

## LECCIÓN 2

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA<sup>1</sup>

José Vida Fernández  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Carlos III de Madrid

#### Sumario:

- 2.1. *La teoría de la personalidad jurídica y su proyección en el Derecho Público.*
- 2.2. *La personificación de la Administración Pública en el Estado*
- 2.3. *Gobierno y Administración Pública*
- 2.4. *La Administración Pública y sus órganos: la competencia*

#### 2.1. LA TEORÍA DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA Y SU PROYECCIÓN EN EL DERECHO PÚBLICO

§ 20. Si en la primera de las lecciones correspondientes a la aproximación a las instituciones básicas del Derecho Administrativo se ha dado respuesta a qué es el Derecho Administrativo, ahora se tratará de responder a qué es **la Administración Pública**.

Debe tenerse en cuenta que adoptamos ahora una **perspectiva subjetiva** relativa a ese sujeto, la Administración Pública (en mayúscula) en cuanto institución individualizada dentro de la organización estatal, que es distinta de la dimensión objetiva referida a su actividad propia que es la de administrar (administración en minúscula) que constituye una de las funciones propias del Estado en el que se inserta. Sin embargo estos dos planos no se encuentran separados, ya que la Administración Pública es tanto organización como actividad, y ambas dimensiones son precisamente el objeto del Derecho Administrativo.

---

<sup>1</sup> Actualizado en marzo de 2017.

La identificación de la Administración Pública debe partir del análisis de la cuestión de la personalidad jurídica en el ámbito del Derecho Público, que es precisamente lo que permite su definición (apartado 2.1); a continuación se determinará la atribución de dicha personalidad a las Administraciones en el Estado lo que permite identificar su posición dentro del mismo (apartado 2.2.); una vez ubicada la Administración a través de su personalidad se profundizará en su relación con el Gobierno dentro del Poder Ejecutivo (apartado 2.3); y, por último, se procederá al examen de la composición interna de las propias Administraciones como organización para distinguir en ellas sus elementos constitutivos esenciales (apartado 2.4.).

Definición de la Administración públicas y relevancia de su personalidad en la misma

§ 21. No resulta fácil establecer una **definición única y universal de lo que es la Administración Pública** ya que son numerosas las Administraciones existentes y presentan características muy diversas tanto por lo que respecta a su organización y funcionamiento como a su actuación. De hecho no existe una definición legal de Administración Pública y las leyes administrativas que han tenido que afrontar dicha cuestión a la hora de determinar su ámbito de aplicación se han limitado a realizar enumeraciones de lo que identifican como Administración Pública que se integra dentro de la categoría más amplia del sector público<sup>2</sup>.

Si acaso se pueden ensayar una definición sintética lo más genérica posible con una pretensión meramente descriptiva conforme a la que las

---

<sup>2</sup> Ahora, tanto el artículo 2 de la LRJSP como de la LPAP, tras enumerar la composición del sector público, indican que tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas. Como puede comprobarse no se trata de una definición sino de una simple enumeración, que coincide, entre otras con el artículo 1 LJCA. Aunque esta enumeración permite identificar a las Administraciones debe tenerse en cuenta que siempre coincide en las distintas leyes administrativas ya que, por ejemplo, en el caso de la normativa sobre contratación, se consideran Administraciones Públicas las Universidades, los órganos competentes para la contratación del Congreso, el Senado y demás órganos constitucionales, así como los consorcios [artículo 3.2 a) Ley Contratos del Sector Público].

**Administraciones Públicas** serían aquellas organizaciones públicas dotadas de entidad propia que, por lo general, se encuentra bajo una dirección política, desde la que se encargan de actividades de administración en el diseño y ejecución de las políticas públicas dentro de lo que dispuesto por la Ley.

Como puede comprobarse uno de los elementos fundamentales, tanto en su formación histórica como en su definición, es su existencia autónoma dentro del Estado que permite identificarla como tales y distinguirlas dentro del Poder Ejecutivo y con respecto a los demás poderes. En efecto, la cuestión de la **personalidad jurídica** es el punto de partida necesario para responder qué son las Administraciones Públicas ya que la asignación de dicho atributo permitió su individualización en términos jurídicos dentro del entramado estatal y, por tanto, su identificación y definición.

La teoría de la personalidad jurídica tiene su génesis en el **Derecho Privado**, si bien su aplicación en el ámbito del Derecho Público resultó determinante para el Derecho Administrativo cuya estructura y dinámica parten en la actualidad de la consideración de las Administraciones Públicas como sujetos de derecho.

**La aplicación de la teoría de la personalidad jurídica** en el ámbito del Derecho Público tuvo lugar por la doctrina alemana a partir de mediados del siglo XIX que, partiendo de la pandectística iusprivatista, aceptó la configuración del Estado como persona jurídica, lo que contribuyó a modificar el propio concepto del Derecho Administrativo y sirvió de base para la construcción de un Derecho Público con entidad propia.

§ 22. Desde la Teoría General del Derecho, **la personalidad jurídica** es el requisito imprescindible para ser sujeto de derecho y, por tanto, para poder entablar relaciones jurídicas, esto es, para ser centro de imputación de derechos y obligaciones. La personalidad jurídica reside en las personas físicas y en las personas jurídicas, que pueden ser tanto públicas como privadas.

Las **personas físicas** o naturales gozan de personalidad jurídica por el hecho de serlo ya que se deriva de la propia dignidad de la persona ([art. 10 CE](#)) y se articula a través de lo dispuesto en el [Código Civil](#). Con respecto a las **personas jurídicas**, su personalidad se deduce asimismo de lo dispuesto en la Constitución –en distintos artículos relativos a las asociaciones, empresas, colegios profesionales, y, por supuesto, a la propia Administración– y de los Estatutos de Autonomía si bien se articula formalmente en leyes concretas: las personas jurídico-privadas encuentran el fundamento de su personalidad jurídica en normas de naturaleza civil (el [Código Civil](#), [Ley Orgánica reguladora del Derecho de asociación](#), [Ley sobre fundaciones](#), etc.) o mercantil ([Código de Comercio](#), [Leyes sobre sociedades –anónimas, de responsabilidad limitada–](#), etc.); por su parte, las personas jurídico-públicas tienen asimismo reconocida su personalidad en normas administrativas concretas que se especificarán más adelante.

Tanto las personas jurídico-privadas (una empresa o una asociación) como las personas jurídico-públicas (la Administración General del Estado, la de una Comunidad Autónoma, o un Ayuntamiento) presentan, en abstracto, un sustrato similar ya que en ambos casos se trata de organizaciones, esto es, un conjunto de medios personales y materiales dispuestos para un fin. Sin embargo, **la diferencia** entre los fines asignados y los instrumentos para su consecución que, en un caso, serán (por lo general) fines de naturaleza privada cuando no de carácter mercantil (ánimo de lucro) y, en el otro, la realización del interés general a través del ejercicio de funciones y potestades, determinan que se configuren como sujetos radicalmente distintos. Por eso, si bien ambas actúan a partir de la capacidad jurídica de que les dota la personalidad jurídica, la proyección de ésta en el ámbito público presenta unas características absolutamente singulares ya que se atribuye a unos sujetos que son poderes públicos que colaboran en el ejercicio de funciones constitucionales dentro del Estado, por lo que sus atributos se plantean en

términos radicalmente distintos a los privados, aunque presenten algunos paralelismos<sup>3</sup>.

