

MANUALES

Manual de Derecho Administrativo Parte General I

Fundamentos. Fuentes. Organización.
Potestades de la Administración
Pública. El ciudadano

37.^a Edición

Luis Cosculluela Montaner

Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí



III ARANZADI

© Luis Cosculluela Montaner, 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Serrano Galvache 26
28033, Madrid
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: 1990

Trigésima séptima edición: 2026

Depósito Legal: M-16447-2026

ISBN versión impresa: 978-84-1085-860-2

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-861-9

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRO-DUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí



Índice General

	<i><u>Página</u></i>
PRÓLOGO	25
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	27
ABREVIATURAS.....	31

TÍTULO PRIMERO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

LECCIÓN 1.....	39
I. El Estado: origen histórico y concepto.....	39
II. El Estado de Derecho.....	40
1. <i>Principios</i>	40
2. <i>El Estado social y democrático de Derecho</i>	42
III. El Poder Ejecutivo y la Administración Pública.....	45
1. <i>Gobierno y Administración</i>	45
2. <i>Caracteres de la Administración Pública</i>	45
IV. La estructura del Estado	47
1. <i>Estados unitarios, federales y regionales</i>	47
2. <i>Las Administraciones Públicas en los Estados descentraliza-</i> <i>dos</i>	49
V. La Administración Pública: su personificación.....	49
1. <i>La personalidad jurídica de la Administración</i>	49



	<i><u>Página</u></i>
2. <i>Pluralidad de personificaciones jurídicas de la Administración Pública</i>	51
3. <i>Clasificación</i>	53
A) Territoriales y no territoriales	53
B) Corporaciones e instituciones	53
C) El Sector Público	54
VI. El Derecho Administrativo	55
1. <i>Concepto</i>	55
2. <i>La formación del Derecho Administrativo</i>	57
A) El modelo anglosajón	58
B) El modelo francés	59
C) El Derecho Administrativo español	61
3. <i>Caracteres del Derecho Administrativo</i>	62
A) Derecho de prerrogativas y privilegios de la Administración Pública	62
B) Derecho tutor de los intereses públicos	62
C) Derecho garantizador	63
D) Derecho en permanente adaptación a la realidad que ordena	64
VII. Criterios de aplicación del Derecho Administrativo	64
1. <i>Criterios</i>	65
2. <i>Recapitulación</i>	66
Bibliografía	67

TÍTULO SEGUNDO

EL ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO. LAS FUENTES

LECCIÓN 2	71
I. El ordenamiento jurídico: concepto y elementos	71
1. <i>La doctrina del ordenamiento jurídico</i>	71
2. <i>Elementos</i>	72



	<u>Página</u>
3. <i>La pluralidad de ordenamientos jurídicos</i>	72
II. La Constitución	74
1. <i>Concepto jurídico de la Constitución</i>	74
2. <i>Principios jurídicos esenciales de la Constitución Española</i> .	75
III. El valor normativo de la Constitución	76
IV. Los Tratados Internacionales	78
1. <i>Concepto y naturaleza</i>	78
2. <i>Clases</i>	79
3. <i>Rango normativo de los Tratados en el Derecho español</i>	79
V. Referencia al Derecho Comunitario Europeo	80
Bibliografía	81
 LECCIÓN 3	 83
I. La Ley	83
1. <i>Concepto y significado</i>	83
2. <i>Ley material y Ley formal. Ley medida</i>	84
II. La reserva de Ley	87
III. Efectos de la ley	89
IV. Clases de leyes estatales	91
1. <i>Leyes ordinarias y orgánicas</i>	91
A) Las Leyes Orgánicas	91
B) Los Estatutos de Autonomía	93
2. <i>Leyes de bases</i>	96
3. <i>Leyes básicas</i>	96
4. <i>Otros tipos de leyes estatales previstos en la Constitución</i>	100
A) Leyes de armonización	100
B) Leyes marco y leyes de transferencia o delegación ...	102
C) Leyes de presupuestos	104
D) Leyes aprobatorias de planes generales económicos..	104
V. Las leyes autonómicas	105



