

1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

El concepto de Administración proviene de la expresión latina "ad manus traere" , en alusión a manejo o gestión de asuntos ajenos , y en tal sentido administración pública hace referencia al manejo de los asuntos públicos por quien tiene la potestad de hacerlo .

Cuando se trata de aplicar esta definición al ámbito de la Administración Pública puede enfrentarse desde una doble perspectiva:

A.-) Desde la perspectiva **objetiva** (como actividad o función):

En tal sentido entendemos Administración pública como la **actividad de administrar** los intereses públicos y así su concepto se enmarca dentro de alguna de las tres funciones que el estado realiza: legislativa, ejecutiva y judicial. Dentro de esta perspectiva, nos encontramos dos posturas diferenciadas que enmarcan el concepto de Administración en distintas funciones:

- a. Algunos autores (García Trevijano) , integran la Administración pública dentro de la función ejecutiva. Tal postura ha sido rebatida por la evidencia de que existen actividades de la Administración (como la resolución de un recurso o el dictado de un Reglamento) que no son funciones puramente ejecutivas sino más bien cuasijudiciales o administrativas.
- b. Por otro lado, otros autores (como Alessi) piensan que la Administración pública debe encuadrarse dentro de una cuarta función o poder del Estado que pasaría a denominarse "función administrativa" con características propias. A su vez, esta postura también ha sido discutida puesto que toda actividad administrativa puede encuadrarse dentro de alguna de las tres funciones anteriores.

Así pues, podemos concluir que Administración Pública entendida como actividad de administrar una vez tendrá naturaleza ejecutiva, otras legislativa y otras judicial, por lo que este criterio no es muy útil a la hora de fijar el concepto de Administración Pública.

B.- Desde un criterio **subjetivo u orgánico** (como organización compuesta de sujetos que la integran)

En esta postura cabe conceptuar a la AP como una **organización formal** o complejo orgánico encuadrado dentro del

poder ejecutivo, donde coexiste con el Gobierno y que no realiza unicamente actos de naturaleza ejecutiva , sino tambien legislativa o judicial , recibiendo todos ellos un tratamiento unitario que viene regulado por el Derecho Administrativo.

A pesar de que tanto el poder legislativo como el judicial realizan actividades **materialmente** administrativas quedan fuera de la Administración pública ya que:

- c. **Doctrinalmente**, tienen carácter interno distinto de la Administración (**no** se encuadran en el proceso de **ejecución de Leyes como la admón.** sino en el proceso de pronunciamiento de sentencias o dictado de leyes) y quedan fuera del Derecho Administrativo, recibiendo un tratamiento jurídico diferente a los actos que realiza la Administración.

d.-Desde un punto de vista jurídico positivo,

- i. Según la LRJPAC (30/1992) : se identifica acto administrativo con acto de la Administración.
- ii. Según la LOFAGE (6/1997): la Administración está constituida por órganos jerárquicamente ordenados.

Teniendo en cuenta que ni el poder legislativo ni el judicial están formados por órganos ordenados jerárquicamente, ninguno de estos dos poderes tendrán consideración de Administración y no podrán producir por tanto actos administrativos en el estricto sentido en que se entiende el concepto.

La administración, en consecuencia, gestiona siempre bienes ajenos, que son los propios de la comunidad política a la que sirve; y en tal sentido la acción de la administración-o acción del estado-se manifiesta en diversas formas que se reconducen a las siguientes:

- 1.- Establecer normas a las que se ajuste la conducta de los miembros de la comunidad --- legislación
- 2.-Decisión concreta de conflictos intersubjetivos de intereses planteados por aquellos miembros entre sí o con la comunidad--- jurisdicción
- 3.- Ejecución de medidas adecuadas para satisfacer necesidades de vida en común--- administración

Relación de la administración con los demás poderes del estado:

Si bien es cierto que el poder del estado es único, la referencia a los poderes del estado tiene un valor entendido en el derecho público en el sentido de que tales poderes son los propios órganos constituidos para ejercer las funciones estatales; y si bien es cierto que en la doctrina de la separación de poderes en legislativo y el judicial tienen delimitado normativamente el ámbito de su poder, en cambio el poder ejecutivo es precisamente lo que había quedado históricamente en manos del monarca una vez detraídas aquellas funciones , por lo que se dice que el poder ejecutivo tiene

carácter residuario en cuanto le corresponde un campo de acción estatal que abarca a todos los ámbitos que no queden alcanzados por los otros dos poderes: legislativo y judicial.

Definición de Administración en diccionario RAE: "acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos y al resolver las reclamaciones a que en el lugar lo dictado"

Sumisión de la administración al derecho:

Uno de los postulados con origen en la Revolución Francesa es el de la sumisión de la administración al derecho, y tal sumisión ha revestido diversas formas a lo largo de la historia:

1.- Doctrina del fisco: propia del estado policía, donde se distinguía los **actos privados de la administración**-los cuales podrían ser objeto de impugnación ante la jurisdicción porque el estado los realizaba como si fuera un particular -de los llamados **actos de poder**, que quedaban exentos de la jurisdicción ordinaria por pertenecer al derecho público o derecho administrativo.

