

Organització administrativa

Agustí Cerrillo i Martínez
Marc Vilalta Reixach

PID_00237804

Temps de lectura i comprensió: **6 hores**



Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. Organització administrativa	7
1.1. Introducció. Concepte i evolució	7
1.2. Aproximació a l'organització administrativa des de la ciència de l'Administració	8
1.2.1. La teoria de l'organització	8
1.2.2. La gestió pública	9
1.3. La diversitat d'entitats públiques	10
1.3.1. L'administració territorial i l'administració institucional	11
1.3.2. Corporacions i institucions	12
2. Els principis de l'organització administrativa	13
2.1. Principis de relació entre Administracions públiques	13
2.1.1. Principi d'autonomia	14
2.1.2. Principi de descentralització	15
2.1.3. Principis de coordinació i cooperació intersubjectiva ...	16
2.1.4. Tutela i control	20
2.2. Els principis d'organització administrativa	22
2.2.1. Jerarquia, coordinació i desconcentració	22
2.2.2. Transparència i participació	25
2.2.3. Eficàcia, eficiència i economia	28
2.2.4. Principi de bona administració	29
3. La potestat organitzadora	31
4. Els òrgans administratius i el principi de competència	36
4.1. Concepte d'òrgan administratiu	36
4.2. Distinció ens-òrgan i òrgan-unitat	36
4.3. Elements de l'òrgan administratiu	37
4.4. Naturalesa de l'òrgan administratiu	38
4.5. Classes d'òrgans	39
4.6. Els òrgans col·legiats	40
4.7. La competència administrativa	43
4.8. Tècniques d'alteració de les competències	45
4.9. La resolució de conflictes relatius a la competència	48
5. L'Administració territorial	49

5.1.	L'administració activa	49
5.1.1.	Estat	49
5.1.2.	Catalunya	51
5.1.3.	Ens locals	53
5.2.	Administració consultiva	55
5.2.1.	El Consell d'Estat	56
5.2.2.	El Consell de Garanties Estatutàries i la Comissió Jurídica Assessora	56
5.3.	Administració institucional i independent	57
5.3.1.	L'Administració institucional	59
5.3.2.	Autoritats administratives independents	63
6.	L'Administració corporativa.....	65
	Resum.....	67
	Exercicis d'autoavaluació.....	69
	Solucionari.....	71
	Glossari.....	72
	Bibliografia.....	74

Introducció

Aquest mòdul té com a objectiu l'estudi de l'organització administrativa, en general, i de les Administracions públiques espanyoles, en particular. S'hi analitzen els aspectes bàsics relatius a l'organització administrativa:

- a) Els principis de l'organització administrativa
- b) La potestat organitzadora
- c) Els òrgans administratius
- d) L'organització de les Administracions públiques espanyoles: l'Administració de l'Estat, de la Generalitat de Catalunya i dels Ens locals, l'Administració institucional i independent i l'Administració corporativa.

En aquest mòdul es realitza una anàlisi jurídica de l'organització administrativa. Ara bé, l'organització pública té un vessant polític i tècnic que no es pot obviar. Per això, s'ha considerat oportú fer una aproximació a l'estudi per mitjà d'altres disciplines de l'organització pública (teoria de l'organització i gestió pública), la qual cosa ha de permetre a l'alumnat situar l'anàlisi juridicoadministrativa de l'organització administrativa en les coordenades en què se situa en l'actualitat.

Objectius

En aquest mòdul trobareu el contingut i les eines procedimentals indispensables per a assolir els objectius següents:

- 1.** Estudiar el concepte d'organització administrativa, entesa com a principis, estructures i mitjans en mans de les Administracions públiques per a assolir els seus fins.
- 2.** Contextualitzar l'anàlisi juridicoadministrativa de l'organització administrativa en els estudis sobre les Administracions públiques.
- 3.** Analitzar els principis que regeixen l'organització administrativa.
- 4.** Definir el concepte de potestat organitzadora i el seu component jurídic.
- 5.** Determinar els elements de l'òrgan administratiu.
- 6.** Conèixer l'estructura de les diferents Administracions públiques espanyoles.

1. Organització administrativa

1.1. Introducció. Concepte i evolució

L'organització és l'ordenació de mitjans personals, reals i financers per al més eficaç compliment de les funcions que estan encomanades a una entitat.

L'organització administrativa és el conjunt de principis, d'estructures territorials i funcionals, i també dels mitjans personals i reals de totes les Administracions públiques integrades a l'Estat.

Organització administrativa

Tradicionalment es deixa fora de la noció d'organització administrativa l'estudi de la funció pública i dels béns públics.

L'organització administrativa ha existit al llarg de la història. Ja les civilitzacions més antigues tenien una organització per a gestionar tots els assumptes que afectaven la col·lectivitat.

"Aquestes [les organitzacions] no són una invenció moderna: els faraons s'han servit de les organitzacions per a construir les piràmides; els emperadors de la Xina han construït grans sistemes d'irrigació servint-se de les organitzacions; els primers papes han creat una organització universal –l'Església– per a servir a una religió mundial." (Etzioni, 1987, pàg. 9-10)

L'organització administrativa és, per tant, una qüestió que s'ha donat al llarg de la història, malgrat haver-se anat adaptant a les necessitats pròpies de cada moment. De fet, cada moment de la història ha adoptat el seu model organitzatiu, i això permet considerar que l'organització és quelcom lluny d'ésser estàtic i acabat. Com afirma Crozier:

"El éxito de las grandes organizaciones constituye la característica esencial de las sociedades modernas". (Crozier, 1969, pàg. V)

Així, podem observar, com assenyalava Martínez Martín, que en l'actualitat:

"La organización estatal es acumulada cuanto menos en un triple sentido: según la primera acumulación se construye el Estado autonómico sobre el centralista. Por la segunda se adjunta el Estado social y de participación al liberal y burocrático. Y, por la tercera, el Estado de gobierno parlamentario monárquico conserva la jefatura del Estado absoluto." (Martínez Martín, 1996, pàg. 63)

El fet que l'Administració pública hagi assumit noves activitats ha implicat que s'hagin plantejat diferents alternatives relatives al model organitzatiu necessari per a fer-les efectives.

Ara bé, no podríem arribar a la conclusió, a la vista dels aspectes que ja hem introduït, que l'organització administrativa respon únicament a aspectes de caràcter polític i tècnic. L'organització administrativa té un vessant jurídic.

Precisament és el vessant jurídic el que ens ocuparà la major part de la nostra anàlisi. Malgrat això, considerem que, a tall d'introducció, és interessant fer una aproximació a allò que, des d'altres disciplines, s'ha dit respecte a l'organització de les Administracions públiques.

"Estaba muy difundida hasta hace algún tiempo la opinión de que la organización constituyese un *quid* jurídicamente irrelevante. Esta opinión era de origen privatista, pero en la misma experiencia del derecho privado era por lo menos una opinión equívoca [...]. Hay que advertir, sin embargo, que el estudio jurídico de la organización corresponde a este siglo [...]" (Giannini, 1991, p.117)

1.2. Aproximació a l'organització administrativa des de la ciència de l'Administració

Hi ha dos àmbits de la ciència de l'Administració que tenen una incidència directa en l'organització administrativa: la teoria de l'organització i la gestió pública.

1.2.1. La teoria de l'organització

La teoria de l'organització ha anat desenvolupant tot un seguit de models susceptibles de ser aplicats en l'àmbit de les organitzacions públiques. La moderna teoria de l'organització neix durant el segle XX a partir dels treballs de Taylor, i durant vuit dècades ha experimentat una notable evolució que ha motivat l'aparició de diverses perspectives d'estudi.

D'aquí es van establir les bases per a moltes tècniques d'organització modernes: la planificació per objectius, sistemes de planificació, programació, presupostament.

Les **primeres investigacions en l'àmbit de la teoria de l'organització** (F.W. Taylor i H. Fayol) responen a la seva època: els grans invents que donen lloc a la Revolució Industrial i els canvis socials que aquesta va comportar. La direcció científica de Taylor tenia com a objectiu la racionalització del treball a través de l'aplicació d'uns principis: divisió del treball i especialització, unitat de comandament i centralització de la presa de decisions, autoritat, limitació de l'àmbit de control de cada unitat. Per la seva banda, la direcció administrativa de H. Fayol va mostrar interès pels problemes relatius a la direcció pràctica. Per a Fayol, la gestió és un procés que agrupa les tasques de planificar, organitzar, manar, coordinar i controlar.

Una segona escola de la teoria de l'organització és el **corrent estructuralista** o **burocràtic**, el gran inspirador del qual fou Max Weber. Weber va definir el model d'organització burocràtic, és a dir, l'organització basada en els principis següents: divisió del treball, especialització, estructura jerarquitzada, uniformitat de les regles de comportament i professionalitat del personal (competència tècnica i estabilitat en el lloc de treball).

Posteriorment han anat sorgint altres escoles que han incidit d'una manera més o menys directa en l'organització administrativa. Així, podem destacar:

- l'escola de les relacions humanes, que destaca el factor humà de les organitzacions oblidat en els plantejaments anteriors (Mayo i Roethlisberger).

La teoria de l'organització ha continuat evolucionant i ha proposat nous temes: poder i política (Pfeffer, Daudi, Morgan, Mintzberg); teoria de les decisions (Lindblom, Landau, March i Olsen); anàlisi econòmica (Williamson, Coase); cultura organitzativa (Zan, Louis, Schein); desenvolupament organitzatiu; relacions interorganitzatives (Cook); sociologia de l'organització (Mayntz).

- la teoria de la presa de decisions, que se centra en l'estudi del procés de decisió en el si de les organitzacions (Simon i March).
- la perspectiva neoestructuralista, que aglutina les aportacions de les escoles anteriors (Etzioni, Blau, Mayntz, Crozier i Thoenig).
- la teoria de les contingències, que gira al voltant de les explicacions de les característiques internes de les organitzacions a partir de determinades característiques ambientals (Parsons i Boulding).

Totes aquestes teories no són radicalment substitutives, sinó enfocaments teòrics complementaris. Per a conèixer una organització pública, cal tenir en compte tot un conjunt d'elements recollits en aquestes teories: una organització basada en la divisió racional del treball, una autoritat responsable, una dimensió humana, la presa de decisions, la innovació, l'entorn, etc.

1.2.2. La gestió pública

Des de l'àmbit de la gestió pública també s'han aportat diverses teories que tenen una incidència en l'organització administrativa.

Tradicionalment, l'Administració pública es va constituir pensant en el control polític extern, en l'estricta jerarquia burocràtica, en la disponibilitat d'uns empleats anònims i neutrals, i en la presència d'un interès públic al qual objectivament es podia servir. Aquesta actuava sota l'estandardització i la universalització; per tant, amb una tendència a funcionar de manera monopolista. El resultat era una organització gran i complexa, generadora d'economies d'escala, però també de fortes inèrcies i rigideses estructurals.

Aquest model ha presentat **nombroses insuficiències**, especialment a partir dels anys setanta, en què el model keynesià entrà en crisi. La gestió pública havia de modificar la seva manera de treballar per a adaptar-se als nous àmbits d'actuació i per a millorar la utilització dels recursos econòmics cada cop més escassos.

Contingut complementari

Els pilars bàsics sobre els quals descansava aquest model eren la teoria burocràtica weberiana i la dicotomia política-administració wilsoniana.

Burocràcia ha esdevingut sinònim d'ineficiència, de lentitud, de rigidesa i de malbaratament de recursos. El que era un concepte connotat positivament s'ha convertit en un atribut negatiu i gairebé ofensiu. (Gomà, 1994, pàg. 199)

A partir d'aquest moment sorgeixen diverses alternatives (consumerisme, post-burocràcia, reinvenió del govern...), cadascuna presentant les seves pròpies especificitats, però compartint alguns trets: major preocupació pels resultats, major atenció a la responsabilitat gerencial, necessitat de promoure la flexibilitat laboral i organitzativa, preferència per les solucions contractuals i mercantils.

Les diferents alternatives es poden situar entre dos pols: un en què l'organització de l'Administració pública vol primar la provisió mercantil i deixar les funcions reguladores en mans de la competència, i un altre on l'organització administrativa cerca imaginativament noves solucions que permetin evolucionar.

En tot cas, ambdues posicions consideren que la nova organització administrativa ha de trobar el seu fonament en una estructura capaç d'escoltar l'entorn i de respondre en conseqüència. Com ha encertadament ha assenyalat Gomà:

"L'escenari privat aprofita l'experiència empresarial per a millorar la capacitat de resposta i canalitzar la recepció de senyals exteriors per mitjà del mecanisme client-empresa. L'escenari públic també utilitza l'experiència organitzativa del món privat, però considera que no és possible reduir les relacions amb l'entorn: un pur model empresarial. [...]

En definitiva, l'organització del canvi també adopta formes diverses segons s'accentui la dimensió privada o la pública. Parlarem d'una organització excel·lent per definir la que se situa en un escenari privat, i d'organització orientada al servei públic per referir-nos a la que trobem en un escenari públic." (Gomà, 1994, pàg. 214-215).

Darrerament, s'estan introduint nous plantejaments per a fer front a les necessitats de les societats pluralistes, complexes i interdependents. És l'Administració en xarxa que descriu un model d'Administració pública que es basa en la col·laboració entre Administració i ciutadans, i no només en la reivindicació. L'Administració en xarxa suposa reconèixer l'existència de múltiples relacions entre els diferents actors representants de tots aquells interessos que s'han d'integrar en la composició de l'interès general.

Lectura recomenada

Vegeu una anàlisi de les transformacions de les Administracions públiques a:

J. Prats. "Las transformaciones de las administraciones publicas de nuestro tiempo". A: Sainz Moreno, F. *Estudios para la reforma de la administración pública*. Madrid: INAP, 2004.

1.3. La diversitat d'entitats públiques

Ja hem vist en temes anteriors que, tot i la utilització del terme genèric *administració pública* en l'actualitat no existeix una única administració pública¹, ni una única persona jurídicopública². Aquesta pluralitat d'entitats públiques i la seva diversitat planteja la necessitat de portar a terme una classificació de les mateixes. Per a fer-ho, seguint la doctrina, usarem dos criteris: el territori,

Vegeu també

Sobre aquests aspectes de la gestió pública podeu consultar Brugué, 1998.

⁽¹⁾Estat, autonòmica, local.

⁽²⁾Per exemple, l'administració general de l'estat, els organismes autonòmics o les empreses públiques.

que ens permetrà distingir entre entitats territorials i entitats no territorials; i el personal i patrimonial, que permetrà distingir entre institucions i corporacions.

1.3.1. L'administració territorial i l'administració institucional

Una distinció clàssica, d'origen alemany, en l'àmbit de les entitats públiques és la relativa a la distinció entre entitats territorials i entitats no territorials, que pren com a criteri el diferent paper que juga el territori en la seva configuració.

En els ens territorials (estat, comunitats autònomes, ens locals), el territori té un paper essencial en la seva naturalesa, n'és un element constitutiu bàsic. En canvi, en el cas dels ens no territorials (per exemple, els organismes autònoms o les empreses públiques), el territori és únicament l'àmbit espacial on l'ens desenvolupa les seves competències.

Seguint E. García de Enterría i T.R. Fernández, podem destacar que aquesta distinció té tot un seguit de conseqüències:

- El poder dels ens territorials s'estén sobre la totalitat de la població existent al territori. En canvi, els ens no territorials actuen els seus poders només en relació amb determinats subjectes que es troben dintre de l'àmbit territorial en el qual s'estén la seva competència. Per exemple, és molt diferent l'autoritat que pot exercir un alcalde que la que exerceix el rector d'una universitat.
- Els ens territorials es caracteritzen per la universalitat dels seus fins. D'aquesta manera, res del que afecti les persones que habiten dintre del seu territori els és aliè. Pel que fa a ens no territorials, s'aplica la regla contrària, ja que es regeixen pel principi d'especialitat. Així, per exemple, l'art. 2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local (LBRL) preveu que els municipis tenen dret a intervenir en tots aquells assumptes que afectin directament el cercle dels seus interessos; en canvi, l'art. 36 de la Llei 7/2006, de 31 de maig, de l'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals estableix, per exemple, que als mencionats col·legis els correspon només representar els interessos generals de la professió.
- La universalitat dels fins que atenen els ens territorials implica l'atribució de poders públics superiors: poder reglamentari, expropiatori, tributari, capacitat per a ser titular de béns de domini públic.
- Els ens territorials qualifiquen les necessitats com a necessitats públiques, determinen els fins públics a seguir, organitzen la seva realització o prescripció. Els ens no territorials es limiten a gestionar serveis que han estat

creats i definits pels ens territorials, per la qual cosa tenen un caràcter essencialment executori.

Algun sector doctrinal (com, per exemple, Kelsen a Alemanya i Nieto a Espanya, entre d'altres) ha plantejat la vigència d'aquesta distinció en considerar que el territori té una funció idèntica respecte a tots els ens públics. En efecte, el territori no seria més que una esfera de vigència, un espai delimitat dins del qual regeix un ordenament o s'aplica una competència concreta. En altres àmbits, com en la doctrina francesa, s'ha relativitzat el paper del territori com a criteri diferenciador i s'ha reforçat el paper de la població.

Malgrat això, aquest continua essent un criteri diferenciador assíduament utilitzat. E. García de Enterría i T.R. Fernández consideren l'oportunitat de mantenir la distinció, malgrat que calgui tenir en compte les seves pròpies limitacions.

1.3.2. Corporacions i institucions

Una segona classificació de les entitats seria aquella que diferenciaria les corporacions (col·legis professionals, cambres professionals) de les institucions (organismes autònoms, empreses públiques).

Aquesta classificació, els orígens de la qual es remunten a èpoques antigues (cal recordar la distinció romana entre *universitates personarum* i *universitates rerum*), permet distingir les entitats públiques depenent de la rellevància que es faci a l'element personal o a l'element patrimonial que en ambdós casos les configura.

Així, en el cas de les corporacions, ens trobem davant d'entitats on l'element personal és el rellevant. En el cas de les institucions, l'element clau el trobem en l'àmbit patrimonial.

Aquesta distinció té algunes conseqüències que cal destacar, seguint Santamaría Pastor:

- Les persones que integren una corporació tenen la consideració de membres. Són aquests membres els titulars dels interessos a què servirà la corporació. En canvi, en el cas de la institució les persones que hi intervenen únicament en són els gestors.
- La corporació persegueix fins d'interès comú dels seus membres, mentre que les institucions cerquen interessos aliens a les persones que gestionen l'organització.

Novament cal destacar que aquesta distinció ha estat posada en dubte, especialment per la manca de conseqüències jurídiques que se n'extreuen.

2. Els principis de l'organització administrativa

Els principis d'organització de les Administracions públiques estan recollits principalment en els articles 103 i 105 de la Constitució. L'art. 105 fa referència als principis de participació i de transparència administratives, mentre que l'art. 103 conté una llista dels principis específics de l'organització pública:

- 1) L'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb ple sometiment a la Llei i al Dret.
- 2) Els òrgans de l'Administració de l'Estat són creats, regits i coordinats d'acord amb la Llei.

L'anàlisi d'aquests i altres principis de l'organització administrativa serà l'objecte d'aquest epígraf. Prèviament cal assenyalar que aquests principis no s'apliquen davant les mateixes situacions. Per això, el seu estudi l'articularem a partir de l'agrupació de tots aquests principis en dos tipus: els principis de relació entre Administracions públiques i els principis d'organització administrativa.

Ara bé, això no ens ha de portar a concloure que no són aplicables al conjunt d'Administracions públiques espanyoles. L'art. 149.1.18 CE s'ha encarregat d'assegurar la seva regulació bàsica per part de l'Estat i és aplicable, per tant, a totes les Administracions públiques. Així ho ha destacat el Tribunal Constitucional.