	<u>Página</u>
VI. Normas del Poder Ejecutivo con valor de Ley	107
1. <i>Decretos-leyes</i>	108
2. <i>Decretos legislativos</i>	112
A) Clases	113
a) Las leyes de bases y los Textos articulados	113
b) Las leyes de delegación y los Textos refundidos .	114
B) Alcance y contenido de las Leyes de Delegación	115
C) El control de los decretos legislativos	115
VII. El control de la constitucionalidad de las leyes por el Tribunal Constitucional	117
Bibliografía	119
LECCIÓN 4	121
I. El Reglamento	121
1. <i>Concepto</i>	121
2. <i>La potestad Reglamentaria</i>	122
3. <i>La naturaleza normativa de los Reglamentos: consideración especial de las circulares</i>	124
A) Los reglamentos y actos no normativos	124
B) Las circulares normativas	126
II. Las relaciones intraordinamentales entre la Ley y el Reglamento	128
1. <i>Reglamentos ejecutivos</i>	128
2. <i>Reglamentos independientes</i>	129
3. <i>Reglamentos de necesidad</i>	134
III. Relaciones interordinamentales entre Ley y Reglamento.	135
1. <i>Relaciones de los Reglamentos de ordenamientos autónomos y las Leyes de cabecera</i>	135
2. <i>Reglamentos autonómicos y Leyes estatales en materias de competencia normativa compartida</i>	137
IV. Competencia, procedimiento de aprobación, publicación y efectos de los Reglamentos	137
1. <i>Competencia</i>	137



	<u><i>Página</i></u>
2. <i>Procedimiento</i>	140
3. <i>Publicación</i>	144
4. <i>Efectos</i>	144
V. Jerarquía de los Reglamentos	146
VI. La inderogabilidad singular de los Reglamentos	147
VII. Vicios de los Reglamentos y límites de la potestad reglamentaria. Técnicas de control	148
1. <i>Vicios y límites</i>	148
A) Vicios de los reglamentos. Remisión	148
B) Límites	148
2. <i>Técnicas de control</i>	150
VIII. Otras fuentes del Ordenamiento Administrativo	152
1. <i>Los principios generales del Derecho</i>	152
2. <i>La costumbre. El precedente</i>	156
3. <i>El valor de la Jurisprudencia en el Derecho Administrativo</i> ..	157
Bibliografía	158

TÍTULO TERCERO

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE ORGANIZACIÓN. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. OTROS ENTES PÚBLICOS QUE EJERCEN FUNCIONES PÚBLICAS

LECCIÓN 5	163
I. La organización administrativa	163
1. <i>Concepto</i>	163
2. <i>Los modelos organizativos</i>	164
A) Los modelos clásicos de organización	164
B) Los modelos descentralizados	165
C) La distinción entre los órganos «line» y «staff»	165
3. <i>Presupuestos políticos de la organización administrativa</i> . . .	165



	<u>Página</u>
4. <i>La potestad organizatoria</i>	166
A) Significado histórico de las teorías que defienden la organización administrativa como materia de la exclusiva competencia del poder ejecutivo	166
B) Las relaciones Ley-Reglamento en materia organizativa.....	167
C) El reconocimiento de la potestad organizativa a las Administraciones públicas en el Derecho español....	168
5. <i>Naturaleza de las disposiciones organizativas</i>	168
II. La regulación de la organización administrativa en el Derecho español	169
1. <i>Presupuestos constitucionales</i>	169
2. <i>Creación, modificación y supresión de órganos</i>	170
III. Los órganos administrativos: clases	171
1. <i>La Doctrina del órgano</i>	171
2. <i>Los órganos colegiados</i>	173
A) Estructura de los órganos colegiados	173
B) La sesión.....	175
C) La adopción de acuerdos	176
D) Actas	177
IV. Los principios de la organización administrativa	177
1. <i>Eficacia, economía y eficiencia</i>	178
2. <i>Competencia</i>	178
A) Concepto.....	178
B) Criterios de determinación	179
C) Clases de competencia.....	179
3. <i>Técnicas de alteración del ejercicio de las competencias</i>	181
A) La delegación de competencias.....	181
B) La avocación	183
C) La encomienda de gestión	183
D) Delegación de firma	184
E) Suplencia.....	184



