

# **TEMA 004. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 (IV). LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. SUS ÓRGANOS CENTRALES.**

Actualizado a 15/04/2023

## 1. ADMINISTRACIÓN

- **Origen:** Siglo XVIII, Ilustración Francesa. Montesquieu, considerado de los Precursores del Liberalismo. Fue **quien elaboró la teoría de la Separación de Poderes**: cercano al pensamiento de Locke sobre la división de poderes, desarrolló sus ideas: vinculaba el poder legislativo al Congreso, el judicial a la suprema Corte de Justicia y el Ejecutivo al Rey → éste derivó en el papel de Presidente de la República. La Administración Pública Moderna nace a partir del siglo XIX (con los Estados Modernos Democráticos) → hasta el siglo XVIII el Estado se identifica con el Monarca.
- No existe como tal una definición de Administración Pública en la Constitución. Es el brazo ejecutor de los fines del Estado: **representa y actúa por el Estado en sus relaciones con los ciudadanos** (García de Enterría).
- Está constitucionalmente diferenciada del Gobierno, aunque su actividad se subordina a la dirección política de éste: **La administración es una organización subordinada al Gobierno, que sirve a los intereses generales**. Debe ocuparse de la **actividad pública que genera la ley** que suele materializarse en un **derecho, una obligación o una situación subjetiva**. A pesar de su carácter subordinado es de máxima importancia para el funcionamiento del sistema político, ya que crea las **condiciones para que el derecho de los ciudadanos se haga realidad**.
- Es un poder específico, cuyas actuaciones en ocasiones tienen carácter legislativo, ejecutivo o judicial, pero que se caracterizan por estar unificadas y englobadas bajo el Derecho Administrativo.
- Según la LRJSP (40/2015), se entiende por Administraciones Públicas:
  - La Administración General del Estado.
  - Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
  - Las Entidades que integran la Administración Local.
  - Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas

Las universidades dejan de tener consideración de administración pública con la nueva ley 40/2015 (aunque sí que se encuentran dentro de su ámbito subjetivo - artículo 2)

- Por tanto, no existe una única Administración Pública, sino que coexisten diferentes Administraciones Públicas, con personalidad jurídica diferenciada, en la medida en que se cumplen los principios de descentralización funcional y desconcentración funcional y territorial.

## 2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

- El **artículo 103** recoge los principios de funcionamiento clasificados en principios de actuación y de organización, que son **servicio al interés general, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho**.

Principios de actuación:

- Servicio al interés general sustentado en que la soberanía nacional reside en el pueblo español, al cual la Administración presta un servicio, la Administración está al servicio de los intereses de los ciudadanos.
- El sometimiento pleno a la Ley y al Derecho se deriva de la existencia de un Estado de Derecho, y concreta lo que ya está dispuesto en el Artículo 9 de la Constitución, esto es, que “los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”.
- La objetividad es una plasmación del principio de igualdad. Tiene el sentido de imparcialidad, y también se encuentra recogido en el Artículo 9.3 que señala la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Los artículos 23 y 24 de la ley 40/2015 regulan la abstención y recusación instrumentos que garantizan la imparcialidad en la actuación de la Administración.
- La eficacia hace referencia a la capacidad de lograr el efecto que se desea o espera, necesaria para satisfacer los intereses generales. Para conseguir esta eficacia, en la ley 39/2015 se ha regulado la ejecutividad y los efectos de los actos administrativos, artículos 38, 39 y 100.

#### Principios de organización:

- La jerarquía establece una subordinación estricta, que permite dirigir, impulsar y fiscalizar a los inferiores, en virtud de una organización piramidal. Ésta comienza en los órganos superiores, Ministros y Secretarios de Estado, donde la Administración se entronca con el Gobierno. Los órganos superiores son los encargados de establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad. Por debajo están los órganos directivos, Subsecretarios y Secretarios Generales, Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales y Subdirectores Generales. Corresponde a éstos el desarrollo y ejecución de los planes de actuación de los órganos superiores.
- La coordinación se entiende tanto entre distintos ministerios como entre diversas administraciones territoriales. Importante señalar, que entre los principios de relación de las Administraciones Públicas, están la coordinación, con carácter obligatorio, y la cooperación, de carácter opcional.
- La descentralización (diferente personalidad jurídica) tiene una doble vertiente: territorial y funcional.
  - Funcional: Organismos Públicos. También llamada Administración Institucional.
  - Territorial: CCAA y EELL.
- La desconcentración atañe a la organización y relaciones internas de una misma administración (misma personalidad jurídica). También dos vertientes:
  - Funcional: órganos inferiores
  - Territorial: Administración Periférica
- El artículo 103 también señala el acceso a la administración siguiendo los principios de mérito y capacidad.
- La Constitución, plasma a través de varios artículos, la existencia de una Administración Participada, frente a la Administración Burocrática Tradicional:
  - Artículo 9.2: “Corresponde a los poderes públicos.... facilitar la **participación de todos**