En la STC 6/1982, de 22 de febrer, l'alt tribunal diu que els principis d'organització administrativa previstos a la CE són d'aplicació a totes les Administracions públiques i no sols a l'Estat.

En aquest sentit, aquests principis organitzatius han estat recollits de forma expressa per la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic. Al mateix temps, la Llei catalana 26/2010, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, també fa referència als principis de l'actuació administrativa.

2.1. Principis de relació entre Administracions públiques

Els principis de relació entre les Administracions públiques són quatre: autonomia, descentralització, coordinació: col·laboració i cooperació, i tutela o control.

A aquests principis cal afegir-ne d'altres que han estat reconeguts per la LRJSP:

- Lleialtat institucional.

Vegeu també

Al llarg del text constitucional trobem altres referències relatives a les entitats públiques. Així, per exemple: art. 36, art. 52, art. 107, art. 137, art. 140.

Nota

Vegeu arts. 3 i 140 LRJSP i arts. 31 i 107 LRJPCat.

- Adequació a l'ordre de distribució de competències que estableixen la Constitució i els estatuts d'autonomia i la normativa del règim local.
- Eficiència en la gestió dels recursos públics, compartint l'ús de recursos comuns, llevat que no sigui possible o es justifiqui en termes d'un millor aprofitament.
- Responsabilitat de cada Administració pública en el compliment de les seves obligacions i compromisos.
- Garantia i igualtat en l'exercici dels drets de tots els ciutadans en les seves relacions amb les diferents administracions.
- Solidaritat interterritorial d'acord amb la Constitució.
- Interoperabilitat quan les administracions públiques es relacionen a través de mitjans electrònics.

2.1.1. Principi d'autonomia

Una de les regulacions més rellevants introduïdes per la Constitució de 1978 és la relativa a l'autonomia de les nacionalitats i regions³ i l'autonomia dels ens locals⁴.

⁽³⁾art. 2 i 137 CE

⁽⁴⁾art. 140 CE

L'autonomia implica la capacitat de gestió independent d'una esfera d'assumptes propis.

Seguint Santi Romano podem considerar que:

- El concepte d'autonomia fa referència a un poder limitat, propi d'organitzacions secundàries o derivades. L'autonomia es contraposa a la sobirania, que és el poder propi de les organitzacions originàries, com l'Estat.
- L'autonomia consisteix en un poder d'autonormació. De fet, etimològicament, l'autonomia significa la capacitat de dictar-se normes.

Nota

Aquestes idees van ser argumentades pel Tribunal Constitucional en les seves sentències de 4/1981, de 2 de febrer, i de 32/1981, de 28 de juliol.

La doctrina ha destacat que la Constitució realitza una diferent regulació de l'autonomia dels diferents ens territorials, i n'atribueix més a les Comunitats Autònomes que als ens locals.

Nota

Així ho ha reconegut també el Tribunal Constitucional a les STC 4/1981, de 2 de febrer, i 25/1981, de 14 de juliol.

A la vista de tots aquests elements, podem considerar que l'autonomia, dins els diferents graus reconeguts, es caracteritza pels elements següents:

- Capacitat de dictar normes.
- Capacitat de designació dels òrgans de govern.
- Poder de gestió de la seva esfera d'interessos.
- Suficiència financera per al desenvolupament de les seves funcions.

El principi d'autonomia té dues conseqüències en l'àmbit organitzatiu. D'una banda, des d'un punt de vista general, el reconeixement d'un principi articulador de les relacions entre els diferents ens territorials de l'Estat espanyol. D'una altra banda, des d'un vessant particular, la garantia d'un àmbit d'autoorganització propi de cada instància territorial.

Així ho ha reconegut el Tribunal Constitucional en la seva sentència 32/1981, de 28 de juliol, en considerar que la garantia constitucional condueix a entendre que correspon a l'Estat la fixació dels principis bàsics en matèria d'organització d'aplicació a tot l'Estat, malgrat que "la fixació d'aquestes condicions no pot implicar en cap cas l'establiment d'un règim uniforme..., sinó que ha de permetre opcions diverses, ja que la potestat organitzativa no és en aquests supòsits de caràcter reglamentari. En el respecte de les condicions bàsiques, per tant, la Comunitat Autònoma podrà legislar lliurement" (FJ 5).

Vegeu també

Vegeu l'art. 150 EAC i també l'art. 148.1.1 CE.

Nota

La Constitució també reconeix l'autonomia respecte a altres entitats públiques. Aquest és el cas de les universitats (art. 27 CE).

2.1.2. Principi de descentralització

El principi de descentralització implica la distribució de les funcions públiques entre diferents Administracions públiques, jurídicament independents.

Contrària a la descentralització és la centralització, en la qual una sola Administració, generalment la de l'Estat, assumeix la responsabilitat de satisfer totes les necessitats d'interès general i, per tant, assumeix totes les potestats i funcions necessàries per a aconseguir-ho.

Es pot observar que per tal que hi hagi descentralització cal que existeixi una pluralitat d'Administracions públiques. Aquest és el tret que ens permet diferenciar aquest principi del principi de desconcentració, al qual ens referirem posteriorment.

Hi ha autors que consideren que la descentralització únicament fa referència a l'administrativa i per tant que, en parlar de descentralització política, ens estaríem referint a fenòmens diferents, com federalisme, regionalisme o autonomia. (Álvarez Rico, 1997, pàg. 136)

Tradicionalment s'ha distingit entre descentralització política i descentralització administrativa.

- La primera, la **descentralització política**, implica el reconeixement per part de les diferents instàncies territorials de poder per a prendre decisions polítiques, per a definir els seus propis interessos (cosa que comporta l'atribució de poder normatiu i executiu).
- La **descentralització administrativa** només comporta l'atribució a les instàncies territorials corresponents de competències de decisió i gestió de

Vegeu també

Vegeu el subapartat 2.1 d'aquest mòdul.

caràcter administratiu, d'acord amb el marc normatiu fixat per altres instàncies territorials.

Però la descentralització no esgota la seva projecció en l'àmbit de les relacions entre diferents instàncies territorials. Així, la descentralització funcional es dona quan una Administració pública decideix, per exemple per a millorar la prestació d'un servei, dotar de personalitat jurídica pròpia determinats sectors de la seva organització. La seva finalitat és atorgar una major llibertat de gestió als responsables del servei públic. En aquests casos existirà una vinculació estreta entre aquests organismes i l'Administració creadora (per exemple, en l'àmbit pressupostari o en el relatiu als òrgans de direcció).

Nota

Aquest seria el cas dels organismes autònoms i les entitats de dret públic, a les quals ens referirem posteriorment.

2.1.3. Principis de coordinació i cooperació intersubjectiva

L'existència de diferents Administracions públiques, cadascuna amb el seu àmbit d'actuació, no implica que hi hagi total independència en la seva actuació i que no hi hagi d'existir cap tipus de relació entre elles. Totes aquestes actuacions representen, al cap i a la fi, el desenvolupament de funcions que integren el conjunt d'interessos públics de l'Estat, entès en sentit ampli. Això implica que no pot donar-se un conflicte, sinó que precisament cal articular uns mecanismes de relació entre totes elles articulats a través de la col·laboració mútua.

Hem de destacar que la major part dels instruments previstos en la legislació bàsica per a fer efectius aquests principis poden ser d'ús comú en els tres casos.

El principi de coordinació

El Tribunal Constitucional ha destacat que "la coordinació persegueix la integració de la diversitat de les parts o subsistemes en el conjunt o sistema, evitant contradiccions i reduint disfuncions que, en subsistir, impedirien o dificultarien, respectivament la realitat mateixa del sistema".

Vegeu també

STC de 18 d'abril de 1982.

En aquest sentit, el Tribunal mateix ha considerat que la coordinació ha de ser entesa com "la fixació de mitjans i de sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, l'homogeneïtat tècnica en determinats aspectes i l'acció conjunta de les autoritats (de diferents entitats) en l'exercici de les seves respectives competències, de manera que s'aconsegueixi la integració de tots els actes parcials en la globalitat del sistema".

Nota

STC 42/1983, de 28 d'abril i 27 de febrer de 1987.

El principi de coordinació troba el seu fonament en la pròpia Constitució i posteriorment ha estat recollit en altres normes.

Nota

Art. 103.1 CE., art. 3.k) i 141 i 1142 LRJSP i art. 10 LBRL.

La coordinació té uns continguts mínims que, seguint la jurisprudència del Tribunal Constitucional, es manifesten en tres deures fonamentals:

- Respectar l'exercici legítim de les seves competències per altres Administracions.
- Ponderar en l'exercici de les competències pròpies els interessos públics encomanats a altres Administracions.
- Facilitar la informació que sobre l'exercici de les seves competències requereixin altres Administracions.

La LRJSP defineix la coordinació com l'obligació d'una Administració pública de garantir la coherència de les actuacions de les diferents administracions públiques afectades per una mateixa matèria per a la consecució d'un resultat comú⁵.

⁽⁵⁾Art. 140.1.e) LRJSP.

El principi de col·laboració

La col·laboració comporta l'exercici conjunt de competències per part de cada instància territorial amb l'objectiu de sumar esforços i obtenir més bons resultats.

La LRJSP defineix la col·laboració com el deure d'actuar amb la resta d'administracions públiques per a l'assoliment de finalitats comunes⁶. L'acompliment d'aquest deure de col·laboració implica que les administracions públiques han de⁷:

⁽⁶⁾Art. 140.1.c) LRJSP.

⁽⁷⁾Art.141 LRJSP.

- Respectar l'exercici legítim per part de les altres administracions de les seves competències.
- Ponderar, en l'exercici de les competències pròpies, la totalitat dels interessos públics implicats i, en concret, aquells la gestió dels quals estigui encomanada a les altres administracions.
- Facilitar a les altres administracions la informació que necessitin sobre l'activitat que desenvolupin en l'exercici de les seves pròpies competències o que sigui necessària per tal que els ciutadans puguin accedir de manera integral a la informació relativa a una matèria.
- Prestar, en l'àmbit propi, l'assistència que les altres administracions puguin sol·licitar per a l'exercici eficaç de les seves competències.
- Complir les obligacions concretes derivades del deure de col·laboració i les restants que s'estableixin normativament.

La LRJSP preveu com a límit al deure de col·laborar que l'entitat a qui se li sol·licita no estigui facultat per prestar-la, no disposi de mitjans suficients per fer-ho o si fer-ho li pot causar un perjudici greu als interessos que ha de tutelar o pel compliment de les seves pròpies funcions o quan la informació sol·licitada tingui caràcter reservat o confidencial.

Els costos que es puguin derivar del deure de coordinació es podran repercutir quan així hagi estat acordat entre les diferents administracions públiques.

La col·laboració es fa efectiva a través de les següents tècniques⁸:

⁽⁸⁾Art. 142 LRJSP.

- subministrament d'informació, dades, documents o mitjans provatoris
- creació i manteniment de sistemes integrats d'informació administrativa
- deure d'assistència i auxili

La Llei catalana 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya regula també els instruments de col·laboració entre les administracions públiques catalanes, fent referència tant als convenis de col·laboració com als protocols generals.

Nota

Art. 108-112 LRJPCat.

El principi de cooperació

La cooperació implica la presa conjunta de les decisions i el coexercici de les competències respectives entre les diferents instàncies en àmbits d'actuació comuns.

Nota

Art. 140.1.d) LRJSP.

D'acord amb la LRJSP, la cooperació consisteix en l'assumpció de compromisos específics entre dues o més administracions públiques de manera voluntària i en exercici de les seves competències en nom d'una acció comuna.

La LRJSP⁹ preveu diferents tècniques per a que les administracions públiques puguin cooperar entre elles:

⁽⁹⁾Art. 144 LRJSP.

- La participació en òrgans de cooperació per la deliberació i adopció de mesures.
- La participació en òrgans consultius d'altres administracions públiques.
- La participació d'una Administració pública en organismes públics o entitats dependents o vinculats a una Administració pública diferent.

- La prestació de mitjans materials, econòmics o personals a altres administracions públiques.
- La cooperació interadministrativa per a l'aplicació coordinada de la normativa reguladora d'una matèria determinada.
- L'emissió d'informes no preceptius per expressar el criteri sobre propostes o actuacions que incideixin en les seves competències.
- Les actuacions de cooperació en matèria patrimonial¹⁰, inclosos els canvis de titularitat i la cessió de béns.

⁽¹⁰⁾Títol VIII Llei 33/2003, de 3 de novembre, del Patrimoni de las Administracions Públiques.

La cooperació es pot formalitzar a través de convenis. D'acord amb la LRJSP, els convenis són "els acords¹¹ amb efectes jurídics adoptats per les administracions públiques, els organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents o les universitats públiques entre si o amb subjectes de dret privat per a una finalitat comuna". Els convenis no poden tenir per objecte les prestacions pròpies dels contractes del sector públic.

⁽¹¹⁾Art.47 LRJSP.

La LRJSP¹² fa una regulació exhaustiva dels convenis fent referència als requisits de validesa i eficàcia, al seu contingut, als tràmits preceptius per a la seva subscripció i els seus efectes i l'extinció dels convenis i els seus efectes.

⁽¹²⁾Arts. 48-53 LRJSP.

Els convenis, en funció dels subjectes que els subscriguin, poden ser dels següents tipus:

- convenis interadministratius entre dues o més administracions públiques o entre dos o més organismes o entitats de dret públic vinculats o dependents de diferents administracions públiques;
- convenis intraadministratius signats entre organismes o entitats de dret públic vinculats o dependents d'una mateixa administració pública;
- convenis signats entre una Administració pública o organisme o entitat de dret públic i un subjecte de dret privat;
- convenis signats entre una Administració pública i un subjecte de Dret internacional que no siguin un tractat internacional o un acord internacional administratiu.

Els convenis han d'incloure les següents matèries:

- Subjectes que subscriuen el conveni i la capacitat jurídica amb què actua cadascuna de les parts.

- La competència en la qual es fonamenta l'actuació de l'Administració pública, dels organismes públics i les entitats de dret públic que hi estan vinculats o en depenen o de les universitats públiques.
- Objecte del conveni i actuacions que ha de dur a terme cada subjecte per al seu compliment.
- Obligacions i compromisos econòmics assumits per cadascuna de les parts.
- Conseqüències aplicables en cas d'incompliment de les obligacions i compromisos assumits per cadascuna de les parts.
- Mecanismes de seguiment, vigilància i control de l'execució del conveni i dels compromisos adquirits pels signants.
- El règim de modificació del conveni.
- Termini de vigència del conveni. La durada del conveni no pot ser, en principi, superior a quatre anys i pot ser prorrogat amb l'acord unànim dels signants.

Els convenis es poden extingir pel compliment del seu objecte o per resolució. La resolució es pot donar per les següents causes: transcurs del termini de vigència del conveni; acord unànim de tots els firmants; incompliment de les obligacions i compromisos per un signant; per decisió judicial o per qualsevol altra causa prevista al conveni o a una llei.

Des del punt de vista orgànic, la cooperació es pot canalitzar a través de diferents òrgans que poden tenir una composició multilateral o bilateral i tenir un àmbit d'actuació¹³ general o especial.

Cada Administració pública ha de tenir un registre electrònic dels òrgans de cooperació en els quals participi i dels convenis que hagi subscrit que haurà de mantenir permanentment actualitzats.

2.1.4. Tutela i control

Tal com assenyala Cosculluela ambdós termes signifiquen el mateix, malgrat que en l'actualitat, per tal de confirmar l'autonomia dels ens sotmesos a aquestes tècniques, es prefereix parlar de control en comptes de tutela.

El control és l'activitat que permet comprovar l'adequació de l'Administració a les normes i finalitats establertes per l'ordenament jurídic.

⁽¹³⁾La LJRSP preveu diferents òrgans de cooperació com ara: la Conferència de Presidents, les Conferències sectorials, les Comissions sectorials, els Grups de treball, les Comissions bilaterals de cooperació i les Comissions territorials de coordinació.

El control de l'activitat de l'Administració pot ser realitzat per diferents institucions i òrgans: Parlament, Tribunals de Justícia, Defensor del Poble i Tribunal de Comptes i la pròpia Administració pública.

Pel que fa al control realitzat per la pròpia Administració pública cal destacar que aquest pot tenir un triple objectiu:

- **Control de legalitat**, que té com a objectiu comprovar si l'Administració ajusta la seva activitat a l'ordenament jurídic. El principal mecanisme a través del qual es realitza aquest control són els recursos administratius.
- **Control d'oportunitat**, que persegueix valorar l'ús que l'òrgan decisor ha realitzat de la discrecionalitat administrativa conferida per l'ordenament jurídic.
- **Control d'eficàcia**, que persegueix verificar les actuacions de l'Administració des del punt de la relació entre els costos que han representat i l'assoliment dels objectius previstos.

Parada classifica les diferents tècniques de control administratiu en diverses tipologies:

- **Control preventiu**, que es porta a terme sobre el projecte de decisió, prèviament a la seva adopció definitiva. Per exemple, el control realitzat per la intervenció sobre l'adequació de les despeses previstes en la decisió respecte a les dels pressupostos.
- **Control successiu**, que actua *a posteriori* respecte a la decisió ja presa. En trobem un exemple en l'actuació del Tribunal de Comptes.
- **Control permanent**, que significa la vigilància contínua sobre un servei. En tenim un exemple en les inspeccions de serveis dels ministeris, que s'encarreguen de controlar constantment totes les seves unitats i òrgans.
- **Control provocat**, que és fruit d'una denúncia o queixa, per part dels administrats, davant una actuació de l'Administració pública. Aquest és un mecanisme que va guanyant cada cop més importància en el si de les Administracions públiques.

Tradicionalment, la tutela i el control havien tingut molta importància en les relacions entre l'Estat i els ens locals. El reconeixement de l'autonomia dels ens locals ha fet que s'hagi reduït pràcticament a zero aquesta activitat. Així ho ha manifestat també el Tribunal Constitucional en la sentència de 2 de febrer de 1981 en declarar la inconstitucionalitat de la majoria dels controls que la Llei de Règim Local de 1955 atribuïa a l'Estat sobre els ens locals.

Nota

A Catalunya aquesta tasca és realitzada també pel Síndic de Greuges i la Sindicatura de Comptes.

2.2. Els principis d'organització administrativa

Els principis d'organització administrativa s'agrupen a partir de la seva incidència en l'organització administrativa: interna (principis de jerarquia, coordinació i desconcentració); externa (principis de transparència i participació) i funcional (eficàcia, eficiència i economia).

2.2.1. Jerarquia, coordinació i desconcentració

Aquests tres principis tenen molta importància pel que fa a l'organització interna de les diferents Administracions públiques. Aquests són els principis que permeten la seva estructuració, i també les relacions entre els diferents òrgans que en formen part.

Jerarquia

La jerarquia és un principi tradicional de l'organització administrativa que es troba previst en l'art. 103.1 CE. Aquest principi deriva del caràcter vicarial de l'Administració pública i és l'element que permet legitimar les seves decisions (actuació d'acord amb les decisions adoptades en el vèrtex superior de la piràmide organitzativa, que és la que rep la legitimació del Parlament i la que respon políticament davant seu).

Per a Max Weber, el principi de jerarquia administrativa és l'ordenació d'autoritats fixes amb facultats de regulació i inspecció i amb el dret de queixa o apel·lació davant les autoritats superiors per part dels inferiors.

El principi de jerarquia representa l'ordenació de l'aparell organitzatiu en un posicionament de gradació successiva dels diferents òrgans que en formen part, la qual cosa implica que els òrgans superiors tenen un poder de direcció respecte als inferiors. Amb altres paraules, la jerarquia és l'ordenació gradual i vertical de les competències.

