

INTRODUCCIÓ A L'ORGANITZACIÓ ADMINISTRATIVA, ÒRGANS I COMPETÈNCIES

Autor: Antoni Milian i Massana. Codi ORCID: 0000-0002-1750-3398

Lloc de creació: Universitat Autònoma de Barcelona

Data de creació: novembre de 2020



Assignatura: dret administratiu I

SEGON CURS

TEMA 5

INTRODUCCIÓ A L'ORGANITZACIÓ ADMINISTRATIVA, ÒRGANS I COMPETÈNCIES

Cal estudiar tot el contingut d'aquest full. La finalitat de la negreta només és la de destacar alguns textos.

Abreviatures:

CE: Constitució Espanyola de 1978

LG: Llei 50/1997, de 27 de novembre, d'organització, competència i funcionament del Govern

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

LRBRL: Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local

I.- Funcions que acompleixen les normes d'organització

· Creen, modifiquen i suprimeixen estructures (ens públics i òrgans), o en garanteixen l'existència.

- Regulen la naturalesa, les característiques i la composició de les estructures i la designació dels titulars.
- Conformen la capacitat jurídica de cada entitat administrativa, definint-ne els fins i distribuint les competències entre totes elles i entre els seus òrgans.
- Ordenen les relacions entre les diferents administracions públiques i entre el òrgans que les componen.
- Contenen les regles de funcionament i sobre la formació de la voluntat dels òrgans col·legiats, i sobre la intervenció de diferents òrgans o entitats en el procés d'adopció de les decisions.
- Atribueixen mitjans personals, materials i financers a les diferents estructures administratives.

(Aquestes funcions han estat extretes de les p. 227-228 de la 18 ed., 2022, del *Derecho administrativo. Parte general*, del professor Miguel Sánchez Morón)

II.- L'organització administrativa

L'organització pretén introduir un principi d'ordenació. Un aspecte de gran transcendència jurídica el constitueix la determinació dels centres de decisió les actuacions dels quals són imputables al conjunt de l'organització.

En sentit jurídic l'organització seria el conjunt de normes que regulen les atribucions, la composició i el funcionament d'un aparell administratiu. Hi ha dos grans nivells en l'organització: Les administracions públiques, que són persones jurídiques, i els òrgans que les componen.

Alguns autors havien negat valor jurídic a la majoria de normes organitzatives en considerar que el dret és el conjunt de normes que regulen les relacions entre subjectes. Les relacions de les administracions públiques amb llur òrgans i entre aquests, no tindrien caràcter normatiu.

Avui sabem que les normes organitzatives són veritables regles de dret, ja que produeixen veritables efectes jurídics. Si no tinguessin caràcter jurídic, les administracions públiques actuarien de manera arbitrària sense subjecció al dret. Tant se val que qualsevol autoritat decideixi sobre qualsevol assumpte?

Ja s'intueix que no. Les normes organitzatives, per exemple, cerquen garantir la imparcialitat i la neutralitat, i protegir de les influències, a través de les condicions per ocupar un càrrec públic o ser-ne titular.

III.- L'organització administrativa en la Constitució espanyola

La Constitució no és aliena a l'organització administrativa i hi intervé en quatre plànol o nivells:

a) Establint i dissenyant determinades administracions i determinats òrgans. Exemples:

Artículo 140. [Los municipios]

La Constitución garantiza la autonomía de los **municipios**. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su **gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales**. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.

Artículo 141. [La provincia]

1. **La provincia es una entidad local** con personalidad jurídica propia, **determinada por la agrupación de municipios** y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

2. **El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.**

3. **Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.**

4. **En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.**

Artículo 107. [Consejo de Estado]

El **Consejo de Estado** es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia.

b) Fixant reserves de llei en aspectes organitzatius. Exemples:

Artículo 103. [Funciones y órganos de la Administración. Funcionarios]

1. [...]

2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados **de acuerdo con la ley**.

3. **La ley regulará** el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

[...]