### los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”

- Artículo **105.1** → **derecho de Audiencia reconocido en el Derecho Administrativo.**
- Estos principios se concretan en el artículo 3 de la ley 40/2015. Artículo 3: Principios Generales: En sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los **principios de transparencia y de participación.**

## 3. PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Además de los señalados en el artículo 103 de la CE, la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (ley 40/2015) recoge principios adicionales de la administración.

Hasta la entrada en vigor de la ley 40/2015 los principios de la administración se encontraban repartidos entre las leyes 30/1992 y 6/1997. Con la nueva legislación, la mayoría de estos principios quedan recogidos en el **artículo 3** de la citada ley. Se indica que la administración deberá respetar, entre otros, los siguientes principios:

- Servicio efectivo a los ciudadanos
- Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos
- Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa
- Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
- Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.
- Responsabilidad por la gestión pública.
- Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.
- Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.
- Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.
- Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

El *Capítulo III* recoge los **principios de la potestad sancionadora**:

- Principio de **legalidad** (artículo 25)
- Principio de **irretroactividad** (artículo 26)
- Principio de **tipicidad** (artículo 27)
- **Responsabilidad** (artículo 28)
- Principio de **proporcionalidad** (artículo 29)

Además, en el **artículo 54** se recogen adicionalmente **principios de organización**. Establece que la AGE actúa y se organiza de acuerdo a los principios del artículo 3 ya citados además de:

- Descentralización funcional
- Desconcentración funcional y territorial

En cuanto a los **principios de las relaciones interadministrativas**, se recogen en el **artículo 140**, dentro del Título III de Relaciones Interadministrativas. Estos principios que rigen las relaciones entre las diferentes Administraciones Públicas son:

- **Lealtad institucional**
- **Adecuación** al orden de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y en la normativa del régimen local.
- **Colaboración**, entendido como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes.
- **Cooperación**, cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.
- **Coordinación**, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.
- **Eficiencia** en la gestión de los recursos públicos, compartiendo el uso de recursos comunes, salvo que no resulte posible o se justifique en términos de su mejor aprovechamiento.
- **Responsabilidad** de cada Administración Pública en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos.
- **Garantía e igualdad** en el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones.
- **Solidaridad interterritorial** de acuerdo con la Constitución

En la **actuación administrativa**, el resultado es un **ACTO ADMINISTRATIVO**: El acto administrativo es el medio a través del cual la administración pública cumple su objetivo de satisfacer los intereses colectivos o interés públicos. Es la formalización de la voluntad administrativa y debe ser dictado de conformidad con el principio de legalidad.

La ley 39/2015 regula el **Procedimiento Administrativo**, desarrollando el **artículo 105 CE**.

El **artículo 149.1,18.ª** de la Constitución distingue entre las bases del régimen jurídico de las **Administraciones Públicas**, que habrán de garantizar al administrado un **tratamiento común ante ellas**; el **procedimiento administrativo común**, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

#### 4. ORGANIZACIÓN / CREACIÓN DE ÓRGANOS DE LA AGE

- **Diferencia entre Órgano y Unidad Administrativa:**

El **Órgano Administrativo** tiene responsabilidad jurídica frente a terceros y su actuación es preceptiva. Las **Unidades Administrativas** no tienen estas dos facultades.

Por regla general, un órgano Administrativo tiene funciones de decisión dentro del Procedimiento Administrativo, mientras que las Unidades, solamente de tramitación.

- **Artículo 103.2 CE**: Los órganos de la AGE son creados, regidos y coordinados de acuerdo a la ley.
- **Artículo 5, Ley 40/2015 – LRJSP** Indica que la creación de cualquier órgano de la AGE exigirá:

- Forma de integración en la Administración y su dependencia jerárquica
- Delimitación de sus funciones y competencias
- Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha

## 5. ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

- Órganos superiores:
  - Ministros (Alto Cargo)
  - Secretarios de Estado (opcionales) (Altos Cargos)
- Órganos directivos:
  - Subsecretarios (Altos Cargos) y Secretarios Generales (Altos Cargos)
  - Secretarios Generales Técnicos (Altos Cargos) y Directores Generales (Altos Cargos)
  - Subdirectores Generales (único sin consideración de Alto Cargo)

Verde: Tienen que ser Funcionarios

Rojo: No tiene porqué ser Funcionarios

Azul: Tienen que ser Funcionarios como norma General

- Administración Periférica:
  - En la Organización Territorial de la Administración General del Estado son órganos directivos tanto los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, que tendrán rango de Subsecretario, como los Subdelegados del Gobierno en las provincias, los cuales tendrán nivel de Subdirector General.
- Administración Exterior:
  - En la Administración General del Estado en el exterior son órganos directivos los embajadores y representantes permanentes ante organizaciones internacionales.
- Resto de Órganos:
  - Todos los demás órganos de la AGE se encuentran bajo la dependencia o dirección de un órgano superior o directivo.