La jerarquia únicament es dóna entre òrgans integrats en una mateixa divisió de l'organització administrativa.

Per exemple, en el si del Ministeri d'Interior, el ministre té una relació de jerarquia amb el Secretari d'Estat de Seguretat, però no pas amb el Secretari d'Estat d'Administracions Públiques, que es troba enquadrat en el Ministeri d'Administracions Públiques.

La direcció o control de l'òrgan superior respecte a l'inferior es tradueix en tot un seguit de potestats. En particular podem destacar:

- Potestat de direcció de l'activitat de l'òrgan inferior mitjançant instruccions o ordres de servei (art. 6 LRJSP).

Vegeu també

Vegeu el mòdul 1. "La formació històrica i el concepte de dret administratiu".

- Potestat disciplinària sobre els titulars dels òrgans inferiors (art. 54 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, EBEP).
- Potestat de resolució de conflictes entre òrgans inferiors (art. 14 LRJSP).
- Potestat de delegació de l'exercici de les seves competències (art. 9 LRJSP).
- Potestat d'avocar per a si l'exercici de les competències dels òrgans inferiors (art. 10 LRJSP).
- Potestat de resoldre els recursos d'alçada interposats contra els actes dels òrgans inferiors (art. 121 LPACAP).

En el cas de Catalunya, l'article 7.1 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, fa referència també al principi de jerarquia quan ens diu que els òrgans administratius exerceixen les seves competències sota la supervisió i direcció de l'òrgan de què depenen jeràrquicament, el qual pot emetre instruccions o ordres per fixar els criteris per a l'aplicació de les normes jurídiques i per al funcionament dels serveis.

El principi de jerarquia es troba avui dia sotmès a una important crítica. Com indica Nieto, "la jerarquía ha perdido su antigua significación polisémica y ha asumido una sola acepción, rigurosamente peyorativa, como la burocracia, de la que está tan próxima, aunque con ella no sea correcto, desde luego identificarla". (Nieto, 1992, pàg. 57)

La inversió general dels valors socials, la ideologia de la participació, l'estructura autònoma de l'Estat, la crítica política o el trencament de la correspondència entre jerarquia orgànica i jerarquia funcional són motius que, segons Nieto, han ajudat a replantejar el concepte i el paper de la jerarquia.

Coordinació

La doctrina ha posat en relleu que, en ocasions, la jerarquia administrativa (que, com dèiem, només actua entre òrgans d'una mateixa administració) pot ser insuficient per si mateixa per a aconseguir la unitat de l'actuació administrativa. Per això, cal buscar altres tècniques que serveixin per a aquesta finalitat. D'aquesta manera apareix el principi de coordinació administrativa.

Per coordinació cal entendre, des del punt de vista de l'organització administrativa, l'actuació funcionalment coincident de diversos òrgans dins les seves respectives competències en un marc finalista únic que incumbeix a l'Entitat en què tots ells estan integrats.

D'aquí es poden observar les diferències entre la coordinació interorgànica o intrasubjectiva i la coordinació intersubjectiva que, com hem vist anteriorment, afecta diferents administracions públiques.

Vegeu també

Vegeu el subapartat 2.3. d'aquest mòdul.

La coordinació persegueix la reconducció a la unitat funcional dels diferents òrgans diferenciats en cada entitat, evitant actuacions separades dels diversos òrgans en aplicació del principi de competència. Així, el principi de coordinació interorgànica reafirma la unitat de l'Administració pública a nivell funcional, i també la unitat dels interessos públics i la necessitat de satisfer-los d'una manera coordinada.

Hi ha diverses tècniques a través de les quals es pot portar a terme la coordinació interorgànica.

- Tècniques orgàniques: els òrgans superiors de l'Administració realitzen, dins la seva esfera de funcions de direcció, la coordinació dels òrgans inferiors (per exemple, el President del Govern, a qui la Constitució atribueix la facultat de coordinar la resta de membres del govern); es poden crear òrgans col·legiats la funció dels quals sigui la coordinació d'altres òrgans, normalment representats en l'òrgan col·legiat (per exemple, a través de la Comissió Territorial de Coordinació).
- Tècniques funcionals: la planificació, la programació, la informació recíproca entre els diferents òrgans o l'emissió d'informes preceptius en procediments tramitats per altres òrgans administratius.

Desconcentració

El principi de desconcentració és l'atribució amb caràcter permanent de competències de l'òrgan superior a un altre d'inferior, o del central al perifèric, en l'àmbit de la mateixa Administració pública.

Aquest és precisament l'element que permet diferenciar la desconcentració de la descentralització, on l'atribució de les competències es fa entre diferents Administracions públiques. El Tribunal Constitucional va distingir entre la gestió servicial concentrada en els propis **departaments o ministeris** i la desconcentrada en els seus **serveis territorials**; i va recordar que no havia de confondre's ni substituir-se la desconcentració amb la descentralització, ja que aquesta implicava, organitzativament, l'existència d'autonomia. La distinció és important, ja que mentre en el cas de la desconcentració entre òrgans la relació jeràrquica es manté, no succeeix el mateix en el cas de la descentralització.

La LRJSP regula en el seu articulat la desconcentració interorgànica.

Art. 8.2 LRJSP: "La titularitat i l'exercici de les competències atribuïdes als òrgans administratius podran ser desconcentrades en unes altres jeràrquicament dependents d'aquells en els termes i amb els requisits que prevegin les pròpies normes d'atribució de competències."

Nota

STC 32/1981, 28 juliol, FJ 4.

La desconcentració, a banda de ser una tècnica que permet la racionalització de l'estructura interna de les Administracions públiques, permet acostar l'Administració als ciutadans en atribuir la presa de les decisions administratives a òrgans situats en zones inferiors de l'estructura administrativa.

La desconcentració en l'organització de les Administracions públiques s'acostuma a classificar en **central** o **interna**¹⁴ quan el destinatari sigui un òrgan central i **externa** o **perifèrica**¹⁵ quan el destinatari sigui un òrgan perifèric.

(14) Per exemple, desconcentració del Ministre en un Director General del mateix departament.

(15) Per exemple, la desconcentració del Director General en el Delegat del Govern a Barcelona.

2.2.2. Transparència i participació

En els darrers anys s'ha plantejat la necessitat d'acostar l'Administració pública als ciutadans. En aquest sentit s'han proposat i fins i tot incorporat en l'ordenament jurídic diversos principis, d'entre els quals podem destacar la transparència i la participació.

"La aparición de una Administración propia del Estado Social o de Bienestar, hace que dentro de su ámbito no jueguen con los ciudadanos las mismas relaciones que las establecidas en la Administración de ejercicio de la autoridad." (Ortega, 1996, pàg. 18)

A més d'aquests principis, la LRJSP en preveu altres que també incideixen directament en les relacions entre les administracions públiques i la ciutadania¹⁶:

(16) Art. 3 LRJSP.

- Servei efectiu als ciutadans.
- Proximitat als ciutadans.

La transparència administrativa

A través de la transparència administrativa es persegueix que els ciutadans tinguin coneixement del que està succeint a l'interior de les oficines administratives, com es prenen les decisions i quines decisions s'han pres.

El principi de transparència administrativa ve a trencar el tradicional secret que s'havia generat al voltant de les Administracions públiques al llarg dels segles i que havia representat una sobreprotecció de la seva posició i un distanciament respecte als ciutadans. Té conseqüències importants en l'actuació administrativa. D'una banda, ha permès vincular més estretament els ciutadans amb les decisions administratives, tant perquè la transparència permet que siguin conegudes pels ciutadans com perquè aquest coneixement fa que sigui més probable l'acceptació voluntària de les decisions preses. D'altra banda, la transparència administrativa ha significat introduir un nou mecanisme de control de l'Administració Pública en general, i dels funcionaris, en particular, que ha comportat una millora en el seu funcionament.

En l'actualitat, el principi de transparència administrativa es troba recollit en la major part dels ordenaments jurídics del nostre entorn. A l'Estat espanyol, una manifestació del principi de transparència la trobem en l'art. 105.b CE quan preveu el dret d'accés als arxius i registres administratius.

Posteriorment aquest principi ha estat recollit en l'article 3 LRJSP, així com, en el cas de Catalunya, en l'article 31.2 LRJPCat, que preveu com un dels principis d'actuació administrativa la transparència i l'accessibilitat.

En l'actualitat, la transparència és regulada, amb caràcter bàsic, per la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Posteriorment, diferents Comunitats Autònomes han aprovat normes en la matèria.

Podem destacar dos mecanismes a través dels quals pot fer-se efectiu el principi de transparència administrativa:

- El dret d'accés a la informació pública (transparència passiva¹⁷). Les persones tenen accés a la informació pública sol·licitant a les administracions públiques que els mostrin o els facilitin una còpia de qualsevol informació elaborada per l'Administració pública o que estigui en el seu poder com a conseqüència de l'exercici de les seves funcions. El dret d'accés únicament pot ser limitat en els supòsits previstos a la llei amb la finalitat de protegir altres interessos o drets que l'ordenament consideri prioritaris. La normativa sobre transparència preveu que contra tota resolució expressa o presumpta en matèria d'accés a la informació es podrà interposar, amb caràcter potestatiu i previ a la impugnació en via contenciosa administrativa, una reclamació davant el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o òrgan independent que determinin les comunitats autònomes. Aquesta reclamació s'ha d'interposar en el termini d'un mes donant-se tràmit d'audiència a les persones que poguessin resultar afectades per l'accés.
- La difusió d'informació periòdica i actualitzada que sigui rellevant per a garantir la transparència de l'activitat de les administracions públiques relacionada amb el funcionament i control de l'actuació pública (transparència activa). La difusió d'informació pública és el mecanisme que consisteix en la posada a disposició de la ciutadania d'informació per part de les administracions públiques generalment a través d'Internet. Les administracions públiques han de publicar de forma periòdica i actualitzada la informació el coneixement de la qual sigui rellevant per a garantir la transparència de la seva activitat relacionada amb el funcionament i control de l'actuació pública. La difusió d'informació es fa a través del portal de transparència.

⁽¹⁷⁾Vegeu la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern i la Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Participació

El principi de participació administrativa implica que els ciutadans puguin intervenir en la gestió dels serveis públics o influir, fins i tot de forma decisiva, en les decisions que prengui l'Administració pública.

Aquest principi comporta un conjunt de mecanismes de participació ciutadana en els assumptes públics diferents dels propis de la democràcia parlamentària (eleccions, referèndum).

El principi de participació i la seva influència en les Administracions públiques ha estat objecte d'una contínua controvèrsia. Un dels aspectes que més ha estat discutit és el que fa referència a les relacions entre la participació administrativa i la política, principalment a través de les eleccions. Per a alguns autors (Merkl, Schmitt-Assmann), la participació dels ciutadans en l'Administració pot posar en perill la pròpia democràcia en interferir en el procés d'aplicació de la llei elaborada pels representants de tota la ciutadania.

En tot cas, i malgrat les crítiques, la participació administrativa ha de permetre l'aproximació de l'Administració als ciutadans, el coneixement dels interessos socials en joc en les decisions administratives i ha de facilitar el compliment voluntari de les decisions administratives.

La participació¹⁸ es troba prevista en nombroses ocasions a la Constitució espanyola i al llarg de l'ordenament jurídic.

Existeixen diversos mecanismes a través dels quals es pot fer efectiu el principi de participació, que podem classificar en tres tipus:

- **Participació procedimental**, en la qual el ciutadà intervé en la tramitació del procediment administratiu (audiència als interessats, informació pública).
- **Participació orgànica**, a través de la qual el ciutadà s'incorpora a òrgans de l'Administració (per exemple, essent membre d'un òrgan col·legiat).
- **Participació funcional**, en què el ciutadà realitza funcions administratives sense perdre la seva posició privada i sense incorporar-se a un òrgan administratiu (per exemple, gestionant un servei públic).

⁽¹⁸⁾ Participació en l'educació (art.27 CE), en la seguretat social (art.41 i 129 CE), en la sanitat (art.43 CE), consumidors i usuaris (art.51 CE).

Citació

“La LRJPCat ha vingut a recollir expressament aquest principi de participació com un dels drets dels ciutadans, reconeixent-los el dret a participar en la presa de decisions de l'Administració (art. 22.1 LRJPCat)”.

2.2.3. Eficàcia, eficiència i economia

L'eficàcia és l'assoliment del resultat que correspon als objectius preestablerts per l'organització. L'eficiència significa la capacitat d'obtenir els objectius fixats d'acord amb els mitjans disponibles. L'economia comporta la realització dels objectius al menor cost possible, és a dir, l'estalvi de recursos.

Aquests principis es troben previstos en diversos preceptes de la Constitució. L'art. 103 CE recull l'eficàcia com a principi d'actuació de les Administracions públiques en la seva funció de servir amb objectivitat els interessos generals. L'art. 31 CE fa referència al principi d'eficiència com a regla per a la programació i execució de la despesa pública. Hi ha altres preceptes constitucionals que també fan referència a aquests principis.

El Tribunal Constitucional ha destacat la importància del principi d'eficàcia en assenyalar que l'eficàcia és un veritable principi jurídic que té com a conseqüència la indicació a l'Administració d'un deure positiu d'actuació d'acord amb les seves exigències.

Encara més enllà, cal destacar que aquest principi té un caràcter essencial que deriva de la proclamació de l'Estat social i democràtic de dret, que exigeix l'existència d'unes Administracions públiques capaces de donar compliment real als valors constitucionals i a la satisfacció de les necessitats dels ciutadans.

Cal destacar que l'aplicació dels principis d'eficàcia, eficiència i economia no es pot realitzar en els mateixos termes amb què es fa a l'empresa privada, ja que les finalitats públiques i les empresarials estan en una òrbita de diferent naturalesa, i els primers van més enllà de l'obtenció d'uns beneficis econòmics.

Aquests principis són molt importants, especialment en èpoques com l'actual, en què les Administracions públiques es veuen sotmeses a importants dèficits públics malgrat que els objectius a assolir continuïn essent els mateixos. Com ha afirmat Cassese la consideració de la finalitat passa a ser un element primordial per a la reordenació de l'àmbit d'allò públic.

"En mi opinión, el proceso de interpenetración entre Estado y sociedad que se produce con la extensión y profundización de la democracia política, tiene como resultado el que lo público no se define por el agente que lo realiza, sino por el conjunto de objetivos socio-económicos respecto de los cuales el Estado pretende obtener unos resultados determinados, es decir, objetivos cuyos resultados no se dejan indiferentemente a la mera iniciativa privada y al juego de las reglas del mercado." (Ortega, 1994, pàg. 13)

Nota

Art. 24.1CE: tutela judicial efectiva; art. 51.1: protecció consumidors i usuaris mitjançant procediments eficaços; art. 47: obligació dels poders públics de fer efectiu el dret a l'habitatge.

Nota

STC 22/1984, de 17 de febrer o 178/1989, de 2 de novembre.

Vegeu també

Vegeu Ortega, 1994 i Parejo, 1995.

2.2.4. Principi de bona administració

Darrerament s'ha anat ampliant el reconeixement del principi de bona administració com a principi que ha de guiar les actuacions de les administracions públiques.

El principal impuls en el reconeixement d'aquest principi el trobem a la Unió Europea, que en diferents documents n'ha fet menció. Ja el 1997, el Defensor del Poble europeu definia en el seu informe anual de 1997 la mala administració que es produeix quan "un organisme públic no obra de conformitat amb les normes o principis als quals ha d'atenir-se obligatòriament".

Posteriorment, la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea aprovada a Niça el desembre de 2000 preveia que:

"Dret a una bona administració

1) Tota persona té dret que les institucions i els òrgans de la Unió tractin els seus assumptes imparcialment i equitativament i dins d'un termini raonable.

2) Aquest dret inclou en particular:

- el dret de tota persona a ser escoltada abans que es prengui en contra seva una mesura individual que l'afecti desfavorablement;
- el dret de tota persona a accedir a l'expedient que l'afecti, dins del respecte dels interessos legítims de la confidencialitat i del secret professional i comercial;
- l'obligació que incumbeix a l'Administració de motivar les seves decisions.

3) Tota persona té dret a la reparació per la Comunitat dels danys causats per les seves institucions o els seus agents en l'exercici de les seves funcions, de conformitat amb els principis generals comuns als drets dels estats membres.

4) Tota persona podrà dirigir-se a les institucions de la Unió en una de les llengües dels tractats i haurà de rebre una resposta en aquesta mateixa llengua."

L'adopció del Codi de bona conducta administrativa per part del Parlament Europeu el 2001 va consolidar el principi de bona administració en l'àmbit de la Unió Europea i n'ha facilitat l'adopció per part dels diferents estats membres.

En aquesta línia, el dret a una bona administració també ha estat reconegut en l'ordenament jurídic espanyol. En trobem una mostra a la sentència del TS espanyol de 22 de febrer de 2005 en què s'afirma, tot reconeixent l'origen comunitari del principi, que:

"El deber de motivación de las administraciones públicas debe enmarcarse en el derecho de los ciudadanos a una buena administración, que es consustancial a las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros de la Unión Europea, que ha logrado su refrendo normativo como derecho fundamental en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000, al enunciar que este derecho incluye en particular la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones, que se ha incorporado al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en su artículo II, 101.2 c)."

Vegeu també

Vegeu-ne la versió actualitzada a: http://ombudsman.europa.eu/code/pdf/es/code2005_es.pdf.

Nota

Posteriorment, ha estat també reconegut per la sentència del Tribunal de Primera Instància de la UE, cas T-54/99, Max. Mobil Telekommunikation Service GMBH v. Commission, de 2002.

Posteriorment, el principi de bona administració s'ha anat incorporant en diferents normes jurídiques. Per exemple, l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 preveu que:

Article 30. Drets d'accés als serveis públics i a una bona administració

- 1) Totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat als serveis públics i als serveis econòmics d'interès general. Les administracions públiques han de fixar les condicions d'accés i els estàndards de qualitat d'aquests serveis, amb independència del règim de llur prestació.
- 2) Totes les persones tenen dret que els poders públics de Catalunya les tractin, en els afers que les afecten, d'una manera imparcial i objectiva, i que l'actuació dels poders públics sigui proporcionada a les finalitats que la justifiquen.
- 3) Les lleis han de regular les condicions d'exercici i les garanties dels drets a què fan referència els apartats 1 i 2, i han de determinar els casos en què les administracions públiques de Catalunya i els serveis públics que en depenen han d'adoptar una carta de drets dels usuaris i d'obligacions dels prestadors.

Igualment, la LRJPCat també ha incorporat aquest principi al seu articulat (art. 22.1 LRJPCat), establint el següent:

1. El dret dels ciutadans a una bona administració inclou:

- a) El dret que l'actuació administrativa sigui proporcional a la finalitat perseguida.
- b) El dret a participar en la presa de decisions i, especialment, el dret d'audiència i el dret a presentar al·legacions en qualsevol fase del procediment administratiu, d'acord amb el que estableix la normativa aplicable.
- c) El dret que les decisions de les administracions públiques estiguin motivades, en els supòsits establerts legalment, amb una referència succinta als fets i als fonaments jurídics, amb la identificació de les normes aplicables i amb la indicació del règim de recursos que escaigui.
- d) El dret a obtenir una resolució expressa i que se'ls notifiqui dins del termini legalment establert.
- e) El dret a no aportar les dades o els documents que estiguin en poder de les administracions públiques o dels quals aquestes puguin disposar.
- f) El dret a conèixer en qualsevol moment l'estat de tramitació dels procediments en què són persones interessades.

2. Les administracions públiques de Catalunya han de fomentar la participació ciutadana en les actuacions administratives de llur competència, per tal de recollir les propostes, els suggeriments i les iniciatives de la ciutadania, mitjançant un procés previ d'informació i debat.