2.- Doctrina del "Rule of law": tanto el estado como los particulares están sometidos al mismo régimen jurídico por sus actos, no habiendo un derecho especial para el estado ni una jurisdicción especial para enjuiciar sus actos (sistema anglosajón)

3.- Régimen administrativo: en este sistema la administración-el estado-en cuanto poder se somete también al derecho, pero no a la ley civil porque ésta parte de la igualdad jurídica, sino a la ley administrativa en la que la administración ejerce un poder por virtud del cual se presume la legitimidad de los actos realizados por esa administración, dando lugar a un enjuiciamiento de tales actos por parte de una jurisdicción especializada: la jurisdicción contencioso administrativa.

Enlazando con esto, las notas típicas de la administración en nuestro derecho son las siguientes:

1.- La administración es un poder jurídico y sus actos son ejecutorios, esto es, se imponen con inmediata aplicación y presunción de legitimidad.

2.- La separación entre administración pública y tribunales judiciales ordinarios es absoluta

3.- La justicia administrativa está encomendada a los tribunales contencioso administrativos, órganos cualificados dentro de la jurisdicción ordinaria y que tiene como misión fundamental enjuiciar los actos dados por la administración.

4.- La administración actúa bajo el principio de responsabilidad civil por sus actos

El corolario de la sumisión de la administración al derecho en nuestro sistema parte de lo que se dispone en varios preceptos de la CE:

9.1.- Los ciudadanos y los poderes públicos están sometidos a la constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

9.3.- La constitución garantiza el principio de legalidad....., lo que comporta la sumisión de la administración a la ley.

97.- El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

103.- 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.

106 1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

2. Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos

Administración y personalidad jurídica

La base sobre la que actúa en derecho la administración es la consideración de la misma como persona jurídica, esto es, como ente que participa en el sistema jurídico emanando actos con trascendencia jurídica, que generan derechos, deberes y relaciones con otras personas, cuya adecuación a las normas han de valorar los tribunales.

(recordar aquí que todo obrar con efectos jurídicos puede estar llevado a cabo por una persona física o por una persona jurídica; será persona jurídica toda entidad o persona no física que tenga reconocida la capacidad de actuar en el plano jurídico. Tales personas jurídicas pueden ser privadas-sociedades mercantiles o asociaciones- o públicas: todas las administraciones públicas y sus organismos)

En consecuencia, el estado -o la administración- tienen reconocida personalidad jurídica por la ley para actuar en el ámbito jurídico; que además es única y en tal sentido viene reconocida por el artículo 3 de LRJPAC:

Cada una de las Administraciones públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.

Tipología de los entes públicos: Entidades que integran la administración pública

Dentro de los entes que integran la administración pública cabe hacer la siguiente clasificación

A.-Territoriales: son aquellos que extienden su poder a toda la población de un territorio con universalidad de sus fines y en tal sentido son los que vienen recogidos en el artículo 137 de la CE: **"el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias , y en las CCAA que se constituyan"**

B.-No territoriales: tienen como base a un conjunto de personas o un fin, pero no un territorio y suelen distinguirse entre

B.1 entes corporativos: conjunto de de personas para alcanzar un fin que organizan el ente a su voluntad

B.2 entes institucionales: conjunto de medios materiales adscritos al fin establecido por voluntad del fundador

Relaciones entre administraciones públicas

Están regidas por los siguientes principios:

1.- Cooperación: las AAPP coordinan sus esfuerzos colaborando en pie de igualdad

2.- Coordinación: en este caso el ente público superior hace uso de su posición de supremacía para lograr la coherencia de actuación de los entes territoriales inferiores (por ejemplo se ejerce por el estado y las CCAA sobre los entes locales)

3.- Fiscalización: comporta facultades de control de unos órganos administrativos sobre otros dentro de un mismo ente público (por ejemplo intervención General del estado o tribunal de cuentas)

4.- Tutela: ante la variedad de entes públicos indica las facultades de control por aprobación, anulación o suspensión de actos de los inferiores por parte de los superiores, dándose en nuestro ordenamiento en el caso de la facultad que tiene el estado y las CCAA de impugnar los acuerdos de entidades locales en el caso de que infrinjan el ordenamiento jurídico o menos caben sus competencias

5.- Autonomía: comporta una capacidad general de autodeterminación en el campo del derecho, que en nuestro sistema tiene su más importante manifestación en la autonomía política concebida a las CCAA, con facultad de dictar normas jurídicas propias innovando el ordenamiento jurídico; pero que también es predicable de las entidades locales, que gozan de autonomía en el campo de ejercicio de las competencias que tienen atribuidas por la ley, incluso para dictar normas propias sometidas a la Ley y a los reglamentos de orden superior (p.e. ordenanzas municipales)

Acción administrativa general:

La actividad de gestión de los intereses públicos demanda actuaciones administrativas diversas, y esta diversidad ha sido clasificada por Jordana de Pozas tradicionalmente de la siguiente manera:

1.- Actividad de policía: mediante la que se restringen los derechos de los particulares p.e seguridad pública o licencia para ejercer actividades

2.- Actividad de fomento -o incentivadora- mediante la que se estimula el ejercicio de alguna o actividad orientada al cumplimiento de un interés general p.e. subvenciones

3.- Servicio público: mediante la que la administración suministra determinadas prestaciones a los particulares p.e. Servicio de transportes

Potestades administrativas

La relación que se da entre la administración y los administrados se denomina relación jurídico-administrativa, en la cual existen situaciones de poder jurídico y de sumisión que constituyen el contenido de tal relación

-la administración está en situación de poder jurídico

-el administrado está en situación de sumisión jurídica

La legalidad atribuye poderes jurídicos a la administración que son exorbitantes y superiores colocando a tal administración en plano de supremacía en sus relaciones con los administrados; y tal conjunto de poderes toman la denominación de **potestades administrativas**,

Tales potestades pueden ser:

a.-Regladas: la ley prevé con todo detalle y minuciosidad la forma de ejercicio de la potestad, sin que la administración pueda hacer innovación alguna.