	<u>Página</u>
4. Jerarquía	185
5. Coordinación	186
6. Desconcentración	188
7. Otros principios de organización y funcionamiento	188
8. Los conflictos de atribuciones	189
V. Relaciones entre Entes administrativos	190
1. Descentralización	190
2. Autonomía	191
3. Coordinación, colaboración y cooperación intersubjetivas ...	192
A) Coordinación	192
B) Colaboración	194
C) Cooperación	195
4. Tutela y control	196
Bibliografía	197
LECCIÓN 6.	199
I. La Administración del Estado	199
1. Estructura General de la Administración Central del Estado	200
2. Estructura de la Administración periférica del Estado	201
II. El Gobierno.	201
1. El Consejo de Ministros o Gobierno	201
2. Las Comisiones Delegadas del Gobierno	204
3. El Presidente del Gobierno	205
4. El Vicepresidente del Gobierno	206
III. La organización de la Administración Central del Estado.	206
1. Los Ministros	207
2. Los Secretarios de Estado	209
3. Los Subsecretarios	209
4. Los Secretarios Generales	210
5. Los Secretarios Generales Técnicos	211



	<u>Página</u>
6. <i>Los Directores Generales</i>	211
7. <i>Los Subdirectores Generales</i>	211
8. <i>Otros órganos</i>	211
IV. Administración misión	212
V. Órganos consultivos	213
1. <i>El Consejo de Estado</i>	213
2. <i>Órganos consultivos de composición representativa</i>	214
VI. La Administración periférica del Estado	215
1. <i>Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas</i> .	216
2. <i>Los Subdelegados del Gobierno y los Directores Insulares</i> ...	218
VII. La Administración General del Estado en el exterior	220
Bibliografía	220
LECCIÓN 7	223
I. Las Comunidades Autónomas	223
1. <i>Presupuestos políticos: nacionalidades y regiones</i>	223
2. <i>Los principios de la regulación constitucional</i>	225
A) El principio de unidad estatal.	225
B) El derecho a la autonomía	228
C) Regulación estatutaria	229
D) Los principios de lealtad institucional y de solidaridad	230
E) Los principios de coordinación y cooperación	233
II. Organización de las comunidades autónomas	235
III. Competencias de las comunidades autónomas	236
1. <i>Reglas constitucionales</i>	236
A) Los sistemas clásicos de distribución de competencias	236
B) El procedimiento de asunción de competencias por las Comunidades Autónomas	237
C) Las reglas de distribución constitucional de compe- tencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas	238
D) Los límites de la asunción de competencias	242



	<u>Página</u>
2. <i>Las competencias estatales del artículo 149 CE</i>	243
3. <i>Las técnicas de alteración de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA</i>	246
IV. La Administración autonómica	248
1. <i>Estructura general de las Administraciones autonómicas</i> ...	248
2. <i>La Administración periférica de las Comunidades Autónomas</i>	250
3. <i>La Administración de las Comunidades Autónomas uniprovinciales</i>	251
V. Relaciones del Estado con las CCAA	252
1. <i>Principios</i>	252
2. <i>Supuestos y técnicas de control e intervención estatal en el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas</i> ...	253
3. <i>Los conflictos de competencias</i>	254
4. <i>La participación de las CCAA en la elaboración de decisiones de la Unión Europea que afectan a sus competencias</i>	255
Bibliografía	257
LECCIÓN 8	259
I. La Administración Local	259
1. <i>Presupuestos constitucionales</i>	259
2. <i>La legislación de Régimen Local</i>	263
A) Competencias legislativas del Estado	263
B) Legislación estatal y autonómica de desarrollo	264
C) Legislación de las Entidades locales	266
D) Las reglas de determinación de la legislación aplicable en las distintas materias del Régimen local	266
II. El Municipio	267
1. <i>Excurso histórico. El problema de la reforma municipal</i>	267
2. <i>El territorio y la población municipal</i>	268
A) El territorio	268
B) La población	269