Nota

Altres normes, com l'art. 25 del Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la llei de contractes del sector públic, la Llei foral 15/2004, de 3 de desembre, de l'Administració de la Comunitat Foral de Navarra o la Llei 13/2007, de 27 de juliol, de modificació de la Llei 4/1988, de 26 de maig, de la funció pública de Galícia també recullen aquest principi.

3. La potestat organitzadora

Seguint Parada podem considerar que per potestat organitzadora o organitzativa s'entén el conjunt de facultats de què disposa cada Administració per a configurar la seva estructura, és a dir, la possibilitat d'autoorganitzar-se.

Superat el desconcert inicial relatiu a la capacitat organitzadora de l'Administració, propi de les primeres fases de l'estat liberal, en l'actualitat no es discuteix l'atribució de la potestat organitzadora a l'Administració i, més enllà, el seu caràcter jurídic.

"El carácter jurídico de las reglas de organización se puso de manifiesto al constatar que eran, incluso, el presupuesto de las propias normas, pues delimitaban la persona jurídica creadora de tales normas. Igualmente, son las que determinan la capacidad jurídica de actuar de quien se manifiesta en nombre de dicha persona y ordenan el proceso de formación de la voluntad institucional de los entes." (Ortega, 1998, pàg. 299)

Ara bé, establerts aquests principis, cal comentar dues qüestions. D'una banda, la relativa a qui té la potestat organitzadora i, d'una altra, com s'ha d'exercir.

Pel que fa a l'atribució de la potestat organitzadora, cal tenir en compte que el reconeixement de la potestat d'organització està lligat a l'autonomia de les diferents instàncies territorials. En aquest sentit, la STC de 28 de juliol de 1981 afirma:

"La garantía constitucional conduce a entender que corresponde al Estado la fijación de los principios básicos en materia de organización de aplicación en todo el Estado, aunque la fijación de estas condiciones no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme..., sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad organizativa no es en estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de las condiciones básicas, por tanto, la CA podrá legislar libremente".

Ara bé, aquest principi cal matisar-lo a la vista del que preveu l'art. 149.1.18 CE, que reserva a l'estat la competència per a establir les bases del règim jurídic de les Administracions públiques. Aquest precepte ha estat objecte d'una important controvèrsia en la qual ha participat el Tribunal Constitucional. L'alt tribunal, en la seva sentència 50/1999, de 6 d'abril, ha considerat que:

"Respecto de la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica, que con carácter de competencia exclusiva alegan las dos Comunidades Autónomas, debe advertirse que esta competencia, que efectivamente ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, FJ 24), en tanto que competencia exclusiva, tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 35/1982, 165/1986, 13/1988 y 227/1988). Hemos declarado que "conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo" (STC 165/1986, FJ 6), establecer cuáles son "los órganos e instituciones" que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, FJ 2), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades

Vegeu també

Vegeu, per exemple, l'art. 148.1.1 CE o els art. 71 i 150 EAC.

Dues raons suportaven aquesta conclusió

En primer lloc, la teoria de la no juridicitat de la matèria organitzativa i, en segon lloc, la teoria del caràcter discrecional de la potestat organitzadora. Ambdues teories han estat superades.

Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 227/1988 y a sensu contrario STC 13/1988).

Sin embargo, también hemos reiterado desde la STC 32/1981, FJ 6, que fuera de este ámbito de actividad autonómica exclusiva, el Estado puede establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas. Esto significa que, en palabras de la STC 227/1988, "la potestad organizatoria (autonómica) [...] para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento" de su propia Administración, no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado. En definitiva, salvo en lo relativo a la creación de la propia Administración, la potestad de autoorganización, incluso en lo que afecta a los aspectos de organización interna y de funcionamiento, no puede incluirse en la competencia exclusiva de autoorganización de las Comunidades Autónomas; aunque ciertamente, como veremos de inmediato, no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que cuando se trata de aspectos en los que se da esta afectación."

Aquesta cita tan llarga es justifica per recollir el conjunt de la doctrina constitucional relativa a les competències estatals i autonòmiques en l'exercici de la potestat organitzadora.

Amb relació a l'exercici de la potestat organitzadora i, en particular, a la intervenció del legislador o del poder executiu, cal destacar que durant un cert temps es va atribuir al poder executiu la capacitat per a organitzar l'Administració pública. En l'actualitat es considera que la matèria organitzativa és igual que qualsevol altra matèria i que, per tant, permet la intervenció del legislador i de l'executiu i que, a més, pot ser controlada pels tribunals.

En aquest punt ens interessa poder observar com es distribueix la intervenció d'aquests poders, en particular del legislatiu i l'executiu, en l'àmbit organitzatiu. Seguint Ortega podem afirmar que en els nostres dies es parteix d'un plantejament procedimental de la potestat organitzadora, i que aquesta potestat es reparteix entre el legislatiu i l'executiu, en funció de les diferents fases en què es pot dividir el procés de posada en marxa definitiva d'un determinat aparell administratiu.

Des d'un punt de vista normatiu, podem observar com la Constitució estableix diferents preceptes que incideixen en l'àmbit de la potestat organitzadora. Així, d'una banda, la creació d'un òrgan pot estar prevista en la pròpia Constitució¹⁹, que, alhora, pot reservar la seva creació a la llei. Ara bé, normalment, la intervenció de la llei es limita als aspectes financers²⁰. D'altra banda, la Constitució preveu, com ja sabem, tot un conjunt de principis relatius a l'organització administrativa que, lògicament, caldrà tenir en compte en crear nous òrgans administratius.

⁽¹⁹⁾Seria, per exemple, el cas del Consell d'Estat –art. 107 CE– o el de les Forces i Cossos de Seguretat –art. 104 CE–.

⁽²⁰⁾Art. 31 CE.

A més, l'art. 103.2 CE estableix, amb caràcter general, que els òrgans de l'Administració de l'Estat són creats, regits i coordinats d'acord amb la llei. Cal veure a què es refereix aquest precepte constitucional. Sembla que no es pot derivar d'aquest precepte constitucional una reserva en bloc a la llei, sinó que la llei únicament intervindrà regulant els seus aspectes essencials.

En aquest sentit, la LRJSP no estableix cap pronunciament sobre la reserva de llei que fa l'art. 103.2 CE sobre la creació dels òrgans administratius. Cal tenir en compte que el precepte constitucional únicament fa referència a l'Administració de l'Estat i que, per tant, la LRJSP, en establir les bases del règim jurídic de les Administracions públiques, no podia entrar a regular aquests aspectes que es troben dins l'àmbit autoorganitzatiu de cadascuna de les Administracions públiques.

Malgrat això, la LRJSP sí fa referència a alguns aspectes relatius al paper de la llei en l'àmbit de la creació dels òrgans administratius. L'art. 5.2 LRJSP estableix que:

"Correspon a cada Administració Pública delimitar, en el seu propi àmbit competencial, les unitats administratives que configuren els òrgans administratius propis de les especialitats derivades de la seva organització."

Aquest precepte té dues conseqüències clares:

- D'una banda, la deslegalització de la potestat organitzadora, ja que es permet que la pròpia Administració pública porti a terme la creació dels òrgans administratius. Això no vol dir que s'hagi eliminat la capacitat del legislador d'intervenir en l'àmbit organitzatiu. El legislador competent, l'estatal o l'autonòmic, podran intervenir en aquells casos que considerin oportú amb la creació, modificació o supressió d'òrgans administratius.
- D'una altra, quan una Administració pública vulgui crear un òrgan administratiu caldrà que tingui en compte els requisits que estableix la legislació bàsica. En particular, els articles 5.3 i 4 LRJSP estableixen que:

3) La creació de qualsevol òrgan administratiu exigirà el compliment dels requisits següents:

a) Determinació de la seva forma d'integració a l'Administració pública de què es tracti i la seva dependència jeràrquica.

b) Delimitació de les seves funcions i competències.

c) Dotació dels crèdits necessaris per a la seva posada en marxa i funcionament.

4) No es podran crear nous òrgans que signifiquin duplicació d'altres ja existents si a l'hora no se suprimeix o restringeix degudament la seva competència.

Amb aquest objecte, només es pot crear un nou òrgan després d'haver comprovat que no n'hi hagi un altre a la mateixa Administració Pública que exerceixi la mateixa funció sobre el mateix territori i població.

L'establiment d'aquests requisits per a la creació d'òrgans administratius no vol dir que tota unitat que es creï en el si d'una Administració pública hagi de complir aquests requisits. No tota unitat administrativa ha de tenir la condició d'òrgan administratiu. És a dir, la pròpia Administració, d'acord amb les dotacions pressupostàries i la relació de llocs de treball, podrà crear les unitats que consideri convenient i, únicament, en el cas que vulgui crear un òrgan caldrà que apliqui el procediment i el contingut establert en l'art. 5.3 LRJSP.

Nota

Hi ha altres normes que estableixen, precisament, en quins casos caldrà establir obligatòriament òrgans administratius.

Tradicionalment, la legislació espanyola exigia que la creació, modificació i supressió dels Ministeris, en la mesura en què eren els òrgans més importants, es fessin mitjançant una llei. Malgrat això, les reformes ministerials eren realitzades a través d'altres normes: decrets-ley, decrets mitjançant una deslegalització. La LOFAGE ha confirmat aquesta tendència establint que els ministeris i les secretaries d'estat es crearan mitjançant un reial decret (art. 57.3 LRJSP).

Pel que fa a la resta d'òrgans de l'Administració General de l'Estat caldrà atorgar la categoria d'òrgan a les unitats administratives a les quals s'atribueixin funcions que tinguin efectes jurídics davant tercers o quan la seva actuació tingui caràcter preceptiu²¹. Això es farà mitjançant un decret si els òrgans són superiors o iguals a les Subdireccions generals, i per ordre en la resta dels casos.

⁽²¹⁾Art. 5.1. LRJSP.

En el cas de Catalunya, d'acord amb l'article 23 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, l'Administració de la Generalitat s'estructura en departaments –les *conselleries*– i correspon al president/a de la Generalitat, mitjançant decret, determinar-ne el nombre, la denominació i l'àmbit de les seves competències. D'altra banda, l'estructura orgànica de cadascun dels departaments l'establirà per decret el Govern.

En l'àmbit local, la LBRL estableix la regulació dels *òrgans de govern* dels municipis, províncies i illes, excepte en els casos de les comunitats autònomes uniprovincials on no hi ha diferència entre ambdues organitzacions. Les comunitats autònomes també poden intervenir en aquest àmbit sobre la base de les seves competències sobre el règim local. Finalment, cal destacar que la pròpia corporació local intervindrà en aquesta matèria partint de l'aprovació pel Ple del Reglament Orgànic de la corporació i per l'Alcalde dels òrgans que es vulguin crear.

Abans d'acabar aquesta anàlisi de la potestat organitzadora cal que comentem algun aspecte relacionat amb la naturalesa de les *disposicions organitzatives*. Les disposicions organitzadores tenen una característica particular dins el conjunt de les normes: poden tenir un caràcter singular i no general i abstracte, com típicament trobem en el cas de les normes jurídiques. Així succeeix, per exemple, en el cas de les normes que creen, modifiquen o suprimeixen òrgans administratius. Aquesta singularitat no ens pot fer oblidar que aquestes disposicions neixen amb vocació de futur i que es mantenen regulant l'actuació d'aquests òrgans de forma indefinida mentre no es modifiquin. D'aquí que hàgim de confirmar el seu caràcter normatiu.

És interessant que destaquem que els reglaments organitzatius són un dels exemples paradigmàtics dels reglaments independents, és a dir, d'aquells reglaments que no es dicten com a conseqüència d'una llei, malgrat que hagin de tenir en compte l'ordenament jurídic.

4. Els òrgans administratius i el principi de competència

4.1. Concepte d'òrgan administratiu

Com posa de relleu Santamaría Pastor, en el llenguatge usual, la denominació d'òrgans administratius s'aplica a totes i cadascuna de les unitats funcionals abstractes en què s'estructura l'Administració Pública amb tots els seus components interns. Juntament amb aquest concepte trobem el concepte dogmàtic, segons el qual els òrgans són aquelles unitats funcionals dotades de capacitat per a actuar de forma jurídicament eficaç en les relacions intersubjectives, és a dir, les unitats que ostenten el poder d'expressar cap a l'exterior la voluntat jurídica de l'ens en què s'integren.

Amb caràcter general podríem dir que l'òrgan és la unitat diferenciada de l'aparell organitzatiu d'una persona jurídica a la qual s'atribueixen un conjunt de funcions per a la seva resolució o gestió amb efectes jurídics externs.

La teoria de l'òrgan es remunta al segle XIX en l'àmbit de la personalitat jurídica de l'Estat. En un primer moment es va considerar que les persones que manifestaven la voluntat estatal ho feien com a representants seus. Ràpidament es van observar les inexactituds d'aquesta posició i va sorgir la teoria de l'òrgan. Gierke va observar que el funcionari no és un representant que actua per a l'Estat; actua per a ell, en la mesura en què en forma part. Aquesta teoria, posteriorment desenvolupada entre altres per Kelsen, ha tingut un fort i important impacte. Jellinek, però, va considerar que la institució era més important que la persona, és a dir, el complex de funcions unificades en una figura abstracta (la persona no en seria més que el titular o portador). Aquesta crítica ha estat ampliada posteriorment i, fins i tot, alguns autors han considerat innecessària la teoria de l'òrgan (Santamaría Pastor).

Actualment, l'art.5.1 LRJSP defineix l'òrgan administratiu com les unitats administratives a les quals s'atribueixin funcions que tinguin efectes jurídics davant tercers, o l'actuació de les quals tingui caràcter preceptiu.

Els òrgans es configuren jurídicament per les seves normes reguladores, com un conjunt ideal d'atribucions, que són el nucli de funcions que se li encomanen, uns mitjans materials i financers per al seu compliment, i un titular, que és la persona física la voluntat de la qual s'imputa a l'òrgan.

4.2. Distinció ens-òrgan i òrgan-unitat

Abans d'entrar en l'anàlisi de la teoria de l'òrgan i el principi de competència és necessari que portem a terme una distinció.

Òrgans administratius

Són òrgans, per exemple, el Ministeri de Cultura, la Conselleria de Benestar Social, la Direcció General de Seguretat Ciutadana o el Servei Territorial d'Agricultura a Tarragona de la Generalitat de Catalunya.

Vegeu també

Vegeu, sobre el concepte i l'evolució de la teoria de l'òrgan, Santamaría, 1988.

En parlar d'ens estem referint-nos a una entitat dotada de personalitat jurídica. En canvi, en fer referència a l'òrgan parlem de cadascuna de les unitats en què s'organitza interiorment l'entitat.

Ara bé, no hem de confondre l'òrgan amb la unitat. L'òrgan és la unitat que pot donar lloc a relacions jurídiques amb transcendència externa. La unitat és l'estructura administrativa en què es pot organitzar l'òrgan.

En aquesta línia, la LOFAGE estableix que són òrgans aquells l'actuació dels quals es produeix per tenir atribuïdes competències decisòries o preceptives en el procediment de què es tracti. Mentre que la mateixa llei denomina unitats administratives la resta.

Nota

Art. 5.1 LRJSP.

Les unitats són simplement llocs de treball que es regulen en les respectives plantilles de llocs de treball i s'integren en els òrgans corresponents. D'aquesta manera s'està seguint el concepte italià d'*uffici*.

Nota

Art. 56 LRJSP.

4.3. Elements de l'òrgan administratiu

Existeix un debat doctrinal respecte a quins són els elements de l'òrgan administratiu:

- D'una banda, alguns autors consideren que l'òrgan consisteix només en la persona o persones físiques encarregades de formar i executar la voluntat administrativa.
- D'altra banda, altres autors consideren com a òrgan cadascuna d'aquelles esferes en què es descomponen les atribucions i els mitjans de les Administracions públiques.

Seguint Entrena Cuesta considerarem que tant les atribucions i els mitjans materials com les persones físiques que les exerceixen i utilitzen integren l'òrgan. En aquest punt ens interessa destacar especialment l'element subjectiu de l'òrgan administratiu, en la mesura en què és l'element primari i essencial dels òrgans.

L'element més important de l'òrgan és la persona o persones que l'integren i que actuen les seves competències. Aquestes persones poden ser de dos tipus: d'una banda, la que és titular formal de l'òrgan i ostenta formalment les seves competències, que pot ser una persona física singular²² o una pluralitat de persones ordenades horitzontalment, totes les quals concorren d'una manera col·lectiva a formar la voluntat o opinió de l'òrgan²³.

⁽²²⁾ Director General, titular de l'òrgan Direcció General

⁽²³⁾ Consellers, que, juntament amb el President, formen l'òrgan anomenat Consell Executiu.

D'una altra, la persona o col·lectiu titular de l'òrgan acostuma a estar assistit per un conjunt de persones que l'auxilien en l'exercici de les funcions pròpies de l'òrgan o realitza les tasques materials que els són inherents.

L'adquisició de la condició de titular de l'òrgan es fa a través de la investidura, un procediment en dues fases: el nomenament, és a dir, l'adquisició abstracta de la titularitat de l'òrgan, i la presa de possessió, o sigui, l'assumpció efectiva de les funcions pròpies de l'òrgan.

4.4. Naturalesa de l'òrgan administratiu

1) La personalitat

Els òrgans no tenen personalitat jurídica pròpia. Aquesta és, recordem-ho, una diferència essencial amb els ens que sí que gaudeixen de personalitat jurídica pròpia.

Exemple

Això explica, per exemple, que els òrgans d'una Administració no puguin interposar recursos contenciós-administratiu contra els actes i disposicions de l'entitat pública (art. 20.a LJCA).

Resulta lògic observar que si l'òrgan és part d'una persona, no pot tenir personalitat, ja que si fos així deixaria de ser òrgan per a esdevenir persona.

Ara bé, com posa de relleu Santamaría Pastor, aquesta conclusió no sempre s'aplica. En particular, aquest autor considera que:

1) En primer lloc, en aquells casos en què un ens públic es val, per al desenvolupament de les seves funcions, d'altres ens públics, els quals actuen amb aquelles funcions com si fossin òrgans d'aquell. Per exemple, és el cas de la delegació de competències de l'Estat a les Comunitats Autònomes seguint el procediment previst en l'art. 150.2 CE.

2) En segon lloc, entre els òrgans d'una mateixa persona jurídica existeix una complexa xarxa de relacions (jerarquia, competència, delegació, avocació), en el desenvolupament de les quals els òrgans actuen com a autèntiques unitats subjectivades en qualitat de titulars d'unes competències i portadors d'un bloc concret d'interessos públics.

De tota manera, no tots els autors estan d'acord amb l'efectivitat real d'aquestes excepcions i consideren plenament vàlida la conclusió formulada anteriorment.

2) La imputació

La imputació equival a designació normativa del subjecte a qui s'han d'atribuir determinats actes o efectes jurídics.

Aquest és el punt central de la teoria de l'òrgan, que permet relacionar les actuacions realitzades amb les persones jurídiques a les quals s'atribueixen.

Cal que ens estenguem en aquest concepte i analitzem dues qüestions: d'una banda, l'objecte de la imputació, és a dir, allò que s'imputa i, d'una altra, els límits a què se sotmet aquesta relació.

a) Objecte de la imputació

Pel que fa a l'objecte de la imputació, aquesta pot ser total o parcial.

La imputació és total quan el titular d'un òrgan habilitat per a expressar *ad extra* la voluntat d'un ens públic, realitza actes formals amb aquest precís objecte. És l'acte mateix, i no solament els seus efectes allò que s'imputa a la persona pública.

Exemple

En dictar un reglament o un acte administratiu o en signar un contracte.