Tienen como ventaja la seguridad jurídica entendida como garantía de un mismo contenido para todos los actos del poder y para todas las ocasiones

b.- Discrecionales: la discrecionalidad surge cuando el ordenamiento jurídico atribuye a algún órgano competencia para apreciar en un supuesto dado lo que sea de interés público suponiendo, además, delegar por el ordenamiento jurídico en la administración la configuración del elemento dirigido a obtener el interés público; esto es la potestad discrecional permite a la administración optar entre varias soluciones o alternativas igualmente justas para el ordenamiento jurídico, en función de la oportunidad.

Tienen como ventaja la eficacia práctica para acomodarse a todos los casos concretos en que se ejercen potestades administrativas ,pero también tiene el peligro de que esta confianza de la ley en la apreciación subjetiva de la administración pueda llevar a ejercer la potestad para fines no amparados por el ordenamiento jurídico, persiguiendo fines no legítimos o faltos de interés público (de ser así, el ejercicio

de la potestad discrecional incurriría en lo que se denomina "desviación de poder", que es cabalmente el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los previstos en el ordenamiento jurídico.

A título enumerativo , pueden señalarse las siguientes potestades administrativas:

1-Potestad reglamentaria: que comporta el poder de dictar reglamentos (actos administrativos generales) o actos administrativos singulares. Esta potestad lo es tanto de órganos del estado (a través de decretos u órdenes ministeriales) como de las CCAA (generalmente se denominan órdenes de las consejerías correspondientes) como de las EELL (generalmente se denominan ordenanzas y reglamentos de las EELL)

2.- Potestad sancionadora : que comporta el poder de imponer sanciones a los ciudadanos cuando estos transgredan las normas que tengan prevista la imposición de una sanción (potestad sancionadora general) y en especial el poder corregir a los funcionarios y servidores públicos por trasgresión de la disciplina interna administrativa (potestad disciplinaria).

3.- Potestad de mando o policía: es el poder jurídico coactivo propio de la seguridad pública, para coerción de la conducta de los particulares que transgreden las reglas de seguridad pública.

4.- Potestad expropiatoria: confiere a la administración el poder de sacrificar la propiedad u otros derechos de los particulares en beneficio de la utilidad pública o el interés social

Finalmente debe decirse que en el otro lado de la relación (sumisión jurídica) se encuentra el administrado, el que también puede ser titular de derechos que oponer frente a la administración, los que pueden ser de dos tipos:

1.- Derechos generales: el administrado , en cuanto que ciudadano que se relaciona con la Admón , ostenta una serie de derechos ante ésta (derecho de información , derecho de acceso a los archivos y registros públicos ,derecho a la economía del procedimiento , y derecho a exigir responsabilidad a la administración.....)

2.- Derechos de contenido concreto exigibles a la administración : que se denominan generalmente en la doctrina administrativa **derechos subjetivos**, que pueden definirse como poder jurídico de un sujeto concreto para hacer valer frente a otro sujeto obligaciones o deberes en interés propio y que es objeto de tutela jurídica.(derecho de propiedad frente a la expropiación , derecho a la libertad frente al intento de la admón. de practicar una detención)

Actuación jurídica de la administración

Acto administrativo:

La actuación de la administración puede estar sometida al derecho privado - como la que se refiere a los demás particulares- o puede estar sometida al derecho público, y esta última es la actividad típica de la administración.

La administración ,para llevar a efecto sus cometidos , lo hace a través de actos administrativos.

Tales actos administrativos pueden ser:

a.-generales: son los reglamentos como actos que emanan de la autoridad administrativa competente promulgando una prescripción de alcance general y de valor subordinado a la ley dictada en el ejercicio de la potestad más característica de la administración: la potestad reglamentaria (así hay reglamentos del estado, de las CCAA o de los entes locales)

b.-singulares: es el acto administrativo propiamente dicho, que ha sido definido por García de Enterría como " declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria"

Otras clasificaciones son:

a-expreso (dictado por resolución escrita)

b-o presunto (pues si recae la obligación de resolver y la administración no lo hace, el ordenamiento jurídico concede a esa inactividad efectos concretos que el particular interesado puede interpretar para hacer lo que le convenga)

a-de trámite: requiere que se dicte otro ulterior

b-definitivo: resolución final pendiente de recurso administrativo

c-firme: resolución final contra la que no cabe recurso por no haberse interpuesto el mismo o por haberse ya resuelto.

Es importante decir aquí que los actos han de ser **motivados** y que la falta de motivación puede determinar indefensión del interesado, haciendo nulo el acto.

Eficacia y validez del acto administrativo

Sobre la eficacia y validez del acto administrativo dice el artículo 57 de laLRJPAC que " los actos en las AAPP sujetos al derecho administrativo se presumirán

válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en el propio acto se disponga otra cosa o que en la eficacia se demore por qué la misma esté supeditada a la notificación o publicación del acto o aprobación por órgano superior.