	<u>Página</u>
3. <i>La organización municipal</i>	270
A) El Ayuntamiento	270
B) El Concejo Abierto	274
C) Municipios de gran población	274
D) Regímenes especiales de organización	276
4. <i>Competencias municipales</i>	277
A) Alcance	277
B) Clasificación	279
III. La Provincia	281
1. <i>Naturaleza</i>	281
2. <i>Elementos de la Provincia</i>	282
A) El Territorio y la Población	282
B) Organización	283
3. <i>Competencias</i>	284
4. <i>Regímenes especiales</i>	286
A) Las Comunidades Uniprovinciales	286
B) Las Provincias Canarias	286
C) Los Territorios Históricos Vascos	287
D) Las Veguerías Catalanas	287
IV. La Isla	288
V. Otras Entidades Locales	289
1. <i>Las Entidades inframunicipales</i>	289
2. <i>Entidades supramunicipales</i>	289
3. <i>Las Mancomunidades de Municipios</i>	291
4. <i>Entidades asociativas de carácter supraprovincial</i>	292
VI. Relaciones entre las Entidades locales y las Administraciones Estatal y Autonómica	293
1. <i>Relaciones de coordinación, colaboración y cooperación del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales</i>	294
2. <i>Relaciones de control y de conflicto</i>	296
Bibliografía	299



	<u>Página</u>
LECCIÓN 9	303
I. La administración institucional	303
1. <i>Naturaleza jurídica</i>	303
2. <i>Tipos de Entidades institucionales dependientes</i>	306
3. <i>Organismos públicos estatales</i>	308
A) Los Organismos Autónomos	309
B) Entidades públicas empresariales del Estado.	310
C) Agencias estatales	311
D) Otros Organismos públicos atípicos	311
4. <i>Autoridades administrativas independientes y otras entidades atípicas</i>	312
A) Autoridades administrativas independientes	312
B) Otros tipos de Entidades públicas institucionales	313
5. <i>Sociedades mercantiles estatales</i>	314
6. <i>Las fundaciones del sector público estatal</i>	315
II. Las Entidades institucionales locales	315
III. Los consorcios	319
Bibliografía	321
LECCIÓN 10	323
I. La Administración corporativa representativa de intereses económicos y profesionales	323
1. <i>Presupuestos constitucionales</i>	323
2. <i>Los Estatutos de autonomía y la Ley del Proceso Autonómico</i>	325
3. <i>Naturaleza de la Administración corporativa representativa de intereses profesionales y económicos: corporaciones de Derecho Público</i>	327
4. <i>Funciones atribuidas a las corporaciones representativas de intereses profesionales y económicos. Régimen jurídico</i>	329
5. <i>Las corporaciones representativas de intereses económicos reconocidas en el Derecho español</i>	331



	<i><u>Página</u></i>
A) Las Cámaras de comercio, industria, servicios y navegación	331
B) Cofradías de pescadores.....	332
C) Las Comunidades de usuarios de aguas	332
D) Otras entidades representativas de intereses económicos.....	332
6. <i>Los Colegios profesionales</i>	333
II. El ejercicio privado de funciones públicas	335
1. <i>Funciones públicas ejercidas en base a una profesión</i>	335
2. <i>Funciones públicas atribuidas a asociaciones de configuración legal</i>	336
3. <i>La llamada externalización de funciones: delimitación del concepto. Supuestos más relevantes</i>	338
Bibliografía	340