La imputació parcial, o només els efectes de l'acte (però no aquest), es dona quan les activitats o conductes dels agents públics no constitueixen emanació d'un acte formal i tipificat d'expressió de voluntat. En aquest cas, l'únic que s'imputa a l'Administració és l'obligació d'indemnitzar les conseqüències danysoses que es puguin derivar d'aquella activitat o conducta.

Exemple

En aquells casos en què una persona ha perdut la seva condició de funcionari.

b) Els límits de la imputació

No tota activitat realitzada per persones al servei de les persones públiques dona lloc a fenòmens d'imputació a aquestes. Perquè la imputació es doni cal que concorrin tres condicions:

- L'activitat desplegada ho ha de ser en l'exercici de funcions pròpies de l'ens públic.
- L'aparença formal mínima de correcció de l'acte. No hi ha imputació dels actes afectats d'una incompetència grollera (per exemple, la destitució d'un Conseller per un altre).
- La investidura del funcionari.

4.5. Classes d'òrgans

Existeixen nombroses tipologies d'òrgans administratius. Les més importants són les següents:

a) **Òrgans unipersonals i òrgans col·legiats.** Òrgans unipersonals són aquells el titular dels quals és una única persona física (això no implica que no hi pugui haver més persones en el mateix òrgan, però estaran sotmeses a una relació vertical, és a dir, de forma jeràrquica); els òrgans col·legiats són aquells la titularitat dels quals correspon a un conjunt de persones físiques ordenades horitzontalment, de manera que totes elles concorren a formar la voluntat o opinió de l'òrgan.

Exemple

Òrgan unipersonal: Direcció General de Salut Pública
Òrgan col·legiat: Conferència de Presidents

b) **Òrgans centrals i òrgans perifèrics.** Òrgans centrals són aquells la competència dels quals s'estén a la totalitat d'un territori; òrgans perifèrics són els de competència territorial limitada.

Exemple

Òrgan central: Ministeri d'Interior
Òrgan perifèric: Delegació del Govern a Lleida

c) **Òrgans actius, òrgans consultius i òrgans de control.** Els òrgans actius tenen la funció, exclusiva o predominant d'emetre declaracions de voluntat; els òrgans consultius, la d'emetre declaracions de judici d'acord amb criteris jurídics o tècnics; els òrgans de control, la de realitzar actes de fiscalització de l'activitat d'altres òrgans.

Exemple

Òrgan actiu: Subdirecció general de Productes Farmacèutics
Òrgan consultiu: Comissió Jurídica Assessora
Òrgan de control: Intervenció General

d) **Òrgans generals i òrgans específics.** L'actuació dels òrgans generals s'estén sobre els diferents aspectes de l'actuació administrativa; l'actuació dels òrgans específics projecta la seva activitat cap a uns aspectes o sectors determinats.

Exemple

Òrgans generals: Consell Executiu
Òrgans específics: Conselleria de Presidència

Existeixen altres criteris de classificació menys importants: d'acord amb l'ens de què formen part (òrgans de l'Administració central, autonòmica, local o institucional); per l'estructura dels òrgans (simple: negociat; complex: conselleria); per l'obligatorietat de la seva existència (obligatoris: subsecretaria; facultatius: vicepresidència); per la forma de designació dels seus titulars (representatius: ple d'un municipi; no representatius: un ministre); per l'eficàcia dels seus actes (interns: gabinet tècnic d'una conselleria; externs: presidència de la Generalitat).

4.6. Els òrgans col·legiats

La classificació més important dels òrgans administratius és la que es basa en el nombre de membres que l'integren, que permet diferenciar els òrgans unipersonals dels òrgans col·legiats.

Els òrgans col·legiats són òrgans integrats per tres o més persones on la seva voluntat, precisament, es forma per la confluència de la voluntat de tots els seus membres.

Davant els tradicionals òrgans administratius unipersonals, els òrgans col·legiats es caracteritzen per la seva composició plural. Aquesta pluralitat de membres comporta l'existència en el si de l'òrgan col·legiat d'una pluralitat de punts de vista i d'interessos, la qual cosa repercuteix, lògicament, en la determinació de la voluntat de l'òrgan que, a diferència dels òrgans unipersonals, no es farà de manera automàtica, sinó sobre la base de tot un conjunt de regles de funcionament i de formació de majories pròpies de cada òrgan.

Els membres de l'òrgan col·legiat poden ser representants d'una mateixa administració (d'un mateix departament ministerial o de diversos); representants d'altres administracions públiques o representants dels ciutadans. La diferent composició dels òrgans col·legiats deriva directament dels diferents objectius en relació amb els mateixos: la coordinació intraadministrativa, la coordinació interadministrativa, la participació dels ciutadans a l'administració pública o el control administratiu.

Els ciutadans que participen en els òrgans col·legiats poden fer-ho, en general, per dues raons: per ser tècnics d'una matèria concreta o per ser representants d'interessos socials.

Els òrgans col·legiats exerceixen funcions administratives, com són les de decisió, proposta, assessorament, seguiment o control. Cal destacar que hi ha un important predomini d'òrgans col·legiats que realitzen funcions deliberatives i que, per tant, no prenen decisions.

Pel que ens interessa en aquest moment, les normes jurídiques que cal estudiar per a conèixer la regulació vigent sobre els òrgans col·legiats són les següents:

- La LRJSP en regula els aspectes bàsics (art. 15-18).
- Pel que fa a les administracions públiques de Catalunya, la Llei catalana 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les Administracions públiques de Catalunya (art. 13-20).
- Finalment, cal destacar que la LJRSP també estableix algunes normes generals de regulació dels òrgans col·legiats estatals i dels seus organismes públics (art. 19-22).

Els òrgans col·legiats s'organitzen internament al voltant de tres figures: el Ple, el President i el Secretari.

El **President** és qui exerceix la representació de l'òrgan, convoca les seves sessions, presideix les reunions i dirimeix amb el seu vot els empats que es puguin produir. El President és nomenat generalment pel ple, per majoria absoluta del

seus membres, en primera votació, o per majoria simple en segona votació. En els casos d'absència (vacant, malaltia...) el President pot ser substituït per un Vicepresident.

El **Ple** és el propi òrgan col·legiat reunit en sessió. El Ple està format per tots els membres de l'òrgan col·legiat que no tenen rellevància orgànica diferenciada. Malgrat això, la llei relaciona en el cas dels òrgans col·legiats de l'Administració General de l'Estat quins són els drets i deures dels membres del Ple de l'òrgan col·legiat (rebre les convocatòries de sessió amb prou temps, participar en els debats, exercir el dret a vot i formular vots particulars, obtenir informació per a poder exercir les funcions encomanades).

El **Secretari** és l'encarregat de preparar les reunions de l'òrgan i de redactar l'acta de la sessió. Al Secretari li correspon vetllar per la legalitat formal i material de les actuacions de l'òrgan col·legiat, certificar les actuacions d'aquest i garantir que es respectin els procediments i les regles de constitució i adopció d'acords.

Respecte al règim general del funcionament dels òrgans col·legiats, l'art. 17 i 18 LRJSP, així com els articles 17 i 18 LRJPCat, regulen el règim de convocatòria i de sessions, i també les actes de les mateixes, en les quals l'òrgan col·legiat recollirà les seves actuacions.

Les decisions en el si de l'òrgan col·legiat seran preses per majoria de vots dels membres, excepte que les seves normes reguladores estableixin una altra cosa. Aquestes decisions posteriorment seran recollides en l'acta de la sessió que redacti el Secretari. Cal destacar que els membres que discrepin de l'acord majoritari poden formular vots particulars que també seran recollits a l'acta de la sessió. A més, cal destacar que quan un membre de l'òrgan col·legiat voti en contra o s'abstingui, quedarà exempt de la responsabilitat que, en el seu cas, pogués derivar-se dels acords.

Resulta interessant observar que el nostre ordenament jurídic permet que els òrgans col·legiats puguin constituir-se i adoptar acords utilitzant mitjans electrònics. Als efectes, la LRJSP preveu que "[t]ots els òrgans col·legiats es poden constituir, convocar, celebrar les seves sessions, adoptar acords i remetre actes tant de manera presencial com a distància, llevat que el seu reglament intern reculli expressament i excepcionalment el contrari²⁴". A aquests efectes, els òrgans col·legiats poden utilitzar el correu electrònic, les audioconferències i les videoconferències. En qualsevol cas, cal que els mitjans electrònics que emprin els òrgans col·legiats garanteixin la identitat dels membres, el contingut de les seves manifestacions, el moment en què aquestes es produeixen, així com la interactivitat i intercomunicació entre ells en temps real i la disponibilitat dels mitjans durant la sessió.

⁽²⁴⁾Art. 17.1 LJRSP.

Nota

Vegeu els articles 17.2 i 18.1 LRJPACat i la disposició addicional primera de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics. També l'art.53 Llei 3/2010, de 5 de maig, d'Administració electrònica de la Comunitat Valenciana.

Finalment, cal senyalar que els òrgans col·legiats queden integrats en l'Administració pública que correspongui. Ara bé, la seva composició plural i les concretes finalitats que estan cridades a assolir fan que s'hagi de matisar la influència del principi de jerarquia en aquest cas. En aquesta línia, generalment es preveu que els òrgans col·legiats s'adscriuran a l'administració pública malgrat que sense participar en la seva estructura jeràrquica, excepte que així ho estableixin les normes de creació o es desprengui de les funcions o naturalesa del propi òrgan. En tot cas, no podem oblidar la importància real dels òrgans col·legiats en l'Administració Pública: tant en el nivell estatal com en l'autonòmic i local, ja que l'extensió dels òrgans col·legiats ha estat molt àmplia²⁵.

(25) Art. 17.1 LJRSP.

4.7. La competència administrativa

La competència d'un òrgan és el conjunt de funcions que li són atribuïdes per l'ordenament. La distribució de competències de l'Entitat entre els diversos òrgans de la mateixa obeeix al principi de divisió del treball, que és essencial en tota organització.

La competència és l'habilitació prèvia i necessària perquè l'òrgan pugui actuar vàlidament. La competència té per això caràcter irrenunciable. Malgrat això, el caràcter d'irrenunciable de la competència per l'òrgan que la té atribuïda no és obstacle perquè a través de les tècniques de la delegació, avocació o substitució, puguin actuar òrgans diferents als que la norma atribueix formalment la competència; però en tot cas això no afecta la titularitat de la competència que segueix, i correspon a qui la té atribuïda per la norma. Si l'òrgan que aprova una norma o acte no té competència per a fer-ho, incorre en vici, que determinarà la nul·litat o anul·labilitat.

Nota

Art. 8 LRSJ.

Contingut complementari

L'art. 47.1.b LPACAP estableix que seran nuls de ple dret els actes de les Administracions públiques dictats per òrgans manifestament incompetents per raó de la matèria o el territori.

1) Criteris de determinació de la competència

Hi ha diversos criteris de determinació de la competència:

a) **Material**, que atribueix a cada òrgan les competències per raó de les divisions objectives o per grups de matèries que es pot efectuar en el conjunt de les funcions atribuïdes a l'ens.

b) **Territorial**, en aquells casos en què hi hagi un desplegament territorial de l'aparell administratiu d'una Administració que implica l'atribució de competències depenent de les diferents àrees territorials en què s'estructuri.

c) **Jeràrquic**, implica l'atribució de competències ordenades de manera vertical, diferenciades per cada graó jeràrquic de l'aparell organitzatiu. De vegades es dóna preferència d'un òrgan sobre els seus inferiors per raons de tipus quantitatiu (per exemple, per la quantia econòmica), en altres per raons de tipus qualitatiu (com, per exemple la importància dels assumptes).

d) **Fraccionament**, pressuposa una diferenciació en diverses fases del procediment d'adopció de decisions administratives, graonant la intervenció de diferents òrgans en les diverses fases d'aquest procediment.

2) Classes de competència

Les competències dels òrgans poden ser classificades segons diferents criteris:

a) Per la seva forma d'atribució es diferencien en genèriques o específiques, d'acord amb el fet que l'atribució es realitzi de forma globalitzada a una entitat, o es precisin les funcions concretes a realitzar en cada supòsit.

b) Per la rigidesa de l'atribució, la doctrina distingeix la competència absoluta o exclusiva, alternativa, compartida, concurrent, indistinta.

- La competència *exclusiva* és aquella que només permet decidir a l'òrgan que la té atribuïda i a cap altre, ni en via de recurs, i tampoc no permet la delegació ni l'avocació. Per exemple, la competència del govern per aprovar decrets legislatius.
- La competència *alternativa* és la que permet que pugui ser exercida per un òrgan diferent, encara que sigui de la mateixa Entitat. En són exemples les competències exercides per delegació i avocació.
- La competència *compartida* és l'atribuïda a diversos òrgans en diferents fases d'ordenació, execució o control. Per exemple, la competència en matèria de medi ambient, on la legislació correspon a l'Estat i a les Comunitats Autònomes i l'execució a aquestes i als ens locals.
- La competència *concurrent* és la que es dóna en relació amb una mateixa matèria, però per títols jurídics diferents que estan atribuïts a òrgans diferents. Per exemple, les competències sobre el territori, en què poden intervenir diferents administracions depenent de diverses competències (ordenació del territori, urbanisme, costes, etc.).
- La competència *indistinta* comporta la possibilitat d'actuació en un pla d'igualtat de dos o més òrgans. Per exemple, qualsevol Administració pública pot programar i realitzar un acte cultural.

4.8. Tècniques d'alteració de les competències

L'ordenament jurídic preveu diverses tècniques a través de les quals es pot alterar la distribució normal de competències als diferents òrgans administratius.

a) La delegació de competències

La delegació és la resolució d'un òrgan en virtut de la qual es transfereixen a un altre òrgan de la mateixa entitat l'exercici de competències que estan atribuïdes al delegant.

Malgrat la delegació, la titularitat de la competència continua estant atribuïda a l'òrgan delegant, i per tant la delegació només afecta l'exercici de la competència delegada. Per això, els actes decidits sobre la base de la delegació s'imputen a tots els efectes a l'òrgan delegant i, precisament per això, no es podrà delegar la resolució de recursos en els òrgans administratius que hagin dictat els actes objecte de recurs. L'òrgan delegant pot modular en l'acord de delegació l'abast exacte de la mateixa, i es podran reservar algunes facultats amb relació a l'exercici de les competències que són objecte de la delegació, especialment de direcció i control de l'exercici.

Nota

Art. 9.4 LRJSP.

La competència es pot delegar a altres òrgans de la pròpia Administració pública, encara que no siguin jeràrquicament dependents o en els organismes públics o entitats de dret públic vinculats o dependents d'elles.

Nota

Art. 9.1 LRJSP.

D'altra banda, l'òrgan delegant pot revocar en qualsevol moment la delegació. En la mesura en què l'òrgan delegant manté la titularitat de la competència té plena disponibilitat sobre l'abast temporal i material de la delegació.

Nota

Art. 9.6 LRJSP.

La delegació pot tenir com a objecte l'exercici de qualsevol competència excepte aquelles establertes per la llei. A més, no es permet la subdelegació, excepte en aquells casos que ho permeti una llei.

"2) En cap cas no podran ser objecte de delegació les competències relatives a:

a) Els assumptes que es refereixin a les relacions amb el Cap de l'Estat, Presidència del Govern de la Nació, Corts Generals, Presidències dels Consells de Govern de les Comunitats Autònomes i Assembles Legislatives de les Comunitats Autònomes.

b) L'adopció de disposicions de caràcter general.

c) La resolució de recursos en els òrgans administratius que hagin dictat els actes objecte de recurs.

d) Les matèries en què així es determini per norma amb rang de llei.

La delegació ha de ser publicada en el Butlletí Oficial que correspongui segons l'Administració Pública a la qual pertanyi l'òrgan delegant.

Nota

Art. 9.3 LRJSP.

Pel que fa a les Administracions públiques de Catalunya, la possibilitat de delegar les competències en altres òrgans administratius o entitats de dret públic vinculades o dependents, ha estat prevista també de forma expressa a l'article 8 LRJPCat.

b) L'avocació

És la tècnica d'efectes inversos a la delegació i només s'admet en el si de la relació de jerarquia.

L'avocació significa la resolució per la qual un òrgan superior pot procurar per a si la decisió sobre un assumpte que li estigui atribuït a un òrgan jeràrquicament inferior a ell.

L'avocació es troba condicionada per la concurrència de circumstàncies d'índole tècnica, econòmica, social, jurídica o territorial que la facin convenient, cosa que implica l'obligació de motivar l'avocació en cada cas. La LRJSP també imposa l'obligació de notificar la decisió als interessats amb anterioritat o simultàniament a la resolució del procediment. La decisió d'avocar no és recurrible, malgrat que pot motivar el recurs que en el seu dia pugui presentar-se contra la resolució final del procediment, si l'avocació presenta algun vici. Els actes dictats en virtut de l'avocació s'imputen a l'òrgan superior que va avocar la competència.

Nota

Art. 10.1 LRJSP i art. 9 LRJPCat.

c) La suplència

La suplència és la substitució del titular d'un òrgan, temporalment, sense que s'efectuï una alteració de la competència.

Els titulars dels òrgans administratius podran ser suplerts temporalment en els supòsits de vacant, absència, malaltia o en els casos en què hagi estat declarada la seva abstenció o recusació. Si no es designa suplent, la competència de l'òrgan administratiu s'exercirà per qui designi l'òrgan administratiu immediat de qui depengui.

Nota

Art. 13.1 LRJSP.

La suplència no implicarà alteració de la competència i per la seva validesa no cal la seva publicació.

La suplència es farà constar en els actes i resolucions que es dictin i s'especificarà el titular de l'òrgan en la suplència del qual s'adopten i qui efectivament està exercint la suplència.

Nota

Art. 17.2 LRJSP.

d) La delegació de signatura

La delegació de signatura consisteix a atribuir a un altre òrgan jeràrquicament dependent del delegant la facultat de signar les decisions prèviament adoptades per l'òrgan delegant.

La delegació de signatura no incideix en la titularitat de la competència i només incideix en un aspecte mínim del seu exercici. A més, per a la seva validesa no serà necessària la seva publicació.

Nota

Art. 12.2 LRJSP.

La delegació de signatura està sotmesa a diversos límits. En particular, són d'aplicació els límits previstos per la delegació de la competència. Això no obstant, la LRJSP ha suprimit el límit previst a la LRJPAC segons el qual no era possible la delegació de signatura en les resolucions de caràcter sancionador.

Nota

Art. 12.1 LRJSP.

En el cas de Catalunya, l'article 11 LRJPCat regula l'anomenada "autorització de signatura" preveient que els titulars dels òrgans administratius poden autoritzar la signatura, en assumptes de la seva competència, als titulars dels òrgans o unitats administratives que en depenen.

e) L'encàrrec de gestió

A través de l'encàrrec de gestió, un òrgan o entitat encarrega a un altre òrgan o entitat, de la mateixa Administració, o d'una altra de diferent, la realització d'activitats de caràcter material, tècnic o de serveis, de la seva competència.

Aquesta figura està prevista per a aquells casos en què es consideri que per eficàcia o per no disposar dels mitjans tècnics necessaris l'òrgan encarregat podrà prestar el servei més bé que l'encarregat. Això no obstant, l'encàrrec de gestió no pot tenir per objecte prestacions pròpies dels contractes regulats en la legislació de contractes del sector públic. Si fos així, el seu règim jurídic es regularia segons el que hi és previst.

L'encàrrec de gestió, a l'igual de les figures que hem analitzat anteriorment, no comporta cap alteració en la titularitat de la competència, i en l'àmbit de l'òrgan encomanant es mantindrà l'emissió dels actes o resolucions necessàries per a la realització de l'activitat.