No obstante esta presunción , no siempre los actos administrativos son conformes a derecho , y para estos casos la LRJPAC establece un sistema de invalidación de actos dictados por la administración, que puede ser de alguna de las tres categorías:

1.- Actos nulos de pleno derecho: son las más graves contradicciones del acto administrativo con el ordenamiento jurídico (cuando él actuó dictado lesiona derechos o libertades constitucionales, cuando es dictado por órgano manifiestamente incompetente, cuando sea constitutivo de delito, cuando se prescinda total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido y en los demás casos que lo establezca expresamente la ley)

Estos actos no producen efecto alguno, pero pueden producir efectos si nadie insta la nulidad.

2.- Actos anulables :los que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico que no sea alguna de las que determinan la nulidad de pleno derecho , incluso la desviación de poder (es desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los establecidos por el ordenamiento jurídico)

Estos actos producen sus efectos mientras no se declare su nulidad por el órgano competente o por los tribunales

3.- Actos irregulares: son actos no adecuados al ordenamiento jurídico que contengan alguna infracción no comprendida entre las anteriores.

Estos actos producen los efectos propios de los mismos, sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario causante de la irregularidad.

La invalidez de los actos administrativos de que se habla más arriba puede hacerse valer de dos formas:

1.- Por revisión de oficio del acto por la propia administración que lo ha dictado por no ser conforme a derecho, revisión que tiene distintos requisitos según el acto sea nulo o solamente anulable; y que sea declarativo de derechos o gravoso para los interesados

2.- Por vía de recurso en la propia vía administrativa o en la vía judicial.

Si es en la vía administrativa lo será a través de alguno de los siguientes recursos :

2.1.- Reposición: que se interpone y resuelve ante el mismo órgano que dictó el acto

2.2.- Alzada: que se interpone y resuelve por el superior jerárquico del que dictó el acto impugnado

2.3.- Revisión: es recurso extraordinario contra actos firmes por razones excepcionales de errores graves o delitos que se hubieran cometido al momento de dictar el acto administrativo; y que se interpone ante el mismo órgano que dictó el acto

Si es en vía judicial se requiere generalmente que se hayan agotado todos los recursos que existieran en la vía administrativa o que contra tal al acto no quepa recurso administrativo alguno.

Procedimiento administrativo

Es el cauce formal para la elaboración de los actos administrativos , en cuanto que la administración ha de seguir unas fases de actuación administrativa antes de dictar el acto resolutorio final .El procedimiento es garantía de que la actuación administrativa se someta al derecho.

Tales fases son las siguientes:

1.- Iniciación: puede hacerse a petición de parte (instancia) o de oficio por la propia administración

2.- Ordenación: sigue a la iniciación despachando los asuntos con la celeridad que requieran

3.- Instrucción: comprende el traslado para alegaciones a los interesados, la práctica de las pruebas que puedan ser pertinentes, la emisión de los informes que procedan y la audiencia a los interesados antes de dictar el auto resolutorio final.

4.- Terminación: la terminación del procedimiento puede ser:

4.a) normal: se dicta el acto resolviendo todas las cuestiones planteadas por el interesado y aquellas otras derivadas del mismo.

4.b) anormal: son los casos de determinación por acuerdo con la administración, de desistimiento o renuncia del interesado o de caducidad del procedimiento

Relaciones Gobierno-Administración

Está en tema 5 , pero aquí también es oportuno

El título VI de la CE gira bajo la denominación del " Gobierno y Administración" , refiriéndose en consecuencia a

dos tipos de actividades, ambas situadas en el seno del poder ejecutivo y no siempre nítidamente diferenciables: la política y la administrativa.

Desde el punto de vista teórico la distinción es clara:

-el gobierno realizará la actividad política compuesta por el núcleo de decisiones del poder ejecutivo más importantes basadas en razones de oportunidad cuya apreciación queda al criterio de quienes lo integran .

-por su parte la administración está compuesta por un conjunto de órganos servidos por funcionarios que tienen por misión ejecutar materialmente la ley y asegurar la efectividad de las decisiones del gobierno con neutralidad política.

Desde el punto de vista práctico la distinción no es tan fácil porque toda medida política implica una serie de actuaciones administrativas sin las cuales no puede tener efectividad y también porque la actividad administrativa necesita muchas veces de la adopción de decisiones discrecionales que encierran verdaderas opciones políticas; y por otro lado la confusión se aumenta si se tiene en cuenta que los ministros actúan bajo un doble carácter, como órganos políticos que forman parte del gobierno y como órganos administrativos, pues en virtud del principio de jerarquía ocupa en la cúspide de la organización administrativa del estado en cada una de las ramas de que son responsables.

La separación entre "administración" y "política" asegura la neutralidad política de la administración dotando en los momentos de cambio político y también la ejecución de las decisiones políticas con independencia del criterio particular de los funcionarios encargados de aplicarlas

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

Tales principios son los faros que guían a la administración pública y tradicionalmente se ha venido distinguiendo entre

- principios de actuación
- principios de organización

Estos principios se obtienen por abstracción de concretos preceptos repartidos a lo largo del texto

constitucional (en especial artículos 9, 10 ,97 ,103 , 106 etc.....).