Efectos de la  
atribución de  
personalidad jurídica  
a las  
Administraciones  
Públicas

§ 23. Dentro del ámbito público, **la atribución de personalidad jurídica se circunscribe a las Administraciones Públicas** ya que son precisamente éstas las que, en el marco del Poder Ejecutivo, contribuyen a la ejecución de las Leyes lo que implica actuar, intervenir, esto es, entablar una infinidad de relaciones jurídicas, esencialmente con los ciudadanos.

Paradójicamente **el Estado** español no tiene expresamente reconocida personalidad jurídica, lo cual no significa que dicha figura carezca de relevancia jurídica. El Estado constituye una matriz o metaestructura que reúne a todos los poderes y órganos constitucionales, e integra la organización territorial del poder, y como tal goza de una presencia jurídica indiscutible y precisa<sup>4</sup>, si bien no se manifiesta de manera directa e inmediata a través de relaciones jurídicas concretas (excepto en las relaciones internacionales).

Esta ausencia de personalidad del Estado y de los órganos constitucionales distintos de las Administraciones Públicas –al igual que ocurre en determinadas CCAA cuyos Estatutos tampoco atribuyen personalidad a la Comunidad ni a los órganos estatutarios distintos de la Administración– han planteado no pocos problemas doctrinales en torno a las relaciones que establecen para el desempeño de las funciones que tienen encomendadas. Las Cortes Generales (Senado y Congreso), el propio Gobierno, los órganos del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas –y sus equivalentes

---

<sup>3</sup> Como ocurre, por ejemplo, con la capacidad de obrar de los sujetos privados con respecto a las potestades y competencias de los órganos administrativos a los que se hace referencia al final de esta lección.

<sup>4</sup> España se constituye formalmente como un Estado social y democrático de Derecho ([art. 1 CE](#)) y son constantes las referencias en la Constitución a éste como entidad (la lengua oficial o la capital del Estado, [arts. 3 y 5](#); el Jefe del Estado, Título II; la celebración de Tratados Internacionales por el Estado, por el Rey con autorización de las Cortes, arts. 63.2 y 94; los Presupuestos Generales del Estado, [art. 134](#); y las competencias del Estado, [art. 149](#)).

a nivel autonómico–, son, en última instancia, organizaciones. Por lo tanto, al margen de dichas funciones, necesitan desarrollar otras actuaciones internas o domésticas de mera organización y gestión (o administración) de sus medios que implican entablar relaciones jurídicas con terceros. La falta de personalidad no ha impedido el despliegue de dichas relaciones –lo que supone un reconocimiento de facto–, conforme a su propia normativa inspirada en normas administrativas – que, de hecho, se aplican frecuentemente con carácter supletorio por la afinidad de su contenido con la actividad que necesitan desarrollar que no es otra que la de administrar<sup>5</sup>–, quedando sometidas estas decisiones, en todo caso, a control jurisdiccional contencioso-administrativo ([art. 1.3 LJCA](#))<sup>6</sup>.

§ 24. La atribución de la **personalidad jurídica a las Administraciones Públicas** resulta esencial para la estructuración del Derecho Administrativo, ya que permite, en primer lugar, atribuir a cada una de ellas un conjunto de funciones o materias para su gestión (competencias) así como unos poderes específicos (potestades) para la consecución de los fines que tienen encomendados. Asimismo, es la personalidad jurídica la que les habilita para entablar relaciones jurídicas con los ciudadanos, así como entre ellas mismas, y con otros sujetos tanto de carácter público como privado. También es la

---

<sup>5</sup> Así ocurre, por ejemplo, con los medios personales y materiales de las Cortes Generales. La actividad relativa a su organización desarrollada desde las Cámaras queda sometida, en el caso, del personal al [Estatuto del Personal de las Cortes Generales](#), mientras que en el caso de los medios materiales se rige por las Normas de contratación de obligaciones, ordenación y fiscalización del gasto y ordenación del pago, aprobada por la Mesa del Congreso el 17 de noviembre de 2008 y otras complementarias.

Un caso aparte es el de la Administración de Justicia –distinta de la administración de la Justicia que corresponde a Jueces y Tribunales, [art. 117.1 CE](#)–, ya que Jueces y Tribunales tienen a su servicio, para el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, una organización compuesta por un personal y unos medios materiales integrados en la llamada Oficina Judicial que también se rige por su normativa específica, pero que depende de la Administración Pública, tanto estatal (Ministerio de Justicia) y autonómica (Consejerías de Justicia o equivalentes), tal y como se dispone en el [Libro V de la LOPJ](#).

<sup>6</sup> Se trata de una manifestación de la plenitud del control judicial propio de un Estado de Derecho, lo cual no contradice la separación de poderes ya que no afecta a sus funciones constitucionales sino a las actividades de administración interna.

personalidad jurídica la que permite a los ciudadanos atribuirles las actuaciones (o omisiones) de que son objeto y la consiguiente responsabilidad que pudiera derivarse de las mismas, simplificando la identificación por parte de los ciudadanos de su interlocutor y reforzando la garantía patrimonial del ciudadano al responder con todo su patrimonio.

Por último, debe aclararse que la personalidad jurídica de las Administraciones Públicas es **distinta de la personalidad propia de las personas físicas** que la componen, estas son, autoridades y empleados públicos. Si bien el significado y las consecuencias del reconocimiento de la personalidad jurídica ha dado lugar a numerosas teorías en el ámbito del Derecho Privado<sup>7</sup>, en el ámbito público la cuestión se simplifica de modo que cuando las personas físicas actúan como parte de la Administración Pública no pierden su propia personalidad –que permanece activa a efectos de las relaciones internas de la propia Administración– sino que sus actuaciones se atribuyen a todos los efectos a la propia Administración, por lo que se considera jurídicamente realizada por ésta, imputándose al órgano desde el que actúan. En todo caso estas cuestiones se desarrollarán en el último apartado.

## 2.2. LA PERSONIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO

§ 25. Las Administraciones Públicas actúan para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única ([art. 3.4 LPACA](#)). A los efectos que ahora nos interesa, la personalidad jurídica permite **identificar claramente a las distintas Administraciones Públicas** que existen dentro del Estado español y

---

<sup>7</sup> Baste mencionar aquí la teoría de la ficción de SAVIGNY, la teoría del organicismo social de GIERKE, la teoría de los derechos sin sujeto de BRINT –todas ellas recogidas en el imprescindible estudio de FRANCISCO FERRARA (2006), *Teoría de las Personas Jurídicas*, Comares, Granada.

determinar tanto las funciones que desempeñan, así como los ámbitos en que los que lo hacen. Este proceso de ubicación de las Administraciones Públicas en las coordenadas estatales resulta más útil a efectos de su definición que atender a su identificación legal que se lleva a cabo como una simple enumeración sin pretensión de generalidad como se tuvo ocasión de ver con anterioridad. De este modo se pretende ubicar dentro del Estado a una Administración Pública que se caracteriza por ser voluminosa, descentralizada y heterogénea.