TÍTULO CUARTO

LAS POTESTADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y AUTOTUTELA. LOS PRIVILEGIOS

LECCIÓN 11	343
I. El principio de legalidad	343
1. <i>Significado</i>	343
2. <i>Doctrina de las potestades</i>	345
3. <i>Las manifestaciones de la supremacía jurídica de la Administración Pública</i>	345
II. Las potestades administrativas: clasificación	347
1. <i>Clases de potestades</i>	347
A) Por su contenido.....	347
B) Por su incidencia en el ordenamiento jurídico	347
a) Innovativas	347
b) No innovativas.....	347



	<i>Página</i>
C) Por el grado de disponibilidad para incidir en la esfera jurídica de los ciudadanos	348
D) Por la forma de atribución de la potestad	349
2. <i>Consideración especial de la potestad discrecional</i>	350
A) Discrecionalidad técnica y conceptos jurídicos indeterminados	350
B) Alcance de la discrecionalidad	353
3. <i>El control de las potestades administrativas</i>	354
A) El control de los elementos reglados	355
B) El control de los elementos discrecionales.....	357
III. El principio de autotutela. Las prerrogativas de la Administración pública	358
1. <i>Significado</i>	358
2. <i>Ejecutividad y ejecutoriedad</i>	360
3. <i>Límites constitucionales de la autotutela</i>	361
IV. Los privilegios de la Administración pública	363
1. <i>En relación con sus bienes</i>	363
2. <i>Privilegios de carácter económico</i>	364
3. <i>Privilegios de carácter procesal</i>	365
Bibliografía	366

TÍTULO QUINTO EL CIUDADANO. SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS

LECCIÓN 12	369
I. El ciudadano	369
1. <i>Capacidad del interesado</i>	370
2. <i>Situaciones jurídicas del ciudadano</i>	371
A) Activas	371
B) Pasivas	374



	<u>Página</u>
3. <i>La actuación de los ciudadanos ante la Administración Pública</i>	375
4. <i>Actos jurídicos del ciudadano dirigidos a la Administración Pública</i>	376
II. Derechos, libertades públicas y deberes fundamentales en la Constitución española	377
1. <i>Clasificación</i>	377
2. <i>Naturaleza de los principios rectores de la política social y económica</i>	379
3. <i>Garantías del contenido esencial de los derechos fundamentales</i>	380
III. Derechos y deberes de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración	382
1. <i>Clasificación</i>	382
2. <i>Derecho a utilizar cualquiera de las lenguas oficiales en el territorio de la Comunidad Autónoma</i>	383
3. <i>Derecho de acceso a la información pública, archivos y registros</i>	384
4. <i>Derecho a la prestación de servicios públicos</i>	385
Bibliografía	387



Lección 1

SUMARIO: I. EL ESTADO: ORIGEN HISTÓRICO Y CONCEPTO. II. EL ESTADO DE DERECHO. 1. *Principios*. 2. *El Estado social y democrático de Derecho*. III. EL PODER EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 1. *Gobierno y Administración*. 2. *Caracteres de la Administración Pública*. IV. LA ESTRUCTURA DEL ESTADO. 1. *Estados unitarios, federales y regionales*. 2. *Las Administraciones Públicas en los Estados descentralizados*. V. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: SU PERSONIFICACIÓN. 1. *La personalidad jurídica de la Administración*. 2. *Pluralidad de personificaciones jurídicas de la Administración Pública*. 3. *Clasificación*. A) Territoriales y no territoriales. B) Corporaciones e instituciones. C) El Sector Público. VI. EL DERECHO ADMINISTRATIVO. 1. *Concepto*. 2. *La formación del Derecho Administrativo*. A) El modelo anglosajón. B) El modelo francés. C) El Derecho Administrativo español. 3. *Caracteres del Derecho Administrativo*. A) Derecho de prerrogativas y privilegios de la Administración Pública. B) Derecho tutor de los intereses públicos. C) Derecho garantizador. D) Derecho en permanente adaptación a la realidad que ordena. VII. CRITERIOS DE APLICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. 1. *Criterios*. 2. *Recapitulación*. BIBLIOGRAFÍA.