Nota

Art. 11.2 LRSJP.

L'encàrrec de gestió es realitzarà mitjançant un acord o un conveni, entre els dos òrgans o entitats implicats, essent aquest objecte de publicació, per a la seva eficàcia, en el diari oficial que correspongui segons a l'Administració pública a què pertanyi l'òrgan que formuli l'encàrrec.

Nota

Pel que es refereix a la regulació de l'encàrrec de gestió a Catalunya, vegeu l'article 11 LRJPCat.

4.9. La resolució de conflictes relatius a la competència

La LRJSP estableix un procediment per a resoldre els conflictes que puguin sorgir entre diferents òrgans amb relació a qui té la competència sobre una determinada qüestió.

En particular, l'òrgan administratiu que es consideri incompetent per a la resolució d'un assumpte el remetrà directament a l'òrgan que consideri competent. Aquest procediment està previst en aquells casos en què no hi hagi una relació de jerarquia entre els dos òrgans i, a més, respecte a assumptes sobre els quals no hagi finalitzat el procediment administratiu.

La LRJSP preveu que els interessats en el procediment objecte de controvèrsia podran sol·licitar a l'òrgan que l'estigui tramitant que declini la seva competència i remeti l'assumpte a l'òrgan competent. També poden optar per dirigir-se a aquest segon òrgan perquè requereixi a l'òrgan tramitador la inhibició en aquell assumpte i li trameti l'expedient perquè el pugui continuar tramitant ell.

Nota

Art. 14 LRJSP.

Nota

Art. 14.2 LRJSP.

Nota

En el cas de Catalunya, l'art. 12 LRJPCat regula les decisions sobre la competència, de forma molt semblant a la prevista a la LRJSP.

5. L'Administració territorial

A continuació, passem a realitzar una anàlisi de l'organització de les Administracions públiques espanyoles. Aquesta anàlisi l'estructurarem seguint els criteris que hem anat comentant al llarg del mòdul. Per tant, en primer lloc, parlarem sobre l'Administració territorial, classificarem els diferents òrgans que l'integren en òrgans actius i òrgans consultius i comentarem, dins de cadascuna d'aquestes categories, l'organització estatal, autonòmica i local. En segon lloc, farem una referència a l'Administració institucional, i separarem les entitats que la integren en institucionals i corporatives.

Vegeu també

Vegeu el subapartat 1.3. d'aquest mòdul.

5.1. L'administració activa

L'administració activa està formada per aquells òrgans que tenen competència per a prendre decisions.

5.1.1. Estat

En l'àmbit de l'Administració General de l'Estat, la LRJSP és la norma que regula la seva estructura, organització i funcionament.

La LRJSP concreta i desenvolupa, per a l'àmbit de l'Administració General de l'Estat, els principis establerts amb caràcter bàsic en la pròpia norma²⁶.

⁽²⁶⁾Amb anterioritat a l'aprovació de la LRJSP, la LRJPAC preveia els aspectes bàsics que, en el cas de l'Administració General de l'Estat, eren desenvolupats a LOFAGE.

L'Administració General de l'Estat s'organitza en tres tipus d'òrgans: els òrgans centrals, els territorials i els exteriors.

Els ministeris són les unitats en què s'organitza l'Administració General de l'Estat, i cadascun d'ells inclou un o diversos sectors funcionalment homogenis de l'activitat administrativa. La determinació del nombre i àmbit de competència dels ministeris s'estableix mitjançant un Reial Decret del President del Govern.

Els òrgans centrals de l'Administració General de l'Estat es classifiquen en: òrgans superiors (ministres, secretaris d'Estat), òrgans directius (subsecretaris i secretaris generals, secretaris generals tècnics, directors generals i subdirectors generals) i òrgans inferiors.

Al capdavant del ministeri hi trobem el ministre, el qual, a banda de les atribucions que li corresponen com a membre del govern, dirigeix el sector d'activitat integrat en el seu ministeri i assumeix la responsabilitat inherent a la mateixa. Als ministeris hi podem trobar les Secretaries d'Estat i també les Secretaries Generals per la gestió d'un sector concret de l'activitat administra-

tiva. A cada ministeri hi haurà una subsecretaria encarregada de la seva gestió interna. A més dels òrgans a què hem fet referència, als ministeris hi poden haver també secretaris generals tècnics.

A continuació, en l'estructura jeràrquica dels ministeris, trobem els directors generals, que s'encarreguen de la gestió d'una o diverses àrees funcionalment homogènies del ministeri. Finalment, en l'àmbit dels òrgans directius de l'Administració General de l'Estat trobem els subdirectors generals.

Els titulars dels òrgans superiors i directius han de ser nomenats d'acord amb els criteris de competència professional i experiència. En el desenvolupament de les seves funcions s'apliquen els criteris de²⁷:

⁽²⁷⁾Vegeu la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat.

- responsabilitat professional, personal i directa per la gestió desenvolupada;
- subjecció al control i avaluació de la gestió per l'òrgan superior o directiu competent.

En particular, els secretaris generals s'han de nomenar entre persones amb qualificació i experiència en la realització de tasques de responsabilitat en la gestió pública o privada. Els subsecretaris, secretaris generals tècnics, directors generals i subdirectors generals han de ser nomenats entre funcionaris de carrera pertanyents al grup A1 i hauran de reunir els requisits d'idoneïtat previstos a la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec de l'Administració General de l'Estat.

Pel que fa a l'Administració territorial, els delegats del Govern a les Comunitats Autònomes són els qui representen el govern en el seu territori sens perjudici del paper que la Constitució i els Estatuts d'Autonomia atribueixen als presidents autonòmics. Els delegats del Govern dirigeixen i supervisen tots els serveis de l'Administració General de l'Estat i dels seus organismes autònoms al territori de les Comunitats Autònomes. A més, són els encarregats de mantenir les relacions de cooperació i coordinació de l'Administració General de l'Estat amb la Comunitat Autònoma i els ens locals.

Vegeu també

Vegeu els art. 151 CE i 67 EAC.

La LOFAGE va modificar l'organització territorial de l'Administració General de l'Estat anterior suprimint dels governs civils substituint-los per les subdelegacions del govern a les províncies. Les províncies han ocupat, des de la seva creació el 1833, un lloc destacat en l'organització territorial de l'Estat i en l'organització de l'Administració General de l'Estat. Amb la LOFAGE es va mirar d'eliminar el seu paper polític centrant-se exclusivament en l'àmbit tècnic. La lectura de la LRJSP confirma aquest canvi en observar-se que els subdelegats del govern a les províncies han de ser funcionaris de carrera.

Finalment, cal tenir present que l'Administració General de l'Estat a l'exterior, que està integrada per les missions diplomàtiques (permanents o especials), les representacions o missions permanents, les delegacions i les oficines consulars. Al capdavant d'aquestes unitats hi ha els ambaixadors i/o els representants permanents²⁸.

⁽²⁸⁾Vegeu la Llei 2/2014, de 25 de març, de l'Acció i del Servei Exterior de l'Estat.

5.1.2. Catalunya

La regulació de l'organització de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, la trobem recollida, en els seus aspectes generals, en la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat i a la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

Com avançàvem anteriorment, l'estructura orgànica de l'Administració de la Generalitat recolza bàsicament la seva organització en departaments, al capdavant dels quals figura un conseller del Govern. Per la seva banda, el Govern com a òrgan col·legiat és també un òrgan superior de l'Administració i és al mateix temps l'òrgan polític que dirigeix tota l'Administració en conjunt.

Delegació de funcions

L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 preveu que "el president o presidenta de la Generalitat, per decret, pot nomenar i separar un conseller/a primer/a, de la qual cosa ha de donar compte al Parlament". El conseller primer, que és membre del Govern, té funcions pròpies a més de les que li pot delegar el president de la Generalitat. Si el President no nomena un conseller en cap, pot nomenar un vicepresident o vicepresidenta²⁹.

⁽²⁹⁾Vegeu la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

Així mateix, l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 ha previst diferents principis d'organització i funcionament de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

D'una banda, es reconeix que l'Administració de la Generalitat és l'organització que exerceix les funcions executives atribuïdes a la Generalitat tenint la condició d'Administració ordinària, sense perjudici de les competències que corresponen a l'Administració local.

Pel que fa als principis, l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 recull explícitament els d'objectivitat, legalitat, coordinació i transversalitat –amb la finalitat de garantir la integració de les polítiques públiques–, transparència, desconcentració i descentralització, a més del de bona administració a què ens hem referit anteriorment.

Els òrgans actius es poden classificar, per la seva banda, en òrgans superiors (el Govern, el president i els consellers); alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat (els secretaris generals de cada departament i els directors generals) i per sota dels anteriors: les subdireccions generals, els serveis, les seccions i els negociats.

Actualment, l'Administració de la Generalitat està organitzada en tretze departaments. El Consell Executiu, dins el marc legal establert, pot agrupar, dividir o suprimir departaments amb l'objectiu d'economia de la despesa pública o de millorament de l'eficàcia dels serveis.

Al capdavant de cada departament hi ha un conseller. Els consellers són d'una banda, titulars i caps superiors del respectiu departament administratiu; de l'altra, membres del Consell Executiu. Com a cap del seu departament, el conseller representa, dirigeix i organitza el seu departament, proposa al Consell Executiu avantprojectes de llei i projectes de decret, exerceix la potestat reglamentària, proposa al Govern el nomenament i separació dels alts càrrecs, nomena i separa els alts càrrecs del departament, resol recursos i reclamacions, autoritza despeses i signa contractes.

Amb relació als alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat cal dir que a cada departament hi ha una secretaria general i les direccions generals imprescindibles que exigeixen els serveis especialitzats que s'integren dins d'aquells.

El secretari general és la segona autoritat de cada departament, i entre les seves funcions destaca la direcció administrativa i superior de l'activitat administrativa del departament.

Per la seva banda, les direccions generals, al capdavant de les quals trobem els directors generals, són els clàssics òrgans especialitzats segons la matèria, que no tenen una competència general sinó específica dins el seu sector d'actuació. Són les unitats en què s'agrupen els diferents serveis d'un departament d'acord amb la seva intervenció en un àmbit específic.

Excepcionalment, el Govern pot nomenar comissionats, als quals s'ha d'assignar un àmbit d'actuació específic que s'ha de configurar per l'atribució específica i parcial de l'exercici de les competències administratives que corresponen al conseller, al secretari general i al director general. Es tracta d'un òrgan especialitzat per a una matèria específica, com un departament dintre un altre departament, ja que assumeix funcions pròpies dels diversos nivells organitzatius superiors que després pot distribuir entre unitats distintes.

A més d'aquests òrgans, els departaments s'estructuren internament, amb criteris de jerarquia, en subdireccions generals, serveis, seccions i negociats. Tots aquests òrgans han de ser dirigits per funcionaris de carrera.

Nota

La Llei 13/89, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya classifica els òrgans administratius en centrals, la competència dels quals s'estén a tot el territori de Catalunya, i territorials o perifèrics, quan tenen un àmbit d'actuació limitat a una demarcació territorial determinada.

Nota

La Llei 1/2000, de 30 de març, de modificació de la Llei 13/89 autoritza al govern a agrupar, dividir o suprimir els Departaments havent de donar compte al Parlament.

Pel que fa a l'Administració territorial de la Generalitat, aquesta s'estructura en Delegacions Territorials del Govern, les quals s'adscriuen al Departament de Governació. Els delegats territorials del Govern, que són els seus caps, tenen les funcions de representació, informació, coordinació i règim interior. En l'àmbit de cada Delegació Territorial del Govern hi pot haver un delegat per a cadascun dels departaments.

5.1.3. Ens locals

La Llei de Bases del Règim Local (a partir d'ara LBRL) defineix els municipis com a "entitats bàsiques de l'organització territorial de l'Estat i via immediata de participació ciutadana en els assumptes públics, que institucionalitzen i gestionen amb autonomia els interessos propis de les corresponents col·lectivitats³⁰", atribuint-los personalitat jurídica i plena capacitat per al compliment de les seves finalitats³¹. A continuació, la LBRL estableix que hi ha altres entitats que gaudeixen del caràcter d'ens locals. Aquest seria el cas de les províncies, les illes, les comarques i altres entitats que agrupin diversos municipis (àrees metropolitanes, mancomunitats de municipis) i altres entitats d'àmbit inferior al municipi reconegudes per les Comunitats Autònomes (barris, districtes, etc.).

Abans de passar a analitzar l'organització de les entitats locals, cal que destaquem la importància que el reconeixement constitucional de l'autonomia local té per a l'organització politicoadministrativa de l'Estat. Així, el Tribunal Constitucional ha declarat que:

"El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional, y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas." [STC 32/1981, de 28 de juliol]

I aquest reconeixement té importants conseqüències pel que fa al règim organitzatiu dels ens locals. El legislador, estatal o autonòmic, haurà de definir l'àmbit dels interessos propis i, la configuració de l'autonomia local, sense que pugui, però, trasvassar els límits que desfigurin aquesta autonomia.

La LRBL estableix una distinció en l'àmbit municipal entre el Govern i l'Administració que correspon a l'Ajuntament, format per:

- L'alcalde, els tinents d'alcalde i el ple, que són òrgans que existeixen a tots els ajuntaments:
- El ple està integrat per tots els regidors, escollits pels ciutadans. El nombre de regidors d'un ajuntament varia depenent de la població.

⁽³⁰⁾Art. 1.1

⁽³¹⁾Art. 11

Vegeu també

Vegeu les SSTC 170/1989 i 214/1989, entre d'altres.

Nota

Aquests preceptes estan desenvolupats a Catalunya al Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.

- L'alcalde és escollit pels regidors de l'ajuntament i pot ser cessat anticipadament per mitjà d'una moció de censura constructiva.
- Els tinentes d'alcalde auxiliem l'alcalde en la realització de les seves funcions i són nomenats per aquest.
- La junta de govern local (que anteriorment s'anomenava comissió de govern) que hi ha a tots els municipis de més de 5.000 habitants. Està formada per l'alcalde i un nombre de regidors no superior al terç del nombre total, que són nomenats per l'alcalde que en dóna coneixement al ple.
- La comissió especial de comptes.
- Òrgans complementaris que tinguin per objecte l'estudi, informe o consulta dels assumptes que han de ser sotmesos al ple i també el seguiment de la gestió dels òrgans de l'ajuntament.
- Òrgans per a facilitar la participació ciutadana en la gestió dels assumptes locals.

Els regidors

El nombre de regidors varia entre 5 regidors per a municipis de fins a 250 residents; fins a 25 per a municipis d'entre 50.001 i 100.000, afegint un regidor per cada 100.000 residents.

La LBRL ha estat reformada per la Llei 57/2003, de 16 de desembre de mesures per a la modernització del govern local a fi d'adaptar l'estructura orgànica funcional dels ens locals a les noves circumstàncies. Un aspecte rellevant ha estat el d'establir una estructura orgànica particular per als grans municipis.

La Llei 57/2003 introdueix un concepte ampli de municipi de gran població:

- Municipis de més de 250.000 habitants.
- Municipis capitals de província de més de 175.000 habitants.
- També s'aplica el règim previst quan ho decideixi l'assemblea legislativa a petició pròpia als:
 - Municipis capitals de província, capitals autonòmiques o seus de les institucions autonòmiques.
 - Municipis amb més de 75.000 habitants que presentin circumstàncies econòmiques, socials, històriques o culturals especials.

Per als municipis de gran població es preveu una estructura organitzativa més complexa en què, a més dels òrgans ja esmentats (ple, alcalde, regidors i junta de govern local), es preveu la creació de districtes (divisions territorials dotades d'òrgans de gestió desconcentrada per a impulsar la participació i proximitat ciutadana) i d'una assessoria jurídica.

A més, es reconeix l'existència d'òrgans directius dels ajuntaments com, per exemple, els coordinadors generals de les regidories, els directors generals, el secretari general del ple o l'interventor general municipal.

Nota

La Llei 22/1998, de 30 de desembre, per la qual s'aprova la Carta municipal de Barcelona, ja dotava l'Ajuntament de Barcelona amb una estructura diferent a la prevista en la LBRL adaptada a les seves necessitats.

Finalment, es preveu que aquests municipis crearan consells socials de la ciutat com a òrgans de participació de les organitzacions econòmiques, socials, professionals i de veïns més representatives del municipi.

Pel que fa a l'organització de la resta dels ens locals, convé dir que tant la LBRL com la legislació autonòmica de desenvolupament estableixen la seva regulació. L'organització, en general, es basa en l'existència de diversos òrgans: president, vicepresident, comissió de govern i ple, amb la particularitat que són nomenats de forma indirecta (a partir dels resultats electorals obtinguts en les eleccions municipals). També es crearan òrgans per a l'estudi, informe i consulta.

5.2. Administració consultiva

Juntament amb l'Administració activa, aquella formada pels òrgans encarregats de prendre decisions, l'Administració pública està formada per tot un conjunt d'òrgans que tenen com a comesa principal assessorar els òrgans actius perquè aquests puguin realitzar de la millor manera possible les seves funcions.

L'Administració consultiva està formada per un conjunt molt variat d'òrgans (gabinets tècnics, secretaries generals tècniques), però podríem destacar que, en general, tots aquest òrgans tenen una estructura col·legiada.

Nosaltres ens centrarem únicament en un tipus d'òrgans consultius, que són aquells encarregats d'assessorar jurídicament el govern i les Administracions públiques. En particular parlarem del Consell d'Estat, el Consell de Garanties Estatutàries i la Comissió Jurídica Assessora.

Abans, però, cal posar de relleu la importància de les funcions realitzades per l'Administració consultiva. Com ha destacat el Tribunal Constitucional, STC 204/92, la intervenció de l'Administració consultiva, sigui vinculant o no, implica:

- a) Una importantíssima garantia del que és d'interès general i de la legalitat objectiva.
- b) La garantia dels drets i interessos legítims de qui és part d'un determinat procediment administratiu.

5.2.1. El Consell d'Estat

L'article 107 CE configura el Consell d'Estat com a "suprem òrgan consultiu del Govern", remetent a una Llei Orgànica la regulació de la seva composició i competència. En particular, el Consell d'Estat ha estat regulat per la Llei Orgànica 3/1980.

La Llei Orgànica 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat, estableix que aquest intervinrà, entre altres, en els procediments d'elaboració de decrets legislatius, reglaments, avantprojectes de llei, nul·litat d'actes administratius, responsabilitat patrimonial de l'Administració pública, de contractació administrativa.

El Consell d'Estat és un òrgan consultiu els orígens del qual es remunten als mateixos inicis del dret administratiu modern a França, incidint de forma directa en la funció de control jurisdiccional de l'Administració. El model francès fou adoptat a l'Estat espanyol a partir de mig segle XIX a través de la creació del Consell Reial, superant-se la tradició anterior, en què existien òrgans de caràcter col·legiat (Consell d'Estat, Consell de Castella, Consell d'Hisenda). En les seves primeres etapes, seguint el model francès, el Consell Reial, a partir del 1954 anomenat Consell d'Estat, exerceix funcions consultives i judicials. Posteriorment, aquesta institució ha anat evolucionant, com ho ha fet la justícia administrativa i, en general, el dret administratiu, fins a la configuració actual, en què únicament realitza funcions d'assessorament jurídic al Govern i l'Administració.

El Consell d'Estat ha d'emetre informes sobre tots aquells assumptes que li sotmeti a consulta el Govern o els ministres o les Comunitats Autònomes. En aquesta línia, cal destacar que el Consell d'Estat fa d'òrgan de control jurídic de l'actuació de les Administracions públiques en nombrosos supòsits.