En efecto, las Administraciones Públicas constituyen una suma de organizaciones que consume en torno al 40% del PIB y que concentran a más de dos millones y medio de personas a su servicio. Por otra parte, ya se ha indicado que no existe una única Administración Pública sino tantas como instancias en que se encuentra descentralizado el poder territorialmente: a nivel estatal (la Administración General del Estado), en las Comunidades Autónomas (las Administraciones Autonómicas) y a nivel local (Diputaciones, Ayuntamientos, Cabildos, Consejos Insulares, etc.). Es heterogénea ya que cada una de las Administraciones territoriales asumen una enorme variedad de funciones que desarrolla a través de diversas fórmulas<sup>8</sup>, constituyéndose también Administraciones instrumentales para el desarrollo de determinadas funciones especializadas<sup>9</sup>.

Doble dimensión en la identificación de las Administraciones Públicas

§ 26. España se constituye en un **Estado social y democrático de Derecho** ([art. 1 CE](#)) del que forman parte las Administraciones Públicas. Para identificar la posición que éstas ocupan en el seno del Estado debe tenerse en cuenta su **doble dimensión organizativa**: por una parte, la organización horizontal que remite a la división clásica de los distintos poderes conforme a las funciones estatales que respectivamente cumplen, estas son, legislativa, ejecutiva y judicial; por otra, la

---

<sup>8</sup> Las Administraciones Públicas sancionan un exceso de velocidad, otorgan becas para el estudio universitario, realizan operaciones quirúrgicas e incluso imparten enseñanzas de Derecho.

<sup>9</sup> Por ejemplo, el Instituto de la Juventud, la Agencia Estatal de Meteorología, etc.

organización vertical que responde a la estructura territorial del Estado por la que se distinguen tres niveles de organización del poder y, por tanto, de gobierno, como son el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Organización  
horizontal

§ 27. Dentro de la **organización horizontal** o división funcional del poder, la Administración Pública se encuadra en el Poder Ejecutivo, si bien debe tenerse en cuenta que éste no existe formalmente como tal<sup>10</sup>, sino que es una representación teórica que permite identificar una estructura que cumple unas funciones determinadas dentro del Estado, por lo que el Ejecutivo ni es único – aunque se suele identificar con el Gobierno de la Nación–, ya que se manifiesta en cada uno de los distintos niveles territoriales de organización del poder; ni tiene una forma homogénea –aunque se suele describir como el entramado Gobierno y Administración–, ya que del mismo forman parte sujetos organizados en distintas estructuras (como son, por ejemplo, los entes locales o las universidades).

El Poder Ejecutivo

§ 28. A partir de su denominación se puede describir al **Poder Ejecutivo** como aquél compuesto por Gobierno y Administración Pública cuya función principal consiste en la ejecución de las Leyes aunque no se reducen a ésta, pues se encarga de la planificación y diseño de las políticas públicas que se concretan en dichas Leyes y su desarrollo excede la ejecución formal ya que se articula a través de diversas actuaciones que pueden desarrollarse fuera de éstas.

Tanto su estructura como su posición dentro del Estado se comprende mejor distinguiendo la función ejecutiva de las propias de los demás poderes. El Poder Legislativo, esto es, el parlamento nacional –las [Cortes Generales](#) ([Congreso](#) y [Senado](#))– o los [parlamentos autonómicos](#) aprueban las Leyes y eligen al Presidente que forma el Gobierno que asimismo controlan, todo ello en

---

<sup>10</sup> En la Constitución, el Título VI se titula “Gobierno y Administración” y está referido únicamente al nivel estatal, por lo que no puede afirmarse que dicho título agote la ordenación del Poder Ejecutivo en nuestro Estado.

representación de los ciudadanos. [El Poder Judicial](#) tienen encomendada la función jurisdiccional que consiste en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en sus distintos [órdenes jurisdiccionales](#) aplicando las Leyes para sancionar determinadas conductas (penal), resolver conflictos entre particulares (civil y laboral) y controlar la potestad normativa y la legalidad de la actuación administrativa (contencioso-administrativo).

El Poder Ejecutivo, por su parte, **diseña y desarrolla las políticas públicas que estime oportunas y se encarga de la ejecución de las Leyes** en las que aquellas se concretan a través de una estructura específica compuesta por Gobierno y Administración, que si bien son sujetos diferenciados se encuentran fuertemente vinculados constituyendo un entramado único que, en determinados ámbitos como el local aparecen fusionados ([Título IV CE](#), [Títulos correspondientes de los Estatutos de Autonomía](#), [Ley de Bases del Régimen Local](#)). Las relaciones entre Gobierno y Administración son complejas y merecen un análisis específico que se llevará a cabo en el siguiente apartado.

La función ejecutiva

§ 29. Continuando con la determinación de la posición de la Administración Pública dentro de la organización de los poderes del Estado a partir de la identificación de sus funciones, debe tenerse en cuenta que **la función ejecutiva** por parte del Poder Ejecutivo implica, por una parte, una actividad de dirección política mediante la que establece prioridades en la consecución de objetivos, así como las estrategias y medios jurídicos oportunos para alcanzarlos. En primer lugar, a nivel estatal y autonómico –únicos ámbitos en los que las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos ejercen la función legislativa estructurando el ordenamiento jurídico a través de las Leyes–, la dirección política se ejerce por el Gobierno estatal o autonómico mediante **la iniciativa legislativa** con la que orienta la función legislativa, ya que si bien las iniciativas pueden tener distinta procedencia, éstos tienen mayor capacidad y conocimiento para determinar el articulado de las Leyes a través de unos proyectos que tienen

garantizada (en principio) el respaldo de las mayorías parlamentarias que apoyaron su formación mediante su voto favorable en la investidura del Presidente<sup>11</sup>. Dentro de la iniciativa legislativa destaca la correspondiente a la Ley de Presupuestos que solamente puede ser presentada por el Gobierno y que resulta determinante para materializar la acción política mediante la dotación de recursos económicos.

En segundo lugar, el Gobierno de la Nación y los autonómicos también desarrollan la acción política con el respaldo parlamentario (por lo general) mediante la capacidad que se les reconoce para dictar **normas con rango de Ley** (Decretos-Leyes y Decretos Legislativos) tanto a nivel estatal como autonómico.

En tercer lugar, el Gobierno (estatal y autonómico) y el Pleno de las Administraciones Locales tienen reconocida la **potestad reglamentaria** con la que desarrollan el contenido de la Leyes concretando y articulando su contenido, por lo que su ejercicio constituye una expresión más de su capacidad de dirección política al condicionar el alcance y las circunstancias de su aplicación<sup>12</sup>.

Por último, más allá del ejercicio de la acción política en el ámbito normativo, estos órganos de gobierno tienen reconocida la capacidad de **adoptar decisiones concretas**, que pueden tener una enorme trascendencia e incorporan un amplio ámbito de discrecionalidad política, por lo que más que actos de administración son de dirección política con los que se adopta una u otra

---

<sup>11</sup> Evidentemente depende de la mayoría con la que se cuente, ya que en períodos de mayoría absoluta de un determinado partido político las iniciativas no encontrarán resistencia en las Cámaras en las que dicho partido cuente con votos suficientes para aprobar en solitario las iniciativas del Gobierno. Así se puede apreciar cómo en momentos en los que el Gobierno necesita para formarse el apoyo de otros partidos políticos, es necesario negociar cada iniciativa legislativa para que resulte efectivamente aprobada.

<sup>12</sup> Basta recurrir a las últimas y controvertidas políticas en materia de becas universitarias que se articuló a través de un reglamento, el [Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2013-2014, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas](#).

orientación de acuerdo con el pluralismo político que expresa cada Gobierno, sin que puedan ser, en esa dimensión política, objeto de control<sup>13</sup>.