A.- PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN

1.- Principio de legalidad: este principio de legalidad comporta las **siguientes consecuencias:**

a.- Sumisión de la actuación administrativa a las prescripciones del poder legislativo, como consecuencia de la mecánica de la división de poderes (esto es, sumisión de la administración a la ley)

b.- Respeto absoluto en la producción de las normas administrativas al orden escalonado exigido por la jerarquía de fuentes, que en el ámbito administrativo sería el siguiente:

1.- Decretos (del gobierno)

2.- Órdenes de las comisiones Delegada del gobierno

3.- Órdenes ministeriales

4.- Disposiciones y resoluciones de órganos y autoridades inferiores, según el orden de su respectiva jerarquía.

Éste respecto a la jerarquía se contiene también en el artículo 51 de la LRJ PAC cuando dice: " Las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la constitución o las leyes ni regular materias reservadas a las cortes o a las asambleas de las comunidades autónomas ; y que ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior" (según el orden gradual que se ha expuesto más atrás)

c.- Sumisión de los actos de una autoridad administrativa a las disposiciones de carácter general previamente dictadas por ella misma, o incluso por la autoridad inferior en grado siempre que esta última actúe dentro de su propia competencia.

Los preceptos constitucionales donde **encuentra apoyo** este principio de legalidad son los siguientes:

9.1 : los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la constitución y al resto del ordenamiento jurídico

(esto significa que la administración está sometida no sólo a la ley formal escrita, sea constitución o sea ley ordinaria , sino también a todo el bloque del ordenamiento jurídico comprendiendo por tal también la costumbre jurídica, la jurisprudencia y de manera especial los principios generales del derecho)

9.2 : la constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad

las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos

97 : el gobierno ejerce la potestad reglamentaria de acuerdo con la constitución y con las leyes.

103 : 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.- Principio de responsabilidad

En el derecho histórico, propio del antiguo régimen, el término soberanía del estado excluía la responsabilidad del mismo, y por ello los daños ocasionados a los particulares por actos del estado debían sufrirse sin pretender reparación como caso de fuerza mayor, respondiendo a lo sumo el funcionario.

En el derecho moderno resulta inconcebible excluir la responsabilidad estado, y por tanto será exigible tanto en las relaciones de derecho público del estado (por funcionamiento de los servicios públicos) como en las relaciones de derecho privado (cuando la administración causa un daño a un particular que éste no tiene la obligación de soportar)

El **soporte normativo** en preceptos constitucionales de este principio de responsabilidad se encuentra en:

9.3 : la constitución garantiza..... la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos

106.2 : los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

121 : los daños causados por error judicial, así como los que se han consecuencia del funcionamiento anormal de la administración de justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del estado, conforme a la ley.

3.- Principio de eficacia

Tal principio es consustancial a todas las administraciones públicas, y a la consecución de ese objetivo puede llegarse a través de los siguientes medios:

a.- Por estatuto idóneo para la función pública que regule el catálogo de obligaciones y derechos de los funcionarios

b.- Por aplicación de técnicas de división del trabajo, de racionalización de la producción y de mecanización y normalización. En tal sentido la LRJPAC establece en su artículo 38.4 el impulso del empleo de técnicas y medios informáticos y telemáticos por parte de la administración .

c.- Por cooperación entre las administraciones públicas como deber recíproco de apoyo y mutua lealtad.

El principio tiene su soporte normativo en el artículo 103.1 de la CE.

4.-Principio de objetividad

Tal principio es una plasmación del principio de igualdad, imparcialidad o neutralidad a la hora de servir a los intereses generales , que preside toda la actividad administrativa.

Tal principio encuentra soporte normativo en el artículo 103.1 y también en el artículo 9.3 al prohibir (interdicción) la arbitrariedad de los poderes públicos; y finalmente en artículo 103 al requerir que el estatuto de los funcionarios públicos prevea garantías de imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

5.- Principio de participación de los ciudadanos

Este principio tiene soporte normativo en los siguientes preceptos constitucionales

- 9.2: por virtud del cual corresponde a todos los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política ,económica ,cultural y social.

- 105 : La ley regulará:

a) La audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley.

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

B.- PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN

Los cuatro conceptos claves en el derecho administrativo son la administración, el administrado, el acto administrativo y el órgano administrativo.

La Administración puede contemplarse desde en un punto de vista dinámico (actuación) o estático (organización).

Por órgano administrativo se entiende aquella estructura administrativa con atribución de competencias y con posibilidad de dictar actos administrativos (esto es la posibilidad de exteriorizar la voluntad de la administración). El órgano suele estar integrado generalmente por una o varias unidades administrativas con las que no se puede confundir.

Los órganos pueden clasificarse con carácter general en individuales (el titular del órgano es una persona física) o colegiados (constituidos por varias personas físicas); constitucionales o no constitucionales; permanentes o temporales (se constituyen para una finalidad concreta que vencerá en el tiempo); activos, consultivos, deliberantes y de control; centrales, periféricos, autonómicos y locales, según su ámbito de competencia

La normativa sobre la **creación de órganos** se encuentra en:

103.2 : "los órganos de la administración del estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley"

(la norma de creación debe determinar su forma de integración en la administración, la delimitación de sus funciones y competencias y la dotación de créditos necesarios para su puesta en marcha)

11 LRJPAC : "corresponde a cada administración pública delimitar, en su propio ámbito competencia, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización"

A partir de este concepto de órgano surge toda una doctrina, que es la doctrina propia de la organización administrativa, recordando que la administración actúa a través de órganos con competencias propias entre los que surgen un entramado de relaciones que deben ser reguladas de alguna manera para evitar los conflictos, y a las que tratan de dar respuesta los principios constitucionales que estudiamos aquí.