5.2.2. El Consell de Garanties Estatutàries i la Comissió Jurídica Assessora

Hi ha algunes comunitats autònomes que, en l'exercici de les seves competències d'autoorganització, han creat òrgans consultius amb funcions equivalents a les que realitza el Consell d'Estat. Aquesta situació va portar al fet que es plantejés si aquests òrgans consultius podien substituir o no la intervenció de l'òrgan consultiu estatal en aquells casos en què la seva intervenció fos preceptiva.

El Tribunal Constitucional, en la STC 204/1992, va considerar que l'òrgan consultiu autonòmic pot equivaler al Consell d'Estat si es compleixen les circumstàncies següents:

- que no pertanyi a l'Administració activa,
- que actui amb autonomia orgànica i funcional, i

- que actui amb garantia d'objectivitat i independència.

Malgrat l'interès d'aquesta sentència per permetre la substitució del Consell d'Estat per un òrgan autonòmic equivalent, cal observar que significa una reducció del marge d'autoorganització propi de les comunitats autònomes.

A Catalunya, l'Administració consultiva s'organitza al voltant de dos òrgans diferenciats: el Consell de Garanties Estatutàries i la Comissió Jurídica Assessora.

El Consell de Garanties Estatutàries és una institució creada de bell nou per l'Estatut d'autonomia de 2006 per vetllar per l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de les disposicions de la Generalitat. El Consell de Garanties Estatutàries ha d'assumir algunes de les funcions realitzades pel Consell Consultiu de la Generalitat.

Consell Consultiu de la Generalitat

El Consell Consultiu es preveia en l'art. 41 de l'Estatut d'autonomia de 1979 i fou creat per la Llei 1/1981, de 25 de febrer. Era l'encarregat d'efectuar el control de constitucionalitat i d'estatutarietat tant intern com extern. Dictaminava sobre l'adequació a l'Estatut dels projectes i les proposicions de llei sotmesos al debat del Parlament de Catalunya. També coneixia amb caràcter previ a la interposició davant del Tribunal Constitucional de recursos d'inconstitucionalitat pel Govern o el Parlament de Catalunya. És a dir, examinava la conformitat amb l'Estatut d'autonomia de les normes amb rang de llei de l'Estat i altres comunitats autònomes.

Si el Consell de Garanties Estatutàries exerceix el control de constitucionalitat i d'estatutarietat de les lleis, la Comissió Jurídica Assessora exerceix el control de legalitat de l'actuació normativa i administrativa de l'Administració de la Generalitat i l'Administració local. És l'alt òrgan consultiu del Govern de la Generalitat i, en aquesta línia, pot ser considerat l'òrgan equivalent al Consell d'Estat a Catalunya i, per tant, amb unes funcions similars a les atribuïdes a l'òrgan estatal.

La Comissió Jurídica Assessora exerceix les seves funcions amb autonomia orgànica i funcional, per tal de garantir-ne l'objectivitat i la independència, d'acord amb l'Estatut d'autonomia i la Constitució.

5.3. Administració institucional i independent

Les Administracions territorials utilitzen per al compliment de les seves finalitats, a més dels seus propis òrgans, altres persones jurídiques a les quals atribueixen competències per a la realització d'activitats pròpies.

Nota

Vegeu l'art. 76 i seg. de l'EAC.

Nota

Vegeu l'art. 72 de l'EAC.

Nota

Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, i Decret 69/2006, d'11 d'abril, d'aprovació del Reglament d'organització i funcionament de la Comissió Jurídica Assessora

Vegeu també

Vegeu el subapartat 1.3. d'aquest mòdul.

Arribats en aquest punt ja sabem que l'Administració institucional està formada per aquelles entitats de caràcter no territorial, és a dir, aquelles en què el territori sols és l'àmbit on l'ens desenvolupa les seves competències.

Vegeu també

Vegeu l'art. 2 LRJPAC.

Les entitats que integren el sector públic institucional estan sotmeses als principis de legalitat, eficiència, estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera i transparència en la seva gestió.

Les administracions públiques han d'establir sistemes de supervisió que permetin comprovar periòdicament la subsistència dels motius que van justificar la creació de l'entitat així com la seva sostenibilitat financera.

Ara bé, abans d'analitzar les diferents entitats que s'engloben sota aquest rètol, cal que fem una breu consideració sobre el tipus de relació que s'estableix entre les entitats de caràcter institucional i les entitats territorials. Ens estem referint a la relació d'instrumentalitat. Seguint els professors E. García de Enterría i T.R. Fernández, podem destacar que entre els ens institucionals i els ens matrius s'estableix una relació d'instrumentalitat que es caracteritza per:

- La finalitat o el servei per què es crea l'ens institucional és una finalitat o servei propi de l'ens matriu, que conserva, en tot cas, la seva titularitat.
- L'ens matriu i l'ens instrumental formen un complex organitzatiu unitari. Això comporta la seva adscripció a un òrgan concret de l'Administració territorial.
- Existeix un poder de direcció de l'ens matriu respecte a les actuacions realitzades per l'ens instrumental (per exemple a través del nomenament dels òrgans directius de l'ens instrumental, etc.).
- L'ens filial es troba en una posició d'autonomia executiva, de manera que no li correspon valorar la política corresponent al servei que gestionen.
- Els ens instrumentals no tenen legitimació per a impugnar jurisdiccionalment els actes dictats pels ens matrius.
- L'extinció o dissolució de l'ens institucional només pot ser decidida per l'ens matriu.

Aquesta relació d'instrumentalitat que caracteritza els ens que configuren l'Administració institucional s'atenua de manera important en el cas de les Administracions independents. Això ha portat al fet que hi hagi autors que considerin que les Administracions independents són quelcom diferent de les Administracions institucionals perquè no comparteixen els seus trets definidors (Pomed Sánchez).

5.3.1. L'Administració institucional

Tradicionalment hom ha trobat moltes dificultats per a poder classificar els diferents òrgans que es consideraven inclosos en l'àmbit de l'Administració institucional. La gran tipologia d'òrgans i les diferències entre ells dificultaven aquesta tasca. Malgrat això, i seguint la doctrina, podem classificar les diferents entitats que configuren el sector públic institucional estatal³²:

a) Organismes públics vinculats o dependents de l'Administració General de l'Estat

- Organismes autònoms.
- Entitats públiques empresarials.

b) Societats mercantils.

c) Consorcis.

d) Les fundacions del sector públic

e) Les autoritats administratives independents

f) Els fons sense personalitat jurídica

L'anàlisi que realitzem correspon a l'organització de l'Administració estatal. Malgrat això, els principis són aplicables a l'Administració de les Comunitats Autònomes.

La regulació de l'administració institucional catalana la trobem, fonamentalment, en la Llei 10/1982, de 12 de juliol, de finances públiques de Catalunya, la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'empresa pública catalana i en les normes creadores de cada entitat.

Amb caràcter previ, cal destacar que la creació dels organismes autònoms i entitats públiques empresarials es realitzarà per Llei, la qual fixarà el tipus d'organisme que es crea i els seus elements principals (finalitats, adscripció orgànica, pressupost, personal, contractació, patrimoni), que posteriorment seran desenvolupats pels estatuts de l'organisme, que hauran de ser aprovats pel Govern.

També cal destacar totes les entitats integrants del sector públic institucional sigui quina sigui la seva naturalesa han d'estar inscrites a l'Inventari d'Entitats del Sector Públic Estatal, Autonòmic i Local gestionat per la Intervenció General de l'Administració de l'Estat³³.

Els organismes autònoms

⁽³²⁾La LRJSP ha suprimit les agències estatals introduïdes per la Llei 28/2006, de 18 de juliol perquè no s'han assolit els objectius previstos en crear-los.

La LRJSP també inclou en el sector públic institucional estatal les universitats públiques no transferides que es regeixen per la Llei 47/2003, de 26 de novembre.

⁽³³⁾Art.82 LRJSP.

Els organismes autònoms es regeixen pel dret administratiu i se'ls encomana, en règim de descentralització funcional i en execució de programes específics de l'activitat d'un Ministeri, la realització d'activitats de foment, prestacionals de gestió de serveis públics o de producció de béns d'interès públic, susceptibles de contraprestació.

Nota

Art. 98 LRJSP.

D'aquesta definició en podem extreure algunes característiques dels organismes autònoms:

- Tenen personalitat jurídica pròpia.
- Actuen sota la dependència o vinculació de l'Administració pública territorial a qui li correspon la direcció estratègica, l'avaluació de resultats de la seva activitat i el control d'eficàcia.
- Actuen en règim de descentralització funcional.
- Porten a terme, principalment, activitats de prestació i de foment.

Amb relació al règim jurídic dels organismes autònoms cal destacar els trets següents:

- **Personal:** pot ser funcionari o laboral d'acord amb el règim jurídic aplicable a la resta d'Administracions públiques.
- **Patrimoni:** els organismes autònoms podran tenir patrimoni propi i també béns del patrimoni de l'Estat adscrits a ell.
- **Contractació:** la contractació dels organismes autònoms es regeix per la normativa aplicable a les Administracions públiques.
- **Règim pressupostari:** el règim pressupostari, economicofinancer, de comptabilitat, d'intervenció i de control financer aplicable als organismes autònoms serà l'establert en la Llei General Pressupostària.
- **Control dels seus actes:** els organismes autònoms estan sotmesos al control d'eficàcia i a més els actes i resolucions dels seus òrgans poden ser correguts en via administrativa d'acord amb allò que estableix la LPACAP.

Les entitats públiques empresarials

Les entitats públiques empresarials són organismes públics als quals s'encomana la realització d'activitats prestacionals, la gestió de serveis o la producció de béns d'interès públic susceptibles de contraprestació.

Nota

Art. 103 LRJSP.

La principal característica de les entitats públiques empresarials és que regeixen la seva activitat pel dret privat, excepte quan estiguin exercint potestats públiques. La privatització de l'actuació de les entitats públiques és un fenomen molt estès en els darrers anys i ha implicat el crit d'alarma per part d'alguns sectors doctrinals que han vist en aquesta situació un perill per a l'estat de dret (és l'anomenada fugida del dret administratiu).

A continuació destaquem alguns dels principals trets del règim jurídic de les entitats públiques empresarials:

- **Personal:** es regeix pel dret laboral, excepte en aquells casos en què l'exercici de potestats administratives exigeixi una altra cosa.
- **Patrimoni:** les entitats públiques empresarials, a banda de patrimoni propi, poden tenir patrimoni adscrit per l'Administració pública.
- **Contractació:** la contractació de les entitats públiques empresarials es regeix per la normativa relativa als contractes del sector públic. En particular, les entitats públiques empresarials seran considerades com a poders adjudicadors quan hagin estat creats per a satisfer específicament necessitats d'interès general que no tinguin caràcter industrial o mercantil i les activitats que realitzin siguin majoritàriament finançades per les administracions públiques o per entitats de dret públic, controlin la seva gestió o que els seus òrgans d'administració, direcció o vigilància siguin formats majoritàriament per membres nomenats per les administracions públiques. Quan no compleixin aquests requisits caldrà estar a les regles que preveu el TRLCSP pel que fa als poders adjudicadors que no són administració pública.
- **Règim pressupostari:** el règim pressupostari, economicofinancer, de comptabilitat, d'intervenció i de control financer aplicable a les entitats públiques empresarials és l'establert a la Llei general pressupostària.
- **Control dels seus actes:** les entitats públiques empresarials estan sotmeses al control d'eficàcia i, a més, contra els actes i resolucions dels seus òrgans es pot recórrer en via administrativa d'acord amb el que estableix la LPACAP.

Les societats mercantils

Les societats mercantils són societats regides íntegrament pel dret mercantil en què l'Administració o els seus organismes autònoms tenen una participació majoritària, directa o indirecta, en el seu capital.

La principal característica d'aquestes societats, a través de les quals les Administracions públiques presten o gestionen serveis, és que operen en el mercat en igualtat de condicions respecte a la resta de societats i empreses privades. Això significa que no disposaran de facultats que impliquin l'exercici d'autoritat pública.

La LRJSP estableix, en aquest sentit, que:

12) Les societats mercantils estatals es regeixen pel que preveu aquesta Llei, pel que preveu la Llei 33/2003, de 3 de novembre, i per l'ordenament jurídic privat, excepte en les matèries en què els sigui d'aplicació la normativa pressupostària, comptable, de control financer i contractació. En cap cas no podran disposar de facultats que impliquin l'exercici d'autoritat pública.

Els consorcis

Els consorcis són entitats dotades de personalitat jurídica, creades i formades per diferents ens públics de naturalesa territorial o institucional de diferent àmbit territorial (estatal, autonòmic o local) i, fins i tot, per entitats privades per a la realització de finalitats d'interès comú.

Els consorcis estan previstos, amb caràcter bàsic i general, en la LRJSP amb l'objectiu de portar a terme la coordinació i cooperació de les competències i actuacions de les diferents entitats consorciades. L'establiment d'un consorci no ha de representar que aquest hagi de realitzar directament totes les tasques encomanades.

La creació dels consorcis implica l'establiment d'una estructura organitzativa que serà la que realitzarà totes les activitats relacionades amb les competències compartides o concurrents de les instàncies consorciades. Els seus òrgans de decisió estaran integrats per representants de totes les entitats consorciades, en la proporció que fixin els seus estatuts.

Alguns dels consorcis que hi ha a Barcelona són: Consorci de la Zona Franca, Consorci del Gran Teatre del Liceu, Fira Internacional de Mostres de Barcelona, Palau de la Música de Catalunya, Consorci de la Biblioteca de Catalunya, Centre de Cultura Contemporània, Consorci per a la Normalització Lingüística, Consorci d'Hospitals de Barcelona, Auditori i Orquestra Ciutat de Barcelona.

Els estatuts del consorci seran l'instrument a través del qual es determinaran els seus fins i el seu règim orgànic, funcional i financer.

Com assenyala Martín Mateo, els consorcis són una fórmula organitzativa cada cop més emprada.

Contingut complementari

Cal destacar que s'estableixen algunes especialitats respecte a la resta de societats anònimes amb relació al nombre de socis i el règim de fundació simultània. A més, es requereix l'acord del Govern corresponent.

5.3.2. Autoritats administratives independents

Seguint García Ureta podem dir que les autoritats administratives independents, també anomenades Administracions independents, són "aquells ens que, dotats de potestats d'ordenació per a la realització de funcions de regulació sectorial i no general, les exerceixen en un règim de no dependència respecte del conjunt de l'aparell administratiu de l'Estat".

La creació d'administracions independents és un fenomen que sorgeix a Espanya cap als anys vuitanta.

Aquest fenomen ja s'havia anat produint a altres països des de feia temps. De fet, la noció d'autoritat independent sorgí als Estats Units d'Amèrica durant els darrers anys del segle XIX en l'àmbit del comerç interestatal. Durant el període del president Roosevelt se'n crearen moltes, posteriorment hi hagué una inflexió del paper i la importància de les Administracions independents motivat en gran mesura per la rígida posició crítica desenvolupada pel Tribunal Suprem nord-americà. Altres Estats del nostre entorn, com França, Itàlia o la Gran Bretanya, fa temps que contempen en les seves estructures organitzatives les Administracions independents.

Les Administracions independents han estat objecte d'una forta polèmica a l'Estat espanyol. Hi ha autors que les consideren plenament constitucionals (Pomed Sánchez) i n'hi ha d'altres, com per exemple Parada, que en qüestionen seriosament la constitucionalitat.

Les autoritats administratives independents caracteritzen per tres elements:

- Són *Administració pública*. Les Administracions independents s'entendrien englobades entre les entitats vinculades a les Administracions públiques (art. 2.3 LRJSP). Algun autor, com Parejo, considera que la independència no és compatible amb la vinculació.
- Són *autoritats*: tenen atribuït l'exercici de potestats públiques: potestats d'ordenació (normativa i d'execució); de producció d'actes que incideixen en l'esfera jurídica dels ciutadans.
- Són *independents*: estan desvinculades del Govern i per tant són autònomes respecte a la potestat de direcció administrativa que té aquest. No hi ha relacions de jerarquia, ja que l'atribució de personalitat jurídica ho impedeix. A més, hom les vol separar del debat polític, dotant-les també de neutralitat.

La independència és la característica principal i que diferencia aquestes entitats de les que hem comentat en els apartats anteriors. Hi ha diferents mecanismes a través dels quals s'assoleix la independència d'aquestes entitats. Principalment, s'estableix un procediment particular per a l'elecció dels membres de les Administracions independents (normalment amb la participació del Go-

Nota

L'excepció, en el cas espanyol, és l'Agència Espanyola de Protecció de Dades.

vern i també del Parlament) i unes garanties que limiten força les possibilitats de remoció anticipada d'aquests càrrecs. A més, aquestes entitats acostumen a tenir una estructura col·legial.

Les autoritats administratives independents han sorgit majoritàriament en sectors sensibles de l'intervencionisme estatal. Els sectors són dos especialment: els drets fonamentals, amb especial incidència en l'àmbit informatiu (ordenació del sector audiovisual i llibertats de comunicació) i l'ordenació de l'economia i del mercat. En particular, a l'Estat espanyol podem considerar les següents Administracions independents:

- Consell de Seguretat Nuclear.
- Comissió Nacional dels Mercats i la Competència.
- Banc d'Espanya.
- Agència Espanyola de Protecció de Dades.

A més d'aquestes Administracions independents hi ha altres entitats que gaudeixen d'un cert grau d'autonomia o independència. Aquest seria el cas del Consell d'administració de RTVE, del Consell d'administració de la Corporació catalana de RTV d'elecció parlamentària, pel control dels mitjans de titularitat de la Generalitat, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya o la Comissió de control dels dispositius de videovigilància, regulada per Decret 134/1999, de 18 de maig, en aplicació de la disposició addicional primera de la Llei orgànica 4/1997, de 4 d'agost, sobre l'ús de videocàmeres per les forces i cossos de seguretat.

Les fundacions del sector públic

Les fundacions del sector públic estan constituïdes per una aportació majoritària de l'Administració pública, el seu patrimoni està integrat en més del 50% de béns o drets aportats o cedits per una entitat pública o la majoria de drets de vot en el seu patronat correspon a representants d'una entitat pública.

Les fundacions del sector públic realitzen, sense ànim de lucre, activitats per al compliment de finalitats d'interès general. Aquestes activitats han d'estar relacionades amb l'àmbit competencial de l'Administració pública fundadora. Les fundacions no poden exercir potestats públiques.

Les fundacions del sector públic es regeixen pel previst a la LRJSP, la normativa de fundacions i per l'ordenament jurídic privat excepte en allò que els sigui d'aplicació la normativa pública (normativa pressupostària, comptable, de control econòmic-financer i de contractació del sector públic).

6. L'Administració corporativa

L'Administració corporativa implica el reconeixement de la capacitat de certs sectors socials per a autoorganitzar-se, representar els seus interessos davant els poders públics i desenvolupar les funcions públiques d'ordenació del sector més directament vinculades a l'activitat que els és pròpia.

Al llarg del text constitucional trobem algunes disposicions que fan referència a les Administracions corporatives:

- art. 36: "La llei regularà les peculiaritats del règim jurídic dels Col·legis professionals i l'exercici de les professions titulades. L'estructura interna i el funcionament dels Col·legis hauran de ser democràtics."
- art. 52: "La llei regularà les organitzacions professionals que contribueixin a la defensa dels interessos econòmics que els siguin propis. La seva estructura interna i funcionament hauran de ser democràtics."

La creació de l'Administració corporativa comporta, com ha destacat Cosculluela, una alternativa a la pura i simple ordenació d'aquests sectors des de l'Administració pública territorial i per a aquesta. A diferència dels organismes autònoms, que tenen una naturalesa fundacional d'origen públic, les entitats que configuren l'Administració corporativa tenen una base personal, associativa, d'origen privat.