§ 30. Desde el Poder Ejecutivo se desarrolla una **acción administrativa** conforme a la dirección política articulada desde sus órganos de gobierno, y dentro de lo dispuesto por las Leyes y el resto del ordenamiento.

Esta actividad administrativa puede ser asumidas por los órganos de gobierno, aunque corresponde esencialmente a las Administraciones Públicas que bajo su dirección desarrollan las actuaciones necesarias para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico ([art. 3.3 LRJSP](#)).

En efecto, la actividad de gobierno, que constituye el núcleo de la función ejecutiva, se completa con la actividad administrativa mediante la que se lleva a efecto las directrices políticas fijadas en la acción de gobierno. De este modo la actividad de ejecución administrativa puede implicar el dictado de normas reglamentarias –aunque de carácter secundario, puramente instrumentales de las primarias dictadas por los órganos de gobierno–, a la adopción de actos, la suscripción de contratos o la realización de actividades materiales, que son, en suma, el catálogo de actuaciones de relevancia jurídica que puede producir la Administración.

Como puede comprobarse, la identificación de las Administración Pública dentro de la organización horizontal del poder nos facilita su definición desde una perspectiva estrictamente funcional dentro de los poderes del Estado. Así es posible afirmar que las Administraciones Públicas son aquel aparato organizativo e institucional que dotado de personalidad jurídica y bajo la dirección del

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, la decisión de externalizar la gestión de la sanidad pública a nivel por parte de un Gobierno autonómico (como ocurrió con el de Madrid), o la fijación de la cuantía del salario mínimo interprofesional, el aumento o disminución de las becas, el fomento más o menos la educación pública o la privada a través de los conciertos educativos. Todo estas decisiones tienen unas indudables consecuencias políticas, económicas y sociales y pueden hacerse, en muchos casos, sin tener que modificar una Ley.

Gobierno, actúa como su brazo ejecutor desarrollando funciones de ejecución administrativa.

§ 31. Desde la perspectiva de la **organización territorial del Estado** (organización vertical), podemos comprobar que la Administración Pública no es única sino que existe una pluralidad de Administraciones Públicas en cada uno de los distintos niveles territoriales: Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales ([art. 137 CE](#)). Por lo tanto, las referencias a la Administración Pública en singular se realizan apelando a una representación ideal como institución construida a partir de los elementos comunes.

La identificación de cada una de estas Administraciones dentro de la organización territorial del Estado es posible a partir del dato de su personalidad jurídica, y es, precisamente, el que permite afirmar que no existe una Administración única sino una verdadera masa de Administraciones Públicas cuya clasificación no resulta sencilla.

§ 32. Para **catalogar las Administraciones Públicas** existentes en nuestro país, que se caracterizan por su carácter plural y descentralizado, aplicaremos un criterio de clasificación basado en su carácter territorial o instrumental.

Las **Administraciones territoriales** son aquellas que se integran directamente en la organización existente en cada uno de los niveles territoriales y forman parte esencial, por tanto, de entes políticos primarios como son el Estado, las Comunidades Autónomas o los Entes Locales. Su carácter esencial las distingue como unas Administraciones completas ya tienen no tienen un fin predeterminado sino que satisfacen con carácter universal los intereses generales dentro de su ámbito de actuación. Asimismo gozan plenamente de todas las potestades administrativas.

Las **Administraciones instrumentales** –que suelen denominarse también como institucionales o fundacionales–, tienen un carácter secundario y limitado,

que se manifiesta en su vinculación a una Administración territorial matriz –con la excepción de las llamadas Administraciones independientes–. Además, su naturaleza instrumental se deriva de que se adscriben a tareas concretas ya que se crean para el cumplimiento de determinados fines. Asimismo, carecen de la totalidad de las potestades administrativas típicas, en particular de aquéllas que inciden con mayor intensidad sobre los particulares (como son, en todo caso, la expropiatoria, y en determinados supuestos la sancionadora, inspectora) que deben ser ejercidas por la Administración territorial de referencia.

§ 33. Las **Administraciones territoriales** no presentan especiales dificultades a la hora de su identificación y comprensión ya que forman parte esencial de la organización del poder en cada uno de los niveles territoriales y, por lo tanto, se presentan en un número relativamente limitado.

A nivel estatal se encuentra una, la **Administración General del Estado**, que depende del Gobierno de la Nación (art. 97 CE) y se rige específicamente por el [Título I de la LRSJP](#). En efecto, la Administración General del Estado, bajo la dirección del Gobierno y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, sirve con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho ([arts. 3 y 54.1 LRISP](#)). Se encuentra constituida por órganos jerárquicamente ordenados (Ministerios y, dentro de éstos, Secretarías de Estado, Secretarías Generales, Subsecretarías, Direcciones Generales) en los que organiza y se desarrolla su actividad, si bien esto no supone fragmentación alguna ya que actúa con personalidad jurídica única.

En las CCAA existen diecisiete **Administraciones autonómicas**. Las CCAA se estructuran de forma similar, y, en sus respectivos Estatutos de Autonomía, introducen entre las instituciones propias de la Comunidad, el Gobierno y la Administración (por ejemplo, [el Gobierno y la Administración de la Generalitat](#) o

la [Administración de la Junta de Andalucía](#)<sup>14</sup>). El Gobierno y la Administración de cada Comunidad se rigen por leyes autonómicas que siguen el mismo patrón establecido a nivel estatal, por lo que esta última depende de aquél constituida por órganos jerárquicamente ordenados, y actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única (por ejemplo, arts. [1](#) y [37](#) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid).

El tercer nivel correspondiente al **ámbito local** el número de Administraciones se dispara en tanto existe una por cada municipios –8.124 en total–, provincia –43, ya que se excluyen las Comunidades uniprovinciales: Madrid, Rioja, Murcia, Asturias, Navarra, Cantabria y Baleares– e islas –8– ([art. 137 CE y Capítulo II del Título VIII CE](#)). A diferencia de los supuestos anteriores, no existe una diferenciación entre el Gobierno y la Administración en el ámbito local, sino que ambos se concentran dentro de una misma persona jurídica. En los municipios, la actividad de gobierno y administración corresponde a los Ayuntamientos<sup>15</sup>, integrados por Alcaldes y Concejales ([art. 141.1 CE](#)); en las provincias, se encomienda a las Diputaciones Provinciales ([art. 141.2 CE](#), –si bien en el caso del País Vasco son las Juntas Generales en cada uno de los Territorios Históricos y en el caso de las CCAA uniprovinciales sus funciones se desarrolla por la Comunidad–); mientras que en las islas se atribuye a los Cabildos o Consejos ([art. 141.4 CE](#)). Estas serían las denominadas entidades locales territoriales ([art. 3 LBRL](#)), que no agotan la organización local, ya que a nivel

---

<sup>14</sup> Debe tenerse en cuenta que suele producirse una sinécdoque, tomándose la parte (la Administración de la Comunidad Autónoma) por el todo (la Comunidad Autónoma) por lo que, a veces, se imputan cuestiones propias de la Administración autonómica a la entera Comunidad (por ejemplo, las becas de la Comunidad de Madrid, o la apertura de un nuevo hospital por la Junta de Andalucía).