Estudiaremos los que establece el artículo 103.1 por su orden: jerarquía descentralización desconcentración y coordinación, pero también ha seguido otros principios de organización de la administración que se deducen del texto constitucional: competencia, autonomía, tutela

1.- Jerarquía: Entrena Cuesta sostiene que es "aquella especial estructuración de los distintos órganos de un mismo ramo de la administración dotados de competencias propias mediante su ordenación escalonada, en virtud del cual los superiores podrán dirigir y fiscalizar la conducta de los inferiores".

Caracteres de la jerarquía:

a.-) Pluralidad de órganos dentro de un mismo ente ordenados escalonadamente

b.-) Identidad de cometidos y competencias dentro de esos órganos y subordinación de unos a otros mediante la facultad del superior de:

-dirigir ,impulsar y fiscalizar al inferior

-dictar órdenes y fijar criterios de actuación

-nombrar a los titulares de los órganos inferiores y

resolver los conflictos suscitados entre ellos.

Modernamente la jerarquía tiende a desaparecer y a sustituirse por la llamada relación de supremacía, que es la que puede existir entre entes públicos autónomos de diverso nivel, como la que se suscita entre el Estado y las CCAA o entre éstas y las EELL (recordando que entre Estado y CCAA y EELL no existe ninguna relación de jerarquía, por virtud del principio de autonomía, aunque puedan existir relaciones de tutela).

2.- Descentralización

El punto de partida en el estudio de la descentralización administrativa requiere contemplar primeramente la distinción entre:

-estado unitario: un solo centro político de mando y decisión

-estado compuesto: varios centros de mando y decisión dentro

del mismo estado (generalmente uno central y otros centros territoriales).

Dentro de este estado compuesto , la atribución de poderes de mando y decisión entre los varios entes que forman el estado compuesto puede hacerse a través de alguna de las dos siguientes fórmulas:

- con autonomía política, que comporta amplios poderes de decisión de los entes territoriales, distintos según el desarrollo que adquiera la evolución del traspaso de competencias

- con autonomía solamente administrativa, que es a la que propiamente se denomina **descentralización administrativa** , y en tal sentido puede definirse:

" atribución de competencias administrativas de un ente a otro, reservándose el otorgante funciones tutelares o de control sobre los entes descentralizados"

Por cuanto a sus clases la descentralización puede ser:

1.-territorial: supone la creación de entes intermedios inferiores al estado para la consecución de fines generales en un ámbito territorial determinado(p.e. en España las CCAA , las provincias, los municipios y las islas) .

Aquí no cabe confundir la autonomía (esto es autonomía política, por haberse conferido por la CE un ámbito específico de competencias con poder político propio en relación con las materias a que alcanza esa competencia, tal como ha ocurrido en nuestro sistema con las CCAA) con la descentralización administrativa, en la que por la administración del estado se transfieren competencias a otros entes públicos con personalidad propia, ya sean territoriales o no territoriales , para descargar de trabajo a la administración estatal y acercaba al ciudadano.

2.- funcional: supone la creación de entes con personalidad jurídica pública para la realización de fines públicos concretos, y en los que el territorio no es un elemento fundamental (P.E. organismos autónomos, empresas públicas...)

3.- Desconcentración

Es principio de la organización administrativa en virtud del cual se transfiere el ejercicio de competencias

de órganos administrativos superiores respecto de los inferiores.

En la descentralización se transfieren la *titularidad* de la competencia de un ente a otro; por su parte en la desconcentración se transfiere *sólo el ejercicio* de las competencias en órganos jerárquicamente dependientes de los que la otorgan, o dicho de otro modo, la descentralización se produce entre entes mientras que la desconcentración se produce entre órganos

4.- Coordinación

Es el primer principio de toda organización como ordenación o disposición del esfuerzo del grupo para conseguir la unidad de acción.

En nuestro derecho positivo son varios los órganos administrativos encargados de llevar a buen fin este principio:

1.- El presidente del gobierno lo dirige y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la responsabilidad de cada uno en su gestión.

2.- Al ministro de administraciones públicas le corresponde la coordinación para la ejecución de la política del gobierno en materia de personal

3.- A los delegados del gobierno en las CCAA y a los subdelegados provinciales les corresponde coordinar la actividad de los distintos servicios de la administración del estado en la CC o en la provincia.

5.- Autonomía

Es término que admite varios sentidos:

1.- En sentido amplio, es igual a capacidad general de autodeterminación, y en tal sentido es el término utilizado en el artículo 137 de la CE: el estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan y todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses

2.- En sentido estricto, se hace referencia a una capacidad que innova el ordenamiento jurídico, y lo hace pese a la existencia de un ente y un ordenamiento jurídico superior.

6.- Tutela

Se define como el conjunto de facultades de control otorgadas por el derecho positivo a un ente público sobre los entes descentralizados que de él dependen para velar por la legalidad de sus actos y la adecuación de sus fines a aquellos que son propios del sector de interés público de la competencia del ente tutelante

El fundamento de la tutela en la necesidad de lograr la unidad de actuación de todos los entes que persiguen fines públicos (así el control económico de los entes descentralizados corresponde al tribunal de cuentas y el control de los entes institucionales corresponde al ente o ministerio que nos haya creado o del que dependan).

LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (AGE)

(esta pregunta y la siguiente no son importantes ,aunque es bueno leerlas para hablar con propiedad de todos los temas importantes)

Las administraciones públicas -el **Sector Público** -, están integradas por un conjunto de entes que en virtud de la descentralización territorial reconocida implícitamente en la Constitución de 1978 en su artículo 137 (el estado se distribuye territorialmente en municipios ,provincias y las comunidades autónomas que se constituyan) , se divide en tres subsectores : **Estatal, Autonómico y Local (municipios y provincias)**.

También así vienen recogidas en la JRJPAC :

Se entiende a los efectos de esta ley por Administraciones Públicas:

1.-

a) La Administración General del Estado.

b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

c) Las Entidades que integran la Administración local.

2. Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación.

La pertenencia de un ente al Sector Público viene determinada por la concurrencia de :

- 1.- El sometimiento a un régimen presupuestario.
- 2.- Su gestión se encuentra sometida a control financiero, de eficacia y legalidad
- 3.- El deber de rendir cuentas de su gestión a los correspondientes órganos fiscalizadores de cuentas y en último término al Tribunal de Cuentas.

En una primera aproximación , debe tenerse presente que el **Sector Público Estatal -la Admón General del Estado** se encuentra regulado por la **Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE)**, así como por lo establecido por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), y estará integrada por :

♦ **La Administración General del Estado:**

Incluye a toda la administración central ,excluyendo la de las comunidades autónomas y la administración local

Los órganos administrativos de la administración del estado, atendiendo al ámbito territorial de sus funciones, pueden ser:

- 1.- centrales (ubicados en Madrid)
- 2.- o periféricos (ubicados territorialmente como delegaciones de cada ministerio en cada una de las provincias).

A su vez, son de existencia obligatoria o facultativa.

De existencia facultativa son: Vicepresidentes del gobierno, Secretarios de Estado y Secretarios Generales Técnicos en el ámbito central y Subgobernadores Civiles y Delegados de Gobierno en ciertas ocasiones en el ámbito periférico.

De existencia obligatoria todos los demás.

- ♦ **Los Órganos Constitucionales**, esto es, los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado que, **careciendo de personalidad jurídica** no están integrados en la A.G.E. Estos son: tribunal de cuentas, tribunal constitucional, la corona, el defensor del pueblo, las cortes generales y el Consejo General del Poder Judicial.

- ♦ **Las Entidades que integran el sistema de la Seguridad Social.** Tres entes públicos con personalidad jurídica propia, adscritos al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: **el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y el Instituto Social de la Marina (ISM).**

- ♦ **Los Organismos Públicos**, que desarrollan actividades derivadas de la propia A.G.E., tiene personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión. Se distinguen los siguientes tipos de organismos públicos:

- **Organismos Autónomos**, sometidos plenamente al Derecho público. Dependen de un Ministerio.
- **Entidades Públicas Empresariales**, , aún cuando se rigen en general por el Derecho privado, les resulta aplicable el régimen de Derecho público en relación con el ejercicio de potestades públicas y con determinados aspectos de su funcionamiento. Dependen de un Ministerio o un Organismo autónomo.

- ♦ **Las Sociedades Mercantiles Estatales**, aquellas en las que la participación del Sector Público Estatal en su capital

social sea superior al 50% y que se rigen íntegramente por el Derecho Privado.

- ♦ **Las Fundaciones del Sector Público Estatal**, que son aquellas que se constituyan con una aportación mayoritaria de las entidades del Sector público estatal y/o que su patrimonio fundacional, con carácter de permanencia, este formado en más de un 50% por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.
- ♦ **Las Entidades Estatales de Derecho Público** referidas en la LOFAGE y en la L.G.P., que se regirán por su legislación específica.
- ♦ **Los Consorcios** dotados de personalidad jurídica propia, a los que se refiere la LRJPAC, cuando las entidades del sector público estatal hayan aportado mayoritariamente a los mismos bienes en el momento de su constitución.
- ♦ **El Banco de España** que, de acuerdo con la LOFAGE, se regirá por su legislación específica.

ORGANOS CENTRALES de la AGE

En la Administración central, se distinguen órganos **superiores**, y órganos **directivos**,

A.-Órganos superiores: establecen planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad. Lo son:

- 1.Ministros
- 2.Secretarios de Estado

B.-Órganos directivos: a los que corresponde el desarrollo y ejecución de los planes establecidos por los órganos superiores.

Lo son:

- 1.Subsecretarios y Secretarios generales (éstos con Rango de Subsecretario)
- 2.Directores generales y Secretario General Técnico(éstos con Rango de Director General)
- 3.Subdirectores generales (Rango de Subdirector general)

Todos los demás órganos de la AGE se encuentran bajo la dirección de un órgano superior o de un órgano directivo. Por otro lado, todos los órganos superiores y directivos tienen la condición de alto cargo, salvo los Subdirectores generales y equivalentes.

ORGANIZACIÓN DE LOS MINISTERIOS

La AGE se organiza en Ministerios (también llamados Departamentos ministeriales), de los cuales dependen uno o varios sectores de actividad administrativa. Sin embargo, hay órganos superiores/directivos u organismos públicos que no están integrados en ningún Ministerio.

Los Ministerios, junto con las Secretarías de Estado, son creados mediante Real Decreto del Presidente del Gobierno justo después de que ha sido investido como presidente.