I. EL ESTADO: ORIGEN HISTÓRICO Y CONCEPTO

El Estado, como institución organizada de dominación política, es una creación de la Edad Moderna. El Estado Moderno representa un corte histórico decisivo con la organización política medieval, caracterizada por el fraccionamiento del poder en las instituciones feudales y religiosas. Frente a esa realidad, el Estado Moderno va a suponer una concepción del poder político que personificará el absolutismo en el Rey.

Este proceso histórico de formación del Estado Moderno está directamente inspirado en el terreno ideológico por tres autores fundamentales. El primero MAQUIAVELO que, en su obra *El príncipe*, deslindó definitivamente el poder político del religioso, afirmando la supremacía del poder real, del Estado, sobre cualquier otro. El segundo autor, BODINO, en su obra *Los seis libros de la República*, forjó el concepto de soberanía, que expresa la esencia del poder político del Estado, definiéndola como el «poder absoluto y perpetuo de una República». Poder absoluto en cuanto supremo, superior a cualquier otro; y perpetuo por ser permanente, trascendente a la persona concreta que lo ejerce. Por último, el tercer autor, HOBBS, en su obra *Leviathan*, desarrolló la idea de Estado como



organización social compleja y poderosa que ejerce su poder de dominación con una misión utilitarista para la propia sociedad gobernada; el Estado surge históricamente de un contrato entre los individuos de esa sociedad, pero una vez creado trasciende a sus creadores que le prestan sujeción o sometimiento.

Estas ideas forjaron el concepto de Estado Moderno y siguen siendo válidas con las matizaciones derivadas de su lógica evolución. Ciertamente que los tres autores citados se pusieron al servicio del absolutismo real y que éste fue arrumbado por la Revolución liberal; pero, como tendremos ocasión de analizar más adelante, la idea de Estado sigue siendo la misma: una estructura organizativa de dominación social con poder superior a cualquier otro. Lo que cambiarán los revolucionarios liberales es la organización interna de esa estructura, la distribución del Poder entre distintos titulares, pero no el significado del Estado. Éste puede, pues, seguir definiéndose como la institución que concentra el Poder soberano de una Comunidad política asentada sobre un territorio.

II. EL ESTADO DE DERECHO

Hasta aquí hemos recogido el concepto estructural del Estado poniendo el acento en su continuidad histórica desde la Edad Moderna; pero, como también advertimos, existen varios modelos de Estado. De los varios criterios de clasificación el que ahora nos importa es el que se basa en los principios jurídicos que lo informan y, más específicamente, en la forma de atribución del Poder político y en la plena sumisión del ejercicio del poder al Derecho.

1. PRINCIPIOS

El modelo histórico que alumbran las revoluciones liberales –la americana, primero, y la francesa después– es el del Estado de Derecho, en el que se incluye también el modelo del Estado español. Dicho modelo se caracteriza por los siguientes principios: *a)* la soberanía popular; *b)* la división de poderes; *c)* el principio de legalidad, y *d)* el reconocimiento de los derechos fundamentales del ciudadano.