<sup>15</sup> Los municipios, al igual que las provincias (y demás entidades locales) son entidades políticas que se componen de territorio (el término municipal o provincial), la población (los vecinos) y la organización que puede ser el Ayuntamiento, aunque también, en el caso de pequeños municipios se establece una organización directa del poder a través de los Concejales Abiertos.

autonómico se pueden disponer otras entidades compuestas por municipios que pueden ser de ámbito supramunicipal (comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades) o inframunicipal (parroquias, aldeas, pedanías). Todas las Administraciones Locales se rigen por lo dispuesto en el [Capítulo II del Título VIII CE](#) y la [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#) y, en cada Comunidad Autónoma, por lo dispuesto en los respectivos Estatutos de Autonomía y las Leyes autonómicas de desarrollo.

Por último, merece una mención específica la situación de los territorios de [Ceuta](#) y [Melilla](#), que gozan de sendos Estatutos de Autonomía, pero que se constituyen, no Comunidades Autónomas, sino como Ciudades Autónomas con organización propia similar a la de los municipios.

Administraciones  
instrumentales

§ 34. La pluralidad de Administraciones Públicas no se reduce a las de carácter territorial, ya que en cada uno de los tres niveles han proliferado una multitud de Administraciones Públicas que responden a una lógica propia y distinta de aquéllas, que se denominan genéricamente como **Administraciones instrumentales** –comúnmente denominados entes u organismo públicos–.

Por lo general, las Administraciones instrumentales suelen manifestarse como el resultado de una especie de desdoblamiento de la personalidad que experimentan las Administraciones primarias o territoriales producido por la necesidad de dar respuesta a tareas específicas. En efecto, la acumulación de funciones y actividades cada vez más complejas y especializadas en manos de la Administraciones Públicas motivó una “descentralización funcional”, esto es, una asignación de determinadas “funciones” a sujetos específicamente creados para ello fuera del “centro” originario que sería la Administración territorial correspondiente<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Para ofrecer una visión completa de este fenómeno debe añadirse que en el origen de este fenómeno no sólo se encuentra la especialización de funciones sino también las posibilidades que ofrece la creación de un nuevo sujeto para flexibilizar el régimen en el que se desarrollan dichas funciones, ya que las Administraciones instrumentales se caracterizan precisamente por

Como se ha señalado, estas Administraciones se manifiestan en todos los niveles territoriales, por lo que el número de Administraciones públicas aumenta exponencialmente haciendo casi imposible establecer un catálogo de todas ellas.

Las Administraciones instrumentales responden a un mismo esquema, ya que a partir de una misma personalidad jurídico-pública presentan distintos grados de sometimiento a la normativa administrativa en su actuación. A nivel estatal existen organismos autónomos que se rigen plenamente por el Derecho Administrativo (Instituto de la Juventud, el Instituto Nacional de Consumo) y las entidades públicas empresariales que, conforme indica su nombre, son personas públicas aunque desarrollan parte de su actividad en régimen de Derecho privado –no el ejercicio de potestades administrativas– (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, ADIF; Instituto de Crédito Oficial, ICO); estas dos categorías se reproduce con distintas denominaciones a nivel autonómico y local. También a nivel estatal se suman las autoridades administrativas independientes, que si bien tienen carácter instrumental se caracterizan por su posición independiente del Gobierno (Banco de España, Agencia Española de Protección de Datos, Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia) y las universidades públicas que han quedado una extraña posición en el que no queda muy claro si son Administraciones Públicas, además de las agencias estatales como categoría a extinguir<sup>17</sup>.

No debe confundirse con las Administraciones instrumentales otros **entes instrumentales con personalidad jurídico-privada** (empresas públicas –como la

---

sustraerse, en mayor o menor grado, a la normas comunes a las Administraciones Públicas en aspectos como son la gestión del personal o de sus bienes y, por supuesto, de su propio presupuesto.

<sup>17</sup> Todavía existen también las agencias estatales, como entidades similares a los organismos autónomos aunque se encargan de la gestión de servicios públicos y de actividad mercantil (Agencia Estatal de Meteorología, Agencia Estatal del BOE). Aparecieron gracias a la Ley 28/2006 y la LRJSP prevé su desaparición en tanto no alcanzaron los objetivos con que fueron creadas. No obstante, se prevé un régimen transitorio en el que seguirán existiendo si bien tienen que convertirse en alguna de las figuras previstas en la LRJSP, muy probablemente en organismos autónomos.

Agencia EFE o Metro, S.A.–, iones públicas –como la Fundación Thyssen o la del Canal de Isabel II–) vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas (es decir, en mano pública). Si bien desarrollan actividades vinculadas al interés general, no son Administraciones Públicas, aunque si se consideran incluidos en el “sector público”, concepto jurídico que abarca a todas las Administraciones territoriales a lo que se suman las Administraciones instrumentales y estos entes de derecho privado vinculados a ellas que juntos conforman el denominado “sector público institucional” ([art. 2.2. LRJSP](#)).

### 2.3. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Estructura del  
Poder Ejecutivo

§ 35. El Poder Ejecutivo está constituido por el entramado **Gobierno-Administración** cuya arquitectura reviste cierta complejidad por los numerosos matices que presenta. No obstante, antes de continuar debe tenerse en cuenta que el Poder ejecutivo no es único –salvo en un representación teórica– sino que se descompone en función de los distintos niveles territoriales existentes –Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Local– y es precisamente en este último ámbito donde esa diferenciación orgánica entre Gobierno y Administración no existe.

Naturaleza del  
Gobierno

§ 36. En el caso del Estado y las CCAA, el **Gobierno de la Nación y los Gobiernos Autonómicos** constituyen órganos distintos de las Administraciones Públicas que dirigen, como se podrá comprobar a continuación.

Sin embargo, el Gobierno goza de una **naturaleza dual**, tanto desde el punto de vista orgánico como funcional –es tanto Gobierno como Administración–.

Por lo que respecta a su organización, el Gobierno de la Nación y los autonómicos se componen de un presidente (y vicepresidente) y de los ministros o consejeros, que, a su vez, forman parte de la Administración encabezando los

respectivos departamentos (ministerios o consejerías) en los que ésta se estructura. De esto modo, la vinculación entre Gobierno y Administración es plena y se articula a través de esos goznes que son los ministros o consejeros que son miembros del Gobierno y a la vez culminan la organización de la Administración.

En cuanto a sus funciones, el Gobierno tiene encomendada la dirección de la política general y de la Administración ([art. 97 CE](#) y correspondientes de los Estatutos de Autonomía) en cuyo desempeño ejerce tanto funciones constitucionales de gobierno como de administración, que dan como resultado respectiva a actos políticos (de gobierno) y actos administrativos del Gobierno, que se diferencian tanto por el régimen jurídico que se sigue en uno y otro caso, cuanto por el alcance del control judicial.

El Gobierno de la Nación y de los Gobiernos autonómicos, tienen encomendadas unas funciones básicas connaturales a su naturaleza que está recogidas en su propia norma constitutiva que pueden ser calificados como actos de políticos o de gobierno ya que sólo quedan sujetos por lo dispuesto en ésta y no puede ser sometido a control judicial salvo en determinados aspectos –a diferencias de sus actos administrativos que son plenamente controlables por los Tribunales–. Se trata de un porcentaje reducido de la actividad del Gobierno, aunque tiene una enorme trascendencia. En concreto se trata de las decisiones en materia de relaciones internacionales (asistir o no a una cumbre, retirar embajadores, etc.), la presentación o retirada de iniciativas legislativas y, con respecto al Presidente, la convocatoria de elecciones.