Artículo 107. [Consejo de Estado]

El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. **Una ley orgánica regulará** su composición y competencia.

Sobre la base de l'article 103.2 CE, l'article 59 LRJSP estableix el següent:

Artículo 59. Creación, modificación y supresión de órganos y unidades administrativas

1. Las Subsecretarías, las Secretarías Generales, las Secretarías Generales Técnicas, las Direcciones Generales, las Subdirecciones Generales, y órganos similares a los anteriores se crean, modifican y suprimen por Real Decreto del Consejo de Ministros, a iniciativa del Ministro interesado y a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

2. Los órganos de nivel inferior a Subdirección General se crean, modifican y suprimen por orden del Ministro respectivo, previa autorización del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

3. Las unidades que no tengan la consideración de órganos se crean,

modifican y suprimen a través de las relaciones de puestos de trabajo.

c) Preveient i donant rang constitucional a determinats principis organitzatius. Exemples:

Artículo 103. [Funciones y órganos de la Administración. Funcionarios]

1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y **actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación**, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

2. [...]

3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la **imparcialidad** en el ejercicio de sus funciones.

[...]

d) Configurant límits de caràcter substantiu

Per exemple, a través de la garantia institucional de determinats ens; o mitjançant límits a les administracions independents.

IV.- Unitats i òrgans

Tal com estableix l'article 56.1 LRJSP, les unitats administratives són els elements organitzatius bàsics de les estructures orgàniques de l'Administració general de l'Estat:

Artículo 56. Elementos organizativos básicos

1. Las unidades administrativas son los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas. Las unidades comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común. Pueden existir unidades administrativas complejas, que agrupen dos o más unidades menores.

2. [...]

Tanmateix, les unitats a les quals se'ls ha atribuït una de les funcions que enumera l'article 5.1 LRJSP tenen la consideració d'òrgan administratiu:

Artículo 5. Órganos administrativos

1. **Tendrán la consideración de órganos administrativos** las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo.

2. [...]

En definitiva, els òrgans i les unitats són les parts que integren l'organització d'una administració pública.

Les unitats que no són òrgans es creen, modifiquen i suprimeixen a través de les relacions de llocs de treball (vegeu *supra* l'article 59.3 LRJSP). També ho disposa l'article 56.3 de la mateixa Llei:

Artículo 56. Elementos organizativos básicos

1. [...]

3. Las unidades administrativas se establecen mediante las relaciones de puestos de trabajo, que se aprobarán de acuerdo con su regulación específica, y se integran en un determinado órgano.

Pel que fa als òrgans de l'Administració general de l'Estat, la creació, la modificació i la supressió correspon:

al President del Govern, els òrgans superiors (art. 2.2, lletra j LG)

al Consell de Ministres, els òrgans directius (art. 59.1 LRJSP)

al Ministre, els òrgans del seu departament de nivell inferior a Subdirector general (art. 59.2 LRJSP)

V.- Els òrgans administratius

L'estructuració de les administracions públiques en òrgans té l'origen en el dret canònic, i és una reacció i una resposta davant la situació caòtica de les relacions personals de poder de l'antic règim, basades en la capacitat d'influència, l'acumulació i l'expansió de poder personal, les lluites intestines i les gelosies.

El dret canònic havia introduït una distinció cabdal entre l'ofici eclesiàstic, de caràcter permanent i amb potestats definides i iguals per a cada ofici (cardenal, arquebisbe, bisbe, canonge, rector parroquial,...), i el titular físic de l'ofici, de caràcter temporal o transitori. Napoleó aplicarà aquesta distinció a l'administració francesa, diferenciant entre l'òrgan (unitat amb competències atribuïdes legalment) i el titular de l'òrgan (persona física que exerceix les competències assignades a l'òrgan).