a) La soberanía popular artículo 1.2. Como reacción frente al absolutismo, las Constituciones democráticas, desde la americana de 1787, atribuyen la soberanía no al Rey o Jefe del Estado, sino al Pueblo. Expresión de esta orientación es también en el artículo 1.2 CE: «La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado». De esta afirmación surgirá, como veremos más adelante, la distinción entre el Poder constituyente, que es el Pueblo, y los Poderes constituidos, que son los diversos Órganos a los que se atribuye el poder político ordinario. La soberanía popular entraña en la clásica división griega de los sistemas políticos una democracia, literalmente poder del pueblo, y se opone a los sistemas de autocracia, aristocracia y teocracia, con las ricas variantes que tales sistemas han producido a lo largo de la historia. Pero la democracia que el Estado de Derecho impone tiene un contenido más rico que incluye los conceptos de libertad, igualdad, fraternidad o solidaridad y pluralismo político. Los tres primeros conceptos formaron ya parte emblemática de los principios revo-



lucionarios franceses de finales del XVIII y se mantienen incólumes, mientras que el último se forjó más adelante, pero los acontecimientos históricos del siglo XX han demostrado su absoluta necesidad para garantizar la democracia.

b) *La teoría de la división de poderes.* La teoría surgió en Inglaterra y fue formulada por LOCKE Y reformulada por el francés **Montesquieu. La finalidad de la teoría es rechazar el absolutismo y afirmar la primacía del Parlamento, como representante directo del Pueblo.** La consagración de la teoría se produce en la Constitución americana de 1787, y poco después, en 1789, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano determinó, en su artículo 16: «Toda sociedad en que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene constitución». Desde entonces, la división de poderes es un tema testigo de la existencia o no de una verdadera democracia política. La CE recoge la teoría de la división de poderes regulando: en el Título III que regula el Poder legislativo integrado en las Cortes Generales; en el Título IV que trata del Poder Ejecutivo, integrado organizativamente en el Gobierno; y en el Título VI el Poder judicial, que corresponde a los Jueces y Magistrados integrantes de dicho Poder. Los demás órganos que regula directamente la CE son órganos constitucionales o de relevancia constitucional, pero no Poderes constitucionales.

c) *El principio de legalidad artículo 9.1.* Este principio supone el que tanto los ciudadanos como los Poderes Públicos están sujetos a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico (artículo 9.1 CE). En el plano político consagra la sumisión del ejercicio del poder al Derecho, de ahí que el modelo de Estado se haya denominado Estado de Derecho. El principio se traduce en el denominado *imperio de la Ley*, que en el plano operativo consagra originariamente la primacía funcional del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo, y la entera sumisión del Poder judicial a la Ley (artículo 117.1 CE). El Poder Ejecutivo debe así someterse a la Ley, como norma primera tras la Constitución, legitimadora de su actuación pública. En sus orígenes, el principio de legalidad se entendía como la necesidad de que cualquier actuación interventora del Poder Ejecutivo estuviera previamente regulada por una Ley. Pero actualmente, este significado del principio que comentamos sólo requiere la necesidad de que la acción administrativa cuente con una norma previa que le habilite para ello, aunque tal norma puede ser no sólo la Ley, sino también el reglamento. Con relación al Poder judicial, la sumisión al imperio de la ley implica que no puede controlar la ley, que es función cuyo monopolio detenta el Tribunal Constitucional. Los Tribunales, por tanto, deben limitarse a aplicar y enjuiciar normas, actos y conductas en los términos que la Constitución y las leyes imponen.

Por otra parte, el sometimiento de la acción de los Poderes Públicos al Derecho supone que los ciudadanos pueden defender sus derechos e intereses legítimos ante los Tribunales de Justicia, mediante los correspondientes recursos y ejercicio de acciones. De esta suerte, los Tribunales de Justicia se convierten en garantes de esa sumisión del poder al Derecho, ejerciendo una acción que implica control de la actividad del Gobierno y la Administración Pública (artículo 106.1 CE) y protección de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los ciudadanos (artículos 24 y 53 CE).