§ 37. El Poder Ejecutivo a nivel estatal se compone del **Gobierno de la Nación y de la Administración General del Estado**. A éstos se refiere precisamente el Título IV de la Constitución cuyo contenido se aplica al resto de los niveles territoriales ya que contiene las líneas maestras del diseño del Poder Ejecutivo que son perfectamente extrapolables a las demás instancias.

El Gobierno es un órgano constitucional, núcleo esencial del Poder Ejecutivo, diferenciado de la Administración General del Estado con la que, sin embargo, se encuentra perfectamente articulado. Esta separación se manifiesta en la configuración que se establece en el Título IV CE (Del Gobierno y de la Administración) y se concreta en las normas que ordenan su respectiva organización, competencia y funcionamiento que son, por una parte la [Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno](#) (LG), y, por otra, la LRJSP.

§ 38. El **Gobierno de la Nación** se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, y de los Ministros que son nombrados a propuesta de aquél ([art. 98.1](#) y [100 CE](#)). A partir de esta composición el Gobierno se caracteriza, en primer lugar, por el principio de **dirección presidencial** –lo que no significa evidentemente que el nuestro sea un sistema presidencialista– ya que, dentro éste, la figura del Presidente resulta fundamental pues decide su estructura y composición, dirige su acción y coordina las funciones de los demás miembros del mismo y de sus respectivos Departamentos, todo ello en ejercicio de su legitimidad democrática.

El Gobierno responde, en segundo lugar, al **principio de colegialidad** ya que los miembros del Gobierno se reúnen como órgano colegiado en el Consejo de Ministros, al que corresponde las principales decisiones para la dirección de la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado, ejerciendo la función ejecutiva y la potestad reglamentaria.

Por último, el Gobierno se estructura y desarrolla sus funciones conforme al **principio departamental**, que otorga al titular de cada Departamento una amplia autonomía y responsabilidad en el ámbito de su respectiva gestión, y condiciona la estructura de la Administración General del Estado basada en la existencia de distintos ministerios.

En ejercicio de **sus funciones** de dirección política el Gobierno, además de la iniciativa legislativa, puede adoptar normas con rango de Ley (Reales

Decreto-Leyes y Reales Decretos Legislativos), o disposiciones reglamentarias (Reales Decretos del Presidente o del Consejo de Ministros) y, asimismo, adoptar decisiones en cuestiones concretas (también bajo la forma de Reales Decretos o de Acuerdos del Consejo de Ministros).

A diferencia de lo ocurrido en otros tiempos, **el control** sobre el Gobierno es absoluto ya que está sujeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico en toda su actuación tal y como se ocupa de recordar el [artículo 29 LG](#). Este mismo artículo indica que el Gobierno en su actuaciones y omisiones está sometido al control político de las Cortes (a través de las sesiones de control y dicho control puede derivar en una moción de censura); al control de su constitucionalidad por el Tribunal Constitucional (cuando dicta normas con rango de Ley, o adopta actos frente a los que se plantea un conflicto de competencias o un recurso de amparo); y al control de su legalidad ordinaria ante la jurisdicción contencioso-administrativa (con la particularidad de los actos políticos del Gobierno).

§ 39. La **Administración General del Estado**, constituida por órganos jerárquicamente dispuestos y ordenados conforme a los principios de división funcional en Departamentos ministeriales y de gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las CCAA ([art. 55 LRJSP](#)).

La principal de sus características es su sumisión a la dirección del Gobierno bajo la que desarrolla su actuación para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico (art. 97 CE y [3.3 LRJSP](#)). El Gobierno cuenta con la Administración como brazo ejecutor para el desarrollo de sus políticas gracias a la actividad de ejecución administrativa que esta desarrolla conforme al principio de legalidad que exige en todo caso cumplir con lo dispuesto en las Leyes y en el resto del ordenamiento jurídico.

Esto no significa que la Administración encuentre perfectamente predeterminada su actividad y que actúe de forma automática. La dirección del

Gobierno no se formaliza en un programa exhaustivo y detallado de actividades, sino que se trata de una programación básica que es desarrollada por los órganos superiores (Ministros, Secretarios de Estado) a los que corresponde establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad y a los órganos directivos su desarrollo y ejecución ([art. 55.9 LRJSP](#)).

En cuanto a su estructura y composición, la Administración General del Estado está constituida por órganos jerárquicamente ordenados, estructurados en departamentos y gestionados territorialmente a través de una Administración en el exterior y periférica. El principio jerárquico es el más característico del diseño de las Administraciones continentales –inspiradas en la estructura piramidal típica del modelo francés que, a su vez, había sido asumido de la organización militar–, y garantiza la unidad de actuación y proporciona una mayor eficacia ([art. 60 LRJSP](#)). La estructura departamental es común a toda organización racionalizada para obtener una mayor eficacia y eficiencia en su actividad, si bien en las Administraciones se manifiesta con mayor intensidad por la amplitud y variedad de sus funciones ([art. 55.1 LRJSP](#)). La gestión territorial se lleva a cabo desde los órganos centrales, que son los integrados en cada uno de los ministerios con sede en la capital, a través de las delegaciones en la CCAA y las subdelegaciones en las provincias, que constituyen la denominada Administración Periférica que actúa como una red capilar de órganos con una actuación territorial limitada. A esta se suma la Administración en el exterior que traslada la acción administrativa fuera de nuestras fronteras a través de órganos específicos (embajadas, consulados) de la [Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado](#).

Los órganos centrales se estructuran de acuerdo al principio de jerarquía y el departamental, por lo que la organización de la Administración General del Estado aparece como diversas pirámides culminadas por los respectivos ministros que se someten, a su vez, jerárquicamente al Gobierno integrado por todos ellos y encabezado por el Presidente.

Cada Ministerio comprende uno o varios sectores funcionalmente homogéneos de actividad administrativa ([art. 57 LRJSP](#)) que son dirigidos por el Ministro del que dependen una serie de órganos (Secretarios de Estado, Subsecretario, Secretarios Generales, Directores Generales, Secretarios Generales Técnicos y Subdirectores Generales, [art. 60 LRJSP](#)). Son **órganos** intermedios ocupados por **autoridades** de designación política que constituyen un delgado estrato dentro de la composición de la Administración ya que el gestión de la actividad administrativa que se proyecta a través de éstos órganos se sostiene sobre un enorme conjunto de **unidades administrativas** –que se analizarán más adelante– en las que se encuadran los **empleados públicos** que desarrollan su actividad de forma profesionalizada<sup>18</sup>.

§ 40. En las **Comunidades Autónomas** el Poder ejecutivo se estructura sobre la base de un Gobierno y de una Administración Pública bajo su dirección.

De este modo, los [Estatutos de Autonomía](#) establecen la composición y funciones y organización de los Gobiernos autonómicos, así como principio de organización y funcionamiento de la Administraciones públicas autonómicas<sup>19</sup>. Al igual que sucede a nivel estatal, existe un desarrollo legal de ambas instituciones que se contiene en Leyes autonómicas dedicadas de forma separada al Gobierno y a la Administración o que las regulan de forma conjunta<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Estos empleados públicos, bajo su condición de funcionarios o de personal laboral, constituyen el elemento permanente de las Administraciones Públicas y su estatuto es el resultado de la evolución hacia la profesionalización, la neutralidad y la objetividad de unas Administraciones que son dirigidas por las instancias políticas como el Gobierno pero que no son creadas por éstas a través de la incorporación de sus afines (sistema del botín o *spoil system*).