Les notes definitòries de les corporacions de dret públic són:

- Les corporacions estan constituïdes per un grup definit de persones. El Tribunal Constitucional s'ha pronunciat sobre l'obligatorietat d'afiliació als Col·legis professionals destacant que no es tracta de meres associacions sinó de corporacions que desenvolupen funcions importants en relació amb la professió que s'exerceix, per la qual cosa l'obligatorietat no es pot considerar inconstitucional.
- Les corporacions es regeixen pel principi d'autonomia, que permet la seva facultat d'organitzar-se, d'aprovar normes jurídiques i de gestionar i administrar els seus propis interessos. Cal destacar que l'organització general de cadascuna de les entitats que integren l'Administració corporativa ve establerta per una llei.
- Les corporacions tenen una esfera d'interessos propis, la representació, defensa i administració dels quals correspon a la corporació.

Nota

STC 89/1989, d'11 de maig;
131/1989, de 19 de juny.

- Les corporacions es financen bàsicament per les aportacions dels seus membres.
- Les corporacions tenen una relació de dependència o tutela d'una Administració territorial, la qual cosa permet que aquestes els deleguin competències administratives.
- Les corporacions realitzen funcions de caràcter administratiu.

Tots aquests elements van portar el Tribunal Constitucional a considerar que ens trobem davant unes entitats que tenen naturalesa d'Administració pública. Això no obstant, a més de les funcions administratives, aquestes corporacions tenen com a funció pròpia la prestació de serveis als seus membres i la representació i defensa dels seus interessos econòmics i corporatius.

Aquests trets definidors de les entitats corporatives tenen una important incidència en la distribució de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes en aquesta matèria. Cal partir de la idea que la competència legislativa per la regulació de les corporacions de dret públic de base privada, tant professionals com representatives d'interessos econòmics, no ha estat expressament prevista en la Constitució. Malgrat això, el Tribunal Constitucional ha realitzat una interpretació de la distribució de competències en aquesta matèria considerant que en la mesura en què aquestes entitats tenen naturalesa administrativa, hi haurà una primera intervenció estatal en virtut de les seves competències per a dictar les bases del règim jurídic de les Administracions públiques que posteriorment seran desenvolupades per les Comunitats Autònomes.

En l'àmbit català podem destacar la Llei 17/1993, de 28 de desembre, que estableix les bases estatals en aquesta matèria i la Llei autonòmica 18/1991, de 23 d'octubre, respecte a les cambres agràries. I, en l'àmbit estatal la Llei 4/2014, d'1 d'abril, bàsica de les cambres oficials de comerç, indústria, serveis i navegació.

Les entitats que integren l'Administració corporativa poden classificar-se en dos tipus:

- Corporacions de dret públic representatives d'interessos econòmics (cambres agràries, cambres oficials de comerç, indústria i navegació, confraries de pescadors)
- Corporacions representatives d'interessos professionals (Col·legis professionals).

Nota

STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 26.

Nota

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 2006 també conté algunes referències a les corporacions de dret públic, per exemple, a l'art. 125.1.

Vegeu també

Vegeu SSTC 20/1988, de 18 de febrer, 227/1988, de 29 de novembre, 132/1989, de 18 de juliol i 330/1994, de 15 de desembre, entre d'altres.

Nota

En l'àmbit català trobem la Llei 7/2006, de 31 de maig, de l'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals que, a grans trets, segueix la legislació estatal.

Resum

L'organització administrativa és el conjunt de principis, d'estructures territorials i funcionals, i també dels mitjans personals i reals de totes les Administracions públiques integrades a l'Estat. L'organització administrativa, a banda dels aspectes polítics i tècnics, té un vessant jurídic d'especial rellevància.

En l'actualitat existeix una pluralitat d'entitats administratives que es poden classificar en territorials i no territorials. En els ens territorials (Estat, Comunitats Autònomes, ens locals) el territori té un paper essencial en la seva naturalesa. En canvi, en el cas dels ens no territorials (organismes autònoms, empreses públiques), el territori és simplement l'àmbit on l'ens desenvolupa les seves competències.

Les Administracions públiques es regeixen per tot un conjunt de principis aplicables a totes elles. Hi ha principis que regeixen la relació entre les Administracions públiques (autonomia, descentralització, coordinació, cooperació, col·laboració, tutela i control) i altres que regeixen en l'organització pròpia de cada Administració (jerarquia, coordinació, desconcentració, transparència, participació, eficàcia, eficiència i economia).

Cada Administració pública té la potestat d'autoorganitzar-se, és a dir, la possibilitat de configurar la seva pròpia estructura. Malgrat això, cal destacar que, com ha establert el Tribunal Constitucional en una abundant jurisprudència, l'Estat ostenta la competència per a establir el règim jurídic bàsic de les Administracions públiques que, precisament, incideix en l'establiment dels principis que hauran de tenir en compte totes les Administracions públiques a l'hora d'autoorganitzar-se. L'organització de les Administracions públiques es realitzarà mitjançant normes reglamentàries, tenint en compte els preceptes establerts legalment.

Els òrgans administratius són les unitats diferenciades de l'aparell organitzatiu d'una Administració pública a la qual s'atribueixen funcions per a la seva resolució o gestió amb efectes jurídics externs. Cal observar que quan fem referència a un òrgan estem parlant de cadascuna de les unitats en què s'organitza interiorment una entitat pública, que és l'única que gaudeix de personalitat jurídica.

A través de la imputació, la voluntat manifestada pel titular de l'òrgan, que pot ser una única persona o un conjunt de persones, s'atribueix a la persona jurídica de què forma part.

La competència d'un òrgan és, precisament, el conjunt de funcions que li són atribuïdes per l'ordenament. Això no vol dir que únicament l'òrgan que tingui atribuïda una competència pugui actuar en aquella matèria, ja que l'ordenament preveu diverses tècniques que permeten alterar la distribució normal de competències (delegació de competències, avocació, suplència, delegació de signatura i encàrrec de gestió). A més, també s'articulen mecanismes per a resoldre els problemes que puguin sorgir entre diferents òrgans a l'hora d'exercir les competències.

Les Administracions públiques espanyoles s'organitzen en un ampli conjunt d'òrgans i entitats.

D'una banda, trobem les Administracions territorials (estatal, autonòmica i local), que aglutinen tot un conjunt d'òrgans, que es poden classificar en actius i consultius.

D'una altra, les Administracions territorials utilitzen per al compliment de les seves finalitats, a més dels seus propis òrgans, altres persones jurídiques a les quals atribueixen competències per a la realització d'activitats pròpies. Són les Administracions institucionals i les independents. Entre elles s'estableix una relació d'instrumentalitat.

Finalment, cal recordar que l'ordenament reconeix a determinats sectors socials la capacitat per a organitzar-se, representar els seus interessos davant els poders públics i desenvolupar funcions públiques d'ordenació del sector que representen. Són l'Administració corporativa.

Exercicis d'autoavaluació

De selecció

1. La desconcentració comporta:

- a) la transferència de competències entre Administracions públiques.
- b) la transferència de competències entre òrgans administratius d'una Administració.
- c) la transferència de competències entre oficines administratives.
- d) la transferència de competències entre poders públics.

2. Els òrgans superiors d'una Administració podran conèixer assumptes la resolució dels quals correspongui als òrgans administratius que en depenen...

- a) quan hi hagi circumstàncies que ho facin convenient i així s'acrediti motivadament.
- b) només en matèria de la seva pròpia competència.
- c) només quan ho permeti el superior jeràrquic.
- d) només respecte a assumptes d'importància menor.

3. Els Comissionats són...

- a) òrgans creats amb caràcter temporal o permanent en el si del govern.
- b) òrgans creats excepcionalment pel govern als quals s'assigna un àmbit d'actuació específic.
- c) els caps de les comissions de govern dels ajuntaments.
- d) els membres de la Comissió Jurídica Assessora.

4. Les entitats autònomes de la Generalitat que fan operacions de caràcter comercial, industrial o financer...

- a) poden tenir béns propis i béns adscrits de caràcter patrimonial.
- b) poden tenir béns de caràcter dominical.
- c) no poden tenir béns propis.
- d) solament poden tenir béns propis.

5. La creació de les entitats de dret públic que han d'ajustar la seva activitat al dret privat:

- a) ha de ser autoritzada per Llei del Parlament.
- b) ha de ser autoritzada per Decret del Govern.
- c) ha de ser autoritzada per Ordre del Conseller d'Economia i Finances.
- d) ha de ser autoritzada per Ordre del Cap del Departament al qual s'adscriu.

6. La creació de societats amb participació majoritària de la Generalitat de Catalunya...

- a) correspon al Parlament.
- b) correspon al Consell Executiu.
- c) correspon al Conseller d'Economia i Finances.
- d) correspon al Cap del Departament a què s'adscriu.

7. L'acord de constitució d'una societat amb participació de la Generalitat...

- a) s'ha de publicar al DOGC.
- b) no s'ha de publicar al DOGC.
- c) només s'ha de publicar al Butlletí del Registre Mercantil.
- d) no s'ha de publicar al Butlletí del Registre Mercantil.

8. Contra els actes d'una entitat de dret públic que ajusta la seva activitat al dret privat...

- a) no es pot interposar recurs administratiu.
- b) sols es pot interposar recurs judicial en la via civil.
- c) es pot interposar recurs administratiu en determinats supòsits.
- d) únicament es pot interposar recurs contenciós administratiu.

9. En l'actualitat les organitzacions administratives es regeixen...

- a) només per principis jurídics.
- b) per principis jurídics, polítics i tècnics.
- c) només per principis polítics.

d) només per principis tècnics.

10. La potestat organitzadora respecte als òrgans de l'Administració de la Generalitat de Catalunya correspon...

- a)** únicament a l'Estat.
- b)** únicament a la Generalitat de Catalunya.
- c)** a l'Estat i a la Generalitat de Catalunya.
- d)** a cada òrgan de l'Administració de la Generalitat.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. **b** Art. 8.2 LRJSP.
2. **b** Art. 12.1.RJSP
3. **b** Art. 24 Llei 13/2008.
4. **a** Art. 4 Llei Estatut empresa pública catalana.
5. **a** Art. 21 Llei Estatut empresa pública catalana.
6. **b** Art. 35 Llei Estatut empresa pública catalana.
7. **a** Art. 35.2 Llei Estatut empresa pública catalana.
8. **c** Art. 43.1 Llei Estatut empresa pública catalana.
9. **b**
10. **c** stc 50/1999, de 6 d'abril.

Glossari

Administració corporativa *f* entitats que impliquen el reconeixement de la capacitat de certs sectors socials per a autoorganitzar-se, representar els seus interessos davant els poders públics i desenvolupar les funcions públiques d'ordenació del sector més directament vinculades a l'activitat que els és pròpia.

Autonomia *f* capacitat de gestió independent d'una esfera d'assumptes propis.

Autoritats administratives independents o administracions independents *f* ens que, dotats de potestats d'ordenació per a la realització de funcions de regulació sectorial i no general, les exerceixen en un règim de no dependència respecte del conjunt de l'aparell administratiu de l'Estat.

Auxili *m* col·laboració incidental que per a un cas concret pot requerir una Administració pública d'una altra, per tal de facilitar l'exercici d'una competència que té atribuïda.

Avocació *f* resolució per la qual un òrgan superior pot reclamar per a si la decisió sobre un assumpte que estigui atribuït a un òrgan jeràrquicament inferior a ell.

Col·laboració *f* exercici conjunt de competències per part de cada instància territorial amb l'objectiu de sumar esforços i obtenir més bons resultats.

Competència *f* conjunt de funcions que l'ordenament atribueix a un òrgan administratiu.

Consortis *m* entitats, dotades de personalitat jurídica, creades i formades per diferents ens públics de naturalesa territorial o institucional de diferent àmbit territorial (estatal, autonòmic o local) i, fins i tot, per entitats privades, per a la realització de finalitats d'interès comú.

Control *m* l'activitat que permet comprovar l'adequació de l'Administració a les normes i finalitat establertes per l'ordenament jurídic.

Cooperació *f* presa conjunta de les decisions i el coexercici de les competències respectives entre les diferents instàncies territorials en àmbits d'actuació comuns.

Coordinació *f* integració de la diversitat de les parts o subsistemes en el conjunt o sistema, evitant contradiccions i reduint disfuncions que, en subsistir, impedirien o dificultarien, respectivament, la realitat mateixa del sistema.

Delegació de competències *f* resolució d'un òrgan en virtut de la qual es transfereix a un altre òrgan de la mateixa Entitat l'exercici de competències que estan atribuïdes al delegant.

Delegació de signatura *f* atribució d'un òrgan a un altre òrgan jeràrquicament dependent del delegant de la facultat de signar les decisions prèviament adoptades per l'òrgan delegant.

Descentralització *f* distribució de les funcions públiques entre diferents Administracions públiques, jurídicament independents.

Desconcentració *f* atribució amb caràcter permanent de competències de l'òrgan superior a un altre d'inferior, o del central al perifèric, en l'àmbit de la mateixa Administració pública.

Economia *f* realització dels objectius al menor cost possible.

Eficàcia *f* assoliment del resultat que correspon als objectius preestablerts per l'organització.

Eficiència *f* capacitat d'obtenir els objectius fixats d'acord amb els mitjans disponibles.

Encàrrec de gestió *m* atribució d'un òrgan o entitat a un altre òrgan o entitat, de la mateixa Administració o d'una de diferent, de la realització d'activitats de caràcter material, tècnic o de serveis, de la competència seva.

Ens *m* entitat dotada de personalitat jurídica pròpia.

Ens territorial (estat, comunitats autònomes, ens locals) *m* ens en el qual el territori té un paper essencial en la seva naturalesa.

Ens no territorial (organismes autònoms, empreses públiques) *m* ens en el qual el territori és únicament l'àmbit on l'ens desenvolupa les seves competències.

Entitats públiques empresarials *f* organismes públics als quals s'encomana la realització d'activitats prestacionals, la gestió de serveis o la producció de béns d'interès públic susceptibles de contraprestació.

Imputació *f* designació normativa del subjecte a qui s'han d'atribuir determinats actes o efectes jurídics.

Jerarquia *f* ordenació de l'aparell organitzatiu en un posicionament de gradació successiva dels diferents òrgans que en formen part, la qual cosa significa que els òrgans superiors tenen un poder de direcció respecte als inferiors.

LBRL *f* Llei 7/1985, de 2 d'abril, de Bases del Règim Local.

Llei 13/1989 *f* Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'Organització, Procediment i Règim Jurídic de l'Administració de la Generalitat.

LOFAGE *f* Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'Organització i Funcionament de l'Administració General de l'Estat.

LPAC *f* Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

LPACAP *f* Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

LRJPCat *f* Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les Administracions públiques de Catalunya.

LRJSP *f* Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

Òrgan *m* unitat diferenciada de l'aparell organitzatiu d'una persona jurídica a la qual s'atribueixen un conjunt de funcions per a la seva resolució o gestió amb efectes jurídics externs. No té personalitat jurídica pròpia.

Organismes autònoms *m* entitats que es regeixen pel Dret Administratiu i a les quals hom encomana, en règim de descentralització funcional i en execució de programes específics de l'activitat d'un Ministeri, la realització d'activitats de foment, prestacionals o de gestió de serveis públics.

Organització administrativa *f* és el conjunt de principis, d'estructures territorials i funcionals, i també dels mitjans personals i reals de totes les Administracions públiques integrades en l'Estat.

Òrgans col·legiats *m* òrgans administratius integrats per tres persones o més que desenvolupen funcions decisòries, consultives o de control.

Participació administrativa *f* intervenció dels ciutadans en la gestió dels serveis públics o intercessió, fins i tot de manera decisiva, en les decisions que prengui l'Administració pública.

Potestat organitzadora o organitzativa *f* conjunt de facultats que cada Administració ostenta per a configurar la seva estructura, és a dir, la possibilitat d'autoorganitzar-se.

Societats mercantils *f* societats regides íntegrament pel dret mercantil, en què l'Administració o els seus organismes autònoms tenen una participació majoritària, directa o indirecta, en el seu capital.

Suplència *f* substitució del titular d'un òrgan, temporalment, sense que s'efectuï una alteració de la competència.

Transparència administrativa *f* persegueix que els ciutadans tinguin coneixement del que està succeint a l'interior de les oficines administratives.

Bibliografia

Alvarez Rico, M. (1997). *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*. (2a. ed). Madrid: Dykinson.

Baena del Alcazar, M. (1984). *Organización administrativa*. Madrid: Marcial Pons.

Ballart, X.; Ramió, C. (1993). *Teoría de la Organización*. Madrid: MAP.

Brugué, Q.; Subirats, J. (1996). *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: MAP.

Cerrillo i Martínez, A. (1999). "El dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient. Anàlisi de la Llei 38/1995, de 12 de desembre, d'accés a la informació en matèria de medi ambient". *Autonomies* (núm. 24, febrer).

Coscolluela Montaner, L. (2015). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Tecnos.

Font i Llovet, T. (1985). "Órganos consultivos". *RAP* (núm. 108).

Font i Llovet, T. (1995). "Función consultiva y Estado autonómico". *Revista de Administración Pública* (núm. 138).

García de Enterría, E. (1999). *La administración española*. (9a. ed.). Madrid: Civitas.

García de Enterría, E; Fernández, T.R. (2015). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.

García-Trevijano Fos, J.A. (1957). *Principios jurídicos de la Organización Administrativa*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

Giannini, M.S. (1991). *El poder público. Estado y Administraciones Públicas*. Madrid: Civitas.

Giannini, M.S. (1993). *Derecho Administrativo* (traducció espanyola per Luis Ortega). Madrid: MAP.

Gomà, R.; Brugué, Q. (1994). "Nous models de gestió i d'organització pública". *Autonomies* (núm. 18, juliol, pàg. 199-220).

Gosálbez Pequeño, H. (Ed.) (2016). *El nuevo régimen jurídico del sector público*. Madrid: El consultor de los ayuntamientos-Wolters Kluwer.

Martínez Martín, A. (1996). *Una teoría sobre nuestra organización pública*. Madrid: Tecnos.

Mayntz, R. (1982). *Sociología de la Organización*. (4a. ed.). Madrid: Alianza Editorial.

Nieto, A. (1992). "La jerarquía administrativa". *Documentación Administrativa* (núm. 229, gener-març, pàg. 11-64).

Nieto, A. (1996). *La nueva organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel.

Ortega, L. (1996). "La modernización de las Administraciones Públicas". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (núm. 5-6, gener-agost, pàg. 17-22).

Ortega, L. (1994). "El reto dogmático del principio de eficacia". *RAP*, (núm. 133).

Parada Vázquez, R. (2015). *Derecho administrativo*. Madrid: Open ediciones.

Parejo Alfonso, L. (1983). *Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid: Civitas.

Parejo Alfonso, L. (1995). *Eficacia y Administración. Tres estudios*. Madrid: Ministerio de Administración Pública.

Prats Català, J. (1993). "Derecho y management en las Administraciones Públicas". *Ekonomiaz* (núm. 26, 2º quadrimestre).

Quermonne, J.L. (1993). *L'organització administrativa de l'estat*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Sala Arquer, J.M. (1984). "El Estado neutral. Contribución al estudio de las Administraciones independientes". *Revista Española de Derecho Administrativo* (núm. 42).

Santamaría Pastor, J.A. (1984). "La teoría del órgano en el Derecho administrativo". *Revista Española de Derecho Administrativo* (núm. 40).

Santamaría Pastor, J.A. (2015). *Principios de Derecho Administrativo General*. Madrid: Iustel.

Tornos Mas, J. (coord.) (2012). *La Ley 26/2010, del 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*. Madrid: Iustel.

Villora Mendieta, M. (1996). *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid: MAP.