## 6. ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA

- La Administración periférica alude a los órganos de la AGE localizados fuera de la capital del Estado. Surge como consecuencia del principio de desconcentración territorial, con el objetivo de garantizar, mediante la proximidad física, una mayor eficacia y agilidad. La ley 40/2015 recoge la creación de la *Comisión interministerial de coordinación de la Administración periférica del Estado* en su artículo 78. Sin embargo delega en un reglamento futuro su funcionamiento y atribuciones.
- La Administración periférica se estructura en dos niveles: las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas y las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias, que son a su vez órganos de la Delegación del Gobierno. Corresponde al Delegado del Gobierno dirigir la

Administración del Estado en el territorio de la CCAA y coordinarla, cuando proceda, con la Administración propia de la CCAA.

## 7. ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO EN EL EXTERIOR

Integran la Administración General del Estado en el exterior:

- Las Misiones Diplomáticas, Permanentes o Especiales.
- Las Representaciones o Misiones Permanentes.
- Las Delegaciones.
- Las Oficinas Consulares.
- Las Instituciones y Organismos públicos de la Administración General del Estado cuya actuación se desarrolle en el exterior.

Los **Embajadores y representantes permanentes ante Organizaciones internacionales**, representan al Reino de España en el Estado u Organización internacional ante los que están acreditados y dirigen la Administración General del Estado en el exterior.

Colaboran en la formulación y ejecución de la política exterior del Estado, definida por el Gobierno, bajo las instrucciones del Ministro de Asuntos Exteriores, de quien funcionalmente dependen, y, en su caso, del o de los Secretarios de Estado del Departamento.

## 8. ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

Bajo el nombre de Administración Institucional se encuadran diferentes entes de carácter instrumental y diversa naturaleza creados por la Administración del Estado para satisfacer funciones específicas.

Los organismos públicos son aquéllos creados bajo la dependencia o vinculación de la AGE, para la realización de actividades reservadas a la AGE, tanto administrativas, de ejecución, gestión o prestación, como de contenido económico. Tienen personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorerías propias y autonomía de gestión

Los **organismos públicos** se pueden clasificar en:

- Organismos autónomos:
  - Se rigen por el derecho administrativo y tienen encomendadas actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos.
  - Disponen de ingresos propios y pueden percibir dotaciones de los PGE.
  - Como consecuencia de su régimen jurídico, sometido íntegramente al Derecho Administrativo, se rigen por las mismas normas aplicables a la AGE
- Entidades públicas empresariales:
  - Son organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión o la producción de bienes de interés público susceptibles de compensación.
  - Se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, el ejercicio de sus potestades administrativas y su régimen presupuestario, contable, económico y financiero.

- Su régimen de contratación, en principio, es del Derecho privado, salvo en determinados contratos de servicios que tengan que ver con sus potestades administrativas.
- Agencias estatales:
  - Son entidades de derecho público, dotadas de personalidad jurídica pública.
  - Disponen patrimonio propio y autonomía en su gestión, facultadas para ejercer potestades administrativas.

## 9. DERECHO ADMINISTRATIVO

- El Derecho Administrativo es el conjunto de normas del Derecho Público interno que regula la organización y actividad de las Administraciones Públicas.
- La peculiaridad del Derecho Administrativo deriva de la naturaleza institucional de la Administración, que es un poder público que tiene por finalidad servir los intereses generales.
- El interés general se define, en un sistema democrático, de acuerdo con los valores y principios de la Constitución, por los órganos que ejercen el poder político en representación de los ciudadanos y por elección de éstos. Es decir, se define por los Parlamentos a través de las leyes y por los Gobiernos a través de su ejecución.
- El Derecho Administrativo se presenta como tutor del interés general, y para la gestión de los intereses generales atribuye a la Administración un conjunto de poderes o prerrogativas. No obstante, como contrapartida, concede igualmente una serie de garantías al ciudadano, en virtud de la legalidad vigente.