<sup>19</sup> Como se ha señalado, pueden emplearse denominaciones diferentes: Gobierno y Administración de la Generalidad, Gobierno o Diputación General de la Aragón y Administración Pública en Aragón; Junta de Andalucía y Administración de la Junta.

<sup>20</sup> Entre las primeras, Andalucía lleva a cabo la regulación por separado en la [Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía](#) y la [Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía](#) ; por su parte la

Los **Gobiernos autonómicos** se estructuran y organizan de forma paralela al Gobierno de la Nación, a partir una composición encabezada por un Presidente electo, y unos vicepresidentes en su caso, y consejeros nombrados éste.

La **Administración autonómica** comparte con la Administración General del Estado los mismos principios organizativos, por lo que presentan un fuerte paralelismo en la ordenación de sus respectivos Gobierno y Administración. Al igual que los ministros, los consejeros autonómicos son miembros del Gobierno y asimismo dirigen sus respectivas Consejerías cuya estructura es muy similar a la de los ministerios si bien existen diferencias en la denominación de los órganos. Además de estos órganos centrales, la Administración autonómica cuenta que sus propios órganos territoriales periféricos para desplegar su acción administrativa en todo su territorio. Por último, como ocurre en todo los niveles territoriales, existen múltiples Administraciones instrumentales similares en términos organizativos a las existentes a nivel estatal.

Administraciones  
Local

§ 41. Dentro de la **Administración Local** no existe una diferenciación subjetiva del Gobierno y de la Administración, ya que a diferencia de las demás instancias territoriales se produce una elección democrática de todos los miembros que ejercen las funciones de gobierno dentro de éstas.

En **los municipios**, desde su personalidad jurídica única y plena, el gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales son elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, mientras que los Alcaldes son elegidos por los Concejales o excepcionalmente por los vecinos ([art. 140 CE](#) y [Capítulo II del Título II LBRL](#)).

---

Comunidad de Madrid cuenta con la [Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid](#)

Conforme a dicha estructura básica –que puede ser completada por otros órganos como las Juntas de Gobierno, Comisiones Especiales, etc.–, la posición del Alcalde y del Pleno no se puede equiparar a la correspondiente a la Presidente y el Gobierno, ni tampoco a la del Gobierno con respecto a los Parlamentos, ya que la naturaleza de la organización del poder local presenta una lógica propia.

En primer lugar, no se proyecta la dinámica característica de la división de poderes ya que si bien los municipios gozan de autonomía propia, éste no es plena al carecer de la potestad legislativa, por lo que desde el ámbito local se lleva a cabo la ejecución de la Leyes tanto estatales como autonómicas (carácter bifronte), por lo que se encuadran en el marco del Poder Ejecutivo.

Además, el hecho de que los Concejales en los diferentes órganos de gobierno desempeñen tareas de administración hace innecesaria la estructura diferenciada entre Gobierno y Administración y altera el significado de la figura del Alcalde como equivalente al Presidente del Gobierno. El Pleno se convierte en el máximo órgano de representación política y debate de cuestiones estratégicas. El Alcalde es el verdadero motor de la actividad municipal en tanto dirige el gobierno y la administración municipal, apoyado la Junta de Gobierno. Estos constituyen el equivalente al Gobierno a nivel local, y dirigen los restantes órganos municipales de la Administración municipal que se estructuran de forma jerarquizada y departamental (Área de Gobierno). Además, en el ámbito municipal se reproduce el fenómeno de la descentralización funcional en Administraciones instrumentales, es decir, organismos públicos dotados de personalidad jurídica propia especializados en la gestión de servicios públicos municipales.

**La provincia** es asimismo una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. El gobierno y la administración autónoma de las provincias están encomendados a Diputaciones u otras

Corporaciones de carácter representativo ([art. 141 CE](#) y [Capítulo I del Título III LBRL](#)). La estructura y organización de las Diputaciones Provinciales se asimilan a la propia de los municipios sobre la base un Presidente, Junta de Gobierno y un Pleno, que presenta la particularidad de que la elección de sus miembros es indirecta entre los concejales de los municipios integrados en la provincia sobre la base de los resultados electorales municipales. **Los Cabildos y Consejos** en las islas se asimilan en su organización a la Diputaciones Provinciales.

#### 2.4. LAS ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS ÓRGANOS: LA COMPETENCIA

§ 42. Como se ha podido comprobar hasta ahora, cada una de las Administraciones Públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica, por lo que constituyen un único sujeto de derecho a pesar de estar compuesta por una multiplicidad de órganos jerárquicamente ordenados. Resulta ahora oportuno el símil de un cuerpo compuesto por órganos que actúan de forma unitaria desempeñando cada uno de ellos distintas funciones, por lo que en determinadas ocasiones se les denomina **ente, entidad o bien organismo**.

Sin embargo la cuestión no es tan sencilla, en concreto porque este sujeto con personalidad única actúa a través de sus órganos compuestos por personas físicas que son las que verdaderamente manifiestan su voluntad. El problema surge en torno a la calificación jurídica de estas personas, lo cual se resolvió a través de la teoría del órgano.

Al margen de los debates doctrinales, los órganos pueden ser definidos como la unidad dentro de una organización que reúne un conjunto de medios personales y materiales para el cumplimiento de unas funciones determinadas. Esta definición es común para cualquier tipo de organización (un departamento

de una sociedad anónima o de un club de fútbol), como ya se ha señalado, por lo que los órganos administrativos se distingue, evidentemente por su pertenencia a una organización singular como es una Administración Pública. Pero, además, se caracteriza por ser creada y reguladas por normas jurídicas y, asimismo, por la forma en que produce efectos jurídicos con su actuación.

Precisamente éste último es el elemento distintivo de los órganos administrativos dentro de la organización administrativa y por lo que su posición resulta capital en tanto exteriorizan la voluntad de la Administración. Esta característica permite distinguir entre órganos y unidades administrativas.

Los **órganos** son aquellas unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo ([art. 5.1 LRJSP](#)). Los órganos (Ministro-Consejero, Secretaría de Estado, Dirección General) son ocupados exclusivamente por sus titulares, que pueden ser uno solo (órganos unipersonales) o varios (órganos colegiados) que suelen ser designados libremente<sup>21</sup>.

Las **unidades administrativas** son los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas ([art. 56 LRJSP](#) y correspondientes de las [Leyes autonómicas](#)). Las unidades (áreas, negociados, servicios) dependen de un órgano administrativo y constituyen el ámbito de la actividad administrativa pura desprovista de carácter directivo y plenamente profesionalizada al servicio de los órganos por lo que carecen de capacidad para comprometer la voluntad de la Administración. Las unidades encuadran a un conjunto de empleados públicos que desempeñan sus actividades de forma racionalizada conforme a una organización basada en puestos de trabajo o dotaciones de

---

<sup>21</sup> En cualquier caso los órganos no abarcan otros sujetos distintos, lo que no significa que desarrollen su actividad en solitario sino que se apoyan en los órganos inferiores y, en última instancia, en el personal administrativo (empleados públicos) encuadrados en las unidades administrativas dependientes. Así un Director General cumple con sus funciones con el apoyo de los Subdirectores Generales en su caso, o directamente, de las unidades administrativas a su servicio.

plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común responsable del correcto funcionamiento de la unidad y de la adecuada ejecución de las tareas asignadas a la misma. Si bien la jefatura y demás puestos se adjudican por concurso a los empleados públicos en función del principio de mérito y capacidad, existen puestos de libre designación que permiten a los titulares de los órganos directivos encomendar tareas de mayor responsabilidad a personas de su confianza. Las unidades administrativas suelen tener una estructura compleja, agrupando dos o más unidades menores de forma jerarquizada creando una estructura similar a la de los órganos, y que varía para cada Administración, aunque suele articularse en unidades comunes (área, servicio, sección y negociado) y especiales (que reciben distintas denominaciones).