Dentro de cada ministerio pueden existir Secretarías de Estado y Secretarías Generales.

Dentro de cada ministerio existen necesariamente:

1.- Subsecretaría 2.- Secretaría General técnica 3.- Direcciones generales (éstas son los órganos de gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas. Se organizan en Subdirecciones generales para hacer una distribución de las competencias que tiene asignadas)

Ministros: Nombrados por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno, que poseen una **doble función** tanto en cuanto son miembros del Gobierno y responsables de la actividad administrativa del Departamento ministerial (son los titulares de los Departamentos) que dirigen y en este último sentido les corresponde dirigir los sectores de la actividad administrativa integrados en cada ministerio, asumiendo la responsabilidad inherente a dicha dirección, con ejercicio de potestad reglamentaria en materias propias de su departamento y fijación de los objetivos de su ministerio, aprobación de planes de actuación y asignación de recursos necesarios para la ejecución.

Secretarios de Estado: Nombrados por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro respectivo, actúan como **responsables** de la acción del Gobierno en un **sector de actividad específica** del Departamento o de la Presidencia del Gobierno (en este caso actúan bajo la dirección del Presidente, mientras que en el resto de los casos lo hará bajo la dirección del Ministro). Es una figura intermedia entre los Ministros y los Subsecretarios. Dirigen y coordinan las Direcciones Generales situadas bajo su dependencia **y responden ante el Ministro de la ejecución de los objetivos fijado por él para el Secretaría de Estado.**

Subsecretarios: Nombrados por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro respectivo, entre **funcionarios de carrera del Estado, Comunidades Autónomas o Entidades locales**, exigiéndoles para su ingreso título superior .

Ostentan la **representación ordinaria del Ministerio, dirigen los servicios comunes** y ejercen las competencias correspondientes a dichos servicios comunes (asistiendo al Ministro en el control de la eficacia del Ministerio, apoyando a los órganos superiores en la planificación de la actividad del Ministerio, proponiendo medidas de organización, asesoramiento jurídico del Ministerio, etc).

Secretarios Generales: Nombrados por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del titular del Ministerio entre **personas con cualificación y experiencia** en el desempeño de puestos de puestos de responsabilidad en la gestión pública o

privada. Ejercen las competencias inherentes a su responsabilidad de dirección sobre los órganos dependientes.

Secretarios Generales Técnicos: **Nombrados por Real Decreto** del Consejo de Ministros a propuesta del titular del Ministerio entre **funcionarios de carrera del Estado, Comunidades Autónomas o Entidades Locales**, exigiéndoles para su ingreso título superior. Ejercen funciones relativas a la **producción normativa, asistencia jurídica y publicaciones**, todo ello en relación con su propio ministerio.

Directores Generales: **Nombrados igual que los Secretarios Generales Técnicos** salvo que el Decreto de estructura del Departamento **permita** que su titular **no reúna la condición de funcionario**. Son los titulares de los órganos directivos encargados de la gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas del Ministerio (por ejemplo, **propone los proyectos** de su Dirección General para alcanzar los objetivos establecidos por el Ministro).

Subdirectores Generales: **Nombrados por el Ministro o Secretario de Estado** del que dependan entre **funcionarios de carrera de la AGE** y, en su caso, de otras Administraciones cuando así lo prevea las normas de aplicación del Cuerpo u Escala a la que pertenezca, exigiéndoles el título superior.

ORGANOS PERIFÉRICOS

(No se pide en el programa, pero unas ideas pueden venir bien para comprender la materia).

Pueden distinguirse:

1. ÓRGANOS TERRITORIALES

Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas: **Nombrados y separados** a propuesta del Presidente del Gobierno, **representan al Gobierno en el territorio de aquéllas y ejercen** la dirección y la supervisión de todos los servicios de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos situados en su territorio. Dependen de la Presidencia del Gobierno, correspondiendo al Ministro de Administraciones Públicas dictar las instrucciones precisas para la correcta coordinación de la Administración General del Estado en el territorio (dependencia orgánica), y al Ministro del Interior, en el ámbito de las competencias del Estado, impartir las necesarias en materia de libertades públicas y seguridad ciudadana.

. Los delegados de gobierno eligen a los subdelegados de gobierno en las provincias que pertenecen a la comunidad autónoma.

Subdelegados del Gobierno en las provincias: En aquellas provincias de las comunidades donde no se ubique la delegación de Gobierno y bajo la inmediata dependencia del Delegado del Gobierno en la respectiva Comunidad Autónoma, existirá un Subdelegado del Gobierno, que **será nombrado por**

aqué por el procedimiento de libre designación, entre funcionarios con título superior.

Directores Insulares de la Administración General del Estado:
Equivalen a los subdelegados de gobierno de las provincias. Serán nombrados por el Delegado del Gobierno entre funcionarios con título superior.

2. ÓRGANOS DE LA AGE EN EL EXTERIOR

Está integrada por:

- A) Las Misiones Diplomáticas, Permanentes o Especiales
- B) Las Representaciones o Misiones Permanentes
- C) Las Delegaciones
- D) Las Oficinas consulares
- E) Las instituciones y organismos públicos de la AGE cuya actuación se desarrolle en el exterior.

Se consideran órganos directivos los embajadores y representantes permanentes ante Organizaciones internacionales.

Revisión Julio 2009

JUSTO CRIADO CASADO

Juez

Secretario de Admón Local Excedente