Les relacions jurídiques que els òrgans administratius estableixen amb altres subjectes s'imputen sempre a l'administració a la qual es troben incardinats. Són les persones jurídiques (recordem que les administracions públiques són persones jurídiques) i no els òrgans les que poden entaular relacions jurídiques. Perquè les activitats del titular de l'òrgan puguin imputar-se a l'administració a la qual pertany aquest, cal que el titular que n'exerceix les competències estigui vàlidament investit i que actuï en matèria pròpia de l'òrgan (en principi no hi haurà imputació quan actuï fora del servei).

VI.- Tipologia d'òrgans

a) Segons l'origen de la norma que els crea:

Òrgans constitucionals (Consell de Ministres, President del Govern de l'Estat, Ministres, Consell d'Estat, Delegats del Govern en les Comunitats Autònomes,...) i òrgans no constitucionals (Subsecretaris, Directors Generals, Subdelegats del Govern en les províncies, Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris,...).

Els òrgans constitucionals són creats per la Constitució, mentre que els òrgans no constitucionals es creen per les lleis o les normes reglamentàries.

b) Segons l'estructura dels òrgans:

Òrgans individuals o unipersonals (President del Govern, Subsecretaris, Directors Generals, Alcaldes,...), i òrgans col·legiats (Consell de Ministres,

Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris, Comissió territorial d'assistència al Delegat del Govern, els tribunals d'oposicions, Conferències Sectorials, Comissions Bilaterals de Cooperació, Consell Escolar de Catalunya, Consells escolars dels centres, Claustre del professorat, el Ple municipal, Junta de Govern Local,...). Els òrgans col·legiats disposen d'una regulació específica que, amb caràcter general per a totes les administracions públiques, i per a l'Administració general de l'Estat, es troba establerta, respectivament, en els articles 15 a 18, i 19 a 22 LRJSP.

Els òrgans individuals o unipersonals tenen un únic titular, mentre que els òrgans col·legiats els componen tres o més membres.

c) Segons la funció dels òrgans:

Òrgans actius (Consell de Ministres, President del Govern, Ministres, Directors Generals, Delegats del Govern en les Comunitats Autònomes, Alcaldes, Ple municipal,...), òrgans consultius (Consell d'Estat, Comissió Jurídica Assessora, Consell Escolar de Catalunya...), òrgans deliberants (Comissió territorial d'assistència al Delegat del Govern,...), òrgans de control (Intervenció General de l'Administració de l'Estat, del que depèn una xarxa d'interventors delegats en els ministeris, organismes públics i altres entitats; Tribunals Econòmics Administratius, Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals,...), òrgans de coordinació, cooperació i col·laboració (Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris, Conferències Sectorials, Comissions Bilaterals de Cooperació,...). Hi ha òrgans que poden exercir més d'una funció. Per exemple, el Consell de Ministres o el Ple municipal poden prendre decisions o poden limitar-se a deliberar.

La funció principal dels òrgans actius és la gestió dels serveis. Emeten declaracions de voluntat (decisions). Molts d'ells són òrgans individuals. La funció principal dels òrgans consultius és la d'assessorar els òrgans actius mitjançant l'emissió d'opinions, de manera formal, a través d'informes, dictàmens,... Emeten declaracions de judici. Normalment són òrgans col·legiats. A diferència dels òrgans consultius, els òrgans deliberants no emeten formalment opinions i es limiten a assessorar o a proporcionar informació a un o diversos membres (òrgans) actius a través de l'intercanvi de parer entre ells. També són normalment òrgans col·legiats. Els òrgans de control tenen com a funció principal el seguiment, la vigilància i la supervisió sobre les activitats d'altres òrgans o altres administracions públiques.

d) Segons l'extensió territorial:

Òrgans centrals (Consell de Ministres, Ministres, Directors Generals, Consells de Govern de les comunitats autònomes, Consellers, Directors generals de les administracions autonòmiques, Alcaldes, Ple municipal...), òrgans territorials o perifèrics (Delegats del Govern en les Comunitats Autònomes, Subdelegats del Govern en les províncies, el Delegat Territorial que hi pot haver per a cadascun dels Departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya en l'àmbit de cada Delegació Territorial del Govern, òrgans de gestió desconcentrada dels districtes dels municipis de gran població...)