§ 43. La trascendencia de los órganos administrativo como elemento constitutivo de las Administraciones Públicas explica la reserva de Ley sobre el régimen de **creación, actuación y coordinación de los órganos administrativos** ([art. 103.3 CE](#)), de tal manera que se impide que la propia Administración pueda disponer a voluntad de un elemento tan importante para la articulación de las relaciones jurídicas que despliegan, lo que no impide que cuente con organización que consideren más idónea para el cumplimiento de sus fines.

La **potestad organizatoria** se ejerce dentro de un marco común contenido en el [Capítulo II del Título I De los órganos de las Administraciones Públicas de la LRJSP](#), y conforme a las especialidades dispuestas para cada una de las Administraciones Públicas en sus respectivas normas de organización y funcionamiento, en las que se establece su régimen específico de creación, modificación y supresión ([Título I de la LRJSP](#), Leyes de Administración autonómica, LBRL).

Con carácter general corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su propio ámbito competencial, las unidades administrativas que

configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización ([art. 5.2 LRJSP](#)).

La **creación** de cualquier órgano administrativo exige el cumplimiento de los siguientes requisitos ([art. 5.3 LRJSP](#)):

- 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) Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.

No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos.

Dentro de las diferentes **clases de órganos**, debe tenerse en cuenta, la distinción entre órganos unipersonales y órganos colegiados, en tanto, para éstos últimos se dispone un régimen jurídico común que contiene peculiaridades organizativas y de funcionamiento contenido en el [Sección 3ª del Capítulo II del Título I LRJSP](#).

A partir de este marco común, cada Administración Pública cuenta con su propio régimen crear, modificar y suprimir órganos y, asimismo, para designar a sus titulares, que se contienen en sus respectivas normas de organización y funcionamiento administrativo ([Título I de la LRJSP](#), Leyes Autonómicas, LBRL). En el caso de la Administración General del Estado y de las Administraciones autonómicas, el diseño de su organización suele cambiar periódicamente cada cuatro años (al menos), como consecuencia de la formación de un reestructura los departamentos ministeriales o las consejerías, y el Consejo de Ministros o de Gobierno autonómico, a propuesta de cada uno de sus miembros, establece su estructura orgánica básica. A nivel local se produce algo equivalente con la designación por el Alcalde los miembros de la Junta de Gobierno Local y la atribución a sus concejales de áreas determinadas de gobierno.

§ 44. **La competencia** es el conjunto de facultades, poderes, atribuciones y responsabilidades que corresponden a cada entidad territorial (CCAA, Entidades Locales), a cada Administración o, dentro de éstas, a cada órgano por relación a los demás.

La atribución de competencias a las entidades territoriales se lleva a cabo, en el caso del Estado y las CCAA, a través de la Constitución ([art. 149 CE](#)) y sus Estatutos de Autonomía, que pueden completarse mediante leyes marco o leyes orgánicas de transferencias o delegación ([art. 150 CE](#)), y que distribuyen competencias no sólo legislativas, sino también ejecutivas y de administración. La Administraciones Locales asumen las competencias que se le atribuyen por Ley (LBRL), en tanto la Constitución no les asigna ningún ámbito concreto, aunque de ésta se deriva una garantía institucional que impide que pueda ser vaciada de contenido por el legislador.

Las Administraciones territoriales asumen, por tanto, las competencias administrativas y de ejecución dentro del conjunto de competencias que le correspondan a su sistema institucional. En el caso de las Administraciones instrumentales sus competencias se atribuyen mediante la Ley de creación, que determinada de este modo de ámbito de actuación y sus fines ([art. 91 LRJSP](#)).

Dentro de cada Administración se determinan las competencias que corresponden a sus respectivos órganos, a partir de las características propias de cada uno de ellos conforme a la normativa organizativa general ([Título I de la LRJSP](#), Leyes de administración autonómicas y LBRL), en el acto de creación, en el que se deben delimitar sus funciones y competencias ([art. 5.3 b\) LRJSP](#)).

Si bien la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia ([art. 8.1 LRJSP](#)), esto no impide que existan una serie de técnicas traslación o flexibilización de las competencias (delegación, avocación, encomienda, etc.)

que permiten su ejercicio conforme a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y eficiencia.

En tanto la asignación de las competencias puede no ser clara y dar lugar a solapamientos, duplicidades o lagunas, existen unas técnicas de resolución de conflictos de competencias entre órganos a partir de la decisión del superior jerárquico.

La imputación

§ 45. Por último, cabe hacer mención a una cuestión apuntada con anterioridad que es la relevancia de la figura de los órganos administrativos para determinar la posición de las personas físicas que desde aquéllos manifiestan la voluntad de la Administración como persona jurídica.

Se trata de la figura de **la imputación**, que difiere de la dinámica existente en el ámbito de las personas jurídicas privadas, cuya voluntad se expresa a través de la representación. La diferencia es notable ya que en este último caso, los actos de una persona son imputados a otra a la que se dirigen sus efectos, es decir hay dos personas jurídicas interrelacionadas; mientras que en el caso de la imputación, la Administración no sólo es la destinataria de los efectos sino que se tiene por auténtica autora de dichos actos.

La cuestión resulta fundamental no sólo para determinar la responsabilidad por los daños derivados de las decisiones adoptadas –de las que responde la Administración en los mismos términos que ocurre en la representación–, sino a los efectos de considerar la validez de las decisiones adoptadas.

A este respecto la imputación impide que la Administración se pueda desentender de los vicios que pueden afectar a la actuación efectuada, por lo que si se produce un error o una coacción sobre la persona física que la adopta se imputa a la propia Administración afectando directamente a la validez del acto.

En todo caso la imputación exige unas condiciones determinadas para que se produzca que son, por una parte, la correcta provisión del órgano

(nombramiento de su titular) y la actualidad de la investidura de éste por la o las correspondientes personas físicas (personal político, de confianza o funcionario); y, por otra, la actuación del titular o gestor del órgano en ejercicio de las competencias atribuidas a éste y no al margen de éstas o a título privado.

#### **NORMATIVA DE REFERENCIA:**

- [Constitución Española.](#)
- [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.](#) (LRJSP)
- [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.](#) (LPACA)
- [Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.](#)
- Estatutos de Autonomía.
- Leyes del Gobierno y/o de la Administraciones Públicas autonómicas.
- [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.](#)

#### **LECTURAS COMPLEMENTARIAS:**

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo*, 8ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2016, Lecciones 1 y 2, o bien;
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 63-72; 387-409, o bien;
- MARTÍN REBOLLO, Luis: *Leyes Administrativas*, 22ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pp. 34-62; 779-776.