreto do exercicio dunha competencia**, como os seus elementos materiais ou técnicos, o estampado da sinatura nas resolucións definitivas resultantes, ou o exercicio temporal da competencia. Son modificacións que non alcanzan a titularidade nin o exercicio formal da competencia, que seguen sendo do seu titular. Só se abordan aquí as encomendas de xestión, xa que a **delegación de sinatura** e a **suplencia** se tratan en *infra* § 14.45 e 46 por ter sempre carácter interno dentro de cada organización.

63. Mediante a **encomenda de xestión** unha Administración ou entidade pública pode exercer as súas competencias apoiándose nos medios materiais e persoais doutra, por razóns de eficacia ou de insuficiencia de medios propios (art. 11 LRXSP

e arts. 8 e 37.1 LBRL). Son habituais na práctica e poden ser interorgánicas (mediante acordo expreso, cando se produce entre órganos ou entidades instrumentais da mesma Administración: *infra* § 14.47) ou intersubxectivas (mediante convenio de colaboración entre administracións diferentes, que son as que aquí interesan), e publícanse en diario oficial. Esta técnica permite a colaboración administrativa para a realización de actuacións instrumentais de tipo prestacional (tarefas materiais, técnicas ou de servizos) ou de xestión burocrática de competencias propias, cuxo exercicio substantivo se retén pola organización encomendante. O seu contido pode ser moi heteroxéneo, polo que a figura expón problemas de delimitación respecto á delegación de competencias, coa que ten clara contigüidade, e respecto aos contratos do sector público, que teñen un réxime de preparación e adxudicación moito máis esixente.

63 *bis*. A diferenza da **delegación de competencias**, a encomenda non poderá chegar a consistir na aprobación de actos xurídicos substantivos ou resolucións finais (como unha autorización ou unha sanción). A dúbida está en que tipo de trámites previos ou intermedios (en principio caben inspeccións técnicas, informes, enquisas e, en xeral, actos de auxilio ou asistencia, aínda que ás veces se inclúe mesmo a elaboración de propostas de resolución ou de resposta a recursos e impugnacións) poden chegar a encargarse sen alcanzar o nivel dunha delegación formal, que si alteraría o exercicio mesmo dunha competencia. Neste sentido, FERNÁNDEZ FARRERES (2024: 273) criticou que se utilice esta vía para ampliar competencias executivas das comunidades autónomas, mesmo con traspaso de medios materiais e persoais.

63 *ter*. Cando as encomendas de xestión teñan un **obxecto material semellante ao dos contratos públicos** (prestacións de tipo obras, servizos ou subministracións) quedan excluídas da LRXSP, como sinala o seu artigo 11.1, parágrafo segundo, que se remite á lexislación de contratos (en sentido recíproco, o mesmo dispón o art. 6.3 LCSP). Neses casos deberá valorarse, sobre todo cando se contemplen compensacións económicas, se a encomenda camufla a adxudicación directa dun encargo contractual que debese saír a concurso público segundo os parámetros do artigo 6 LCSP (*infra* § 19.66), ou se se trata dunha fórmula organizativa de cooperación ou de encarga dunha prestación a un medio propio personificado (arts. 31 e 32 LCSP), que non hai problema en encomendar directamente.

5. BIBLIOGRAFÍA

5.1. Bibliografía citada

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

Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *Sistema de Derecho Administrativo I*, 7.ª 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*, 21.ª 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*, 4.ª 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", *Anuario del Gobierno Local 1997*, Marcial Pons, 1997, pp. 119 y ss.
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 M. NAVARRO CABALLERO, "La encomienda de gestión como técnica de colaboración administrativa en pos de la eficacia en la gestión pública", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 191 (2018), pp. 273 y ss.
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, 6.ª edición, 2023, pp. 253-343.