Els òrgans centrals són els que estenen la seva competència a tot el territori sobre el qual té competència l'administració pública a la qual pertanyen. Els òrgans territorials o perifèrics estenen la seva competència a una part del territori sobre el qual té competència l'administració a la qual pertanyen. Solen haver-hi tants òrgans territorials del mateix nivell com siguin necessaris per a cobrir tot el territori sobre el qual té competència l'administració a la qual pertanyen.

VII.- Competència dels ens (de les administracions públiques) i dels òrgans

La competència és el conjunt de funcions, potestats (o poders), atribucions i responsabilitats que l'ordenament atribueix a cada administració pública o ens, i a cada un dels seus òrgans.

Antigament totes les competències eren atribució del Príncep i s'exercien derivadament d'aquesta instància sobirana, d'acord amb les relacions personals que s'establien i segons ell decidia. D'ençà del constitucionalisme, les competències es fixen i distribueixen per llei o reglament (és a dir, a través de normes jurídiques) de manera cada cop més rígida i inalterable.

Artículo 5. Órganos administrativos

1. [...]

3. La creación de cualquier órgano administrativo exigirá, al menos, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica.

b) Delimitación de sus funciones y competencias.

c) [...]

4. [...]

Artículo 8. Competencia

1. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes.

[...]

2. La titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquéllos **en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias**.

3. Si alguna disposición atribuye la competencia a una Administración, sin especificar el órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio. Si existiera más de un órgano inferior competente por razón de **materia y territorio**, la facultad para instruir y resolver los expedientes corresponderá al superior **jerárquico** común de éstos.

Els criteris més importants de distribució de competències són els tres següents: el criteri jeràrquic, el criteri material i el criteri territorial. El criteri jeràrquic implica una distribució vertical de les competències entre els diferents graons o nivells d'òrgans. El criteri material suposa una distribució per sectors o àrees funcionalment homogènies d'activitat administrativa (treball, educació, sanitat, indústria, turisme, habitatge, medi ambient, trànsit,...). El criteri territorial significa que cada òrgans té competència en un àmbit territorial o circumscripció determinats que les normes estableixen. En el cas dels òrgans territorials o perifèrics és habitual, com ja hem dit, trobar-se amb una pluralitat d'òrgans amb la mateixa competència material i jeràrquica, i es distingeixen entre ells pel territori (per exemple, els Subdelegats del Govern en les províncies tenen cadascun d'ells la mateixa jerarquia i les mateixes competències materials, i allò que els distingeix és la competència territorial, atès que cada un d'ells ha d'exercir les competències materials assignades en una província determinada diferent de la dels altres).

La distribució de competències es fa a través de normes. En concret, la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes l'efectuen la Constitució (art. 148, 149 i 150.1 i 2 CE) i els Estatuts d'autonomia. L'atribució de competències a les entitats locals es realitza a través de lleis (normes amb rang de llei) (art. 2; 4.1; 7.2; 25.1, 2 i 3; 26; 36.1 LRBRL). L'atribució de competències als organismes públics i a les autoritats administratives independents es duu a cap a través de lleis (normes amb rang de llei) i dels seus Estatuts (que són normes reglamentàries) (art. 91.1; 93.1, lletra a, i 2; 109.1 i 110.1 LRJSP). La distribució de competències entre els òrgans interns d'una administració la porten a terme les lleis generals (per exemple, per a l'Administració general de l'Estat la LRJSP), les lleis sectorials i les normes reglamentàries. Normalment són les lleis les que distribueixen les competències entre els òrgans superiors i directius i els reglaments els que ho fan entre els òrgans inferiors. Però ja sabem que, en virtut de l'article 103.2 CE, hi cabria una deslegalització molt ampla sobre la distribució interna de competències al si de l'Administració general de l'Estat (caldría respectar, òbviamment, les competències que la Constitució atribueix).