d) *El reconocimiento de los derechos públicos subjetivos.* Como hemos ido advirtiendo, la consagración del Estado de Derecho tiene una última finalidad esencial: elevar a los súbditos del Antiguo Régimen a la condición de ciudadanos, a quienes el Derecho reconoce una esfera individual y social de derechos que no puedan ser desconocidos por el Poder público. No es por ello casual que la Revolución francesa aprobase, incluso antes que su primera Constitución, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, y tampoco que la Constitución de los Estados Unidos, que no los recogió en su primera versión, sufriera en este punto las primeras modificaciones a través de enmiendas para dar cabida a los Derechos fundamentales. Estos Derechos Fundamentales son todavía hoy parte esencial de toda Constitución; aunque lógicamente a los primeros derechos reconocidos por los liberales del siglo XVIII, de carácter sustancialmente individual, se han ido añadiendo otros de carácter social.

Los derechos esgrimibles frente a la acción del Poder no son sólo los contenidos en la Constitución; también pueden nacer de otras normas o de simples relaciones jurídicas, y son siempre defendibles ante los Tribunales de Justicia en el supuesto de que la Administración pretenda desconocerlos. De ahí que, con independencia del grado de protección que el Derecho otorga a los distintos tipos de derechos públicos subjetivos, la idea esencial es que el ciudadano los tiene reconocidos y garantizados; que la acción pública no puede desconocerlos o violarlos; y que para su defensa el ciudadano puede acudir a los Tribunales que, en su caso, dictarán una sentencia condenatoria para la Administración y obligarán a respetar o restablecer el derecho violado o a indemnizar convenientemente a su titular.

2. EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Como hemos ido viendo anteriormente, nuestra Constitución recoge el modelo de Estado de Derecho y refleja todos y cada uno de sus principios. Sin embargo, en su artículo 1.1 define a España como un Estado social y democrático de Derecho. ¿Constituye esto una variante esencial del Estado de Derecho que hemos estudiado? La respuesta debe ser negativa: los principios esenciales del Estado de Derecho son los mismos que los del Estado social y democrático de Derecho. Desde luego, el término «democrático» nada añade al viejo concepto de Estado de Derecho, puesto que supone una contradicción *in terminis* el que un Estado de Derecho pueda calificarse de no democrático. Como se ha expresado con anterioridad al analizar la soberanía popular, este concepto implica la democracia, que a su vez supone el establecimiento de todo un sistema de valores y no sólo la titularidad del poder soberano por el pueblo. Por ello, el Estado de Derecho implica siempre la democracia, sin adjetivos desnaturalizadores y negadores de la misma (como los de democracia orgánica o democracia popular), y la democracia incluye los supremos valores de la libertad, igualdad, justicia, fraternidad o solidaridad y pluralismo político, tal como expresa el artículo 1.1 CE y desde luego, la elección por los ciudadanos como fuente legítimadora del poder político.



La doctrina alemana ha consagrado el que denomina *principio democrático* para reflejar esa conexión última de todo poder con el pueblo, que es el titular de la soberanía, lo que ya había sido resaltado por la doctrina política clásica como esencia de los regímenes democráticos. El principio democrático juega, por tanto, en los niveles de representación política y por ello, como exige la CE, en la organización del Estado, en las Comunidades Autónomas, en las Entidades locales, en las Corporaciones representativas de intereses profesionales o económicos, en los partidos políticos e incluso en las organizaciones sindicales o empresariales.

En claro exceso, algunos autores han pretendido extender las consecuencias de dicho principio a otras instancias administrativas, ignorando que el artículo 103 CE hace jugar en este ámbito el principio de jerarquía, que se radicaliza en algunos sectores (como el ejército o la policía), y que en otras instituciones, como la universitaria, tampoco rige el principio democrático, sino más bien el estamental que pretende conjugar a nivel de sus órganos de gobierno el reconocimiento de las categorías que se alcanzan por el profesorado con una representación de los alumnos e incluso del personal no docente. En muchos ámbitos administrativos rigen principios distintos al democrático, por cuanto el carácter servicial y de dependencia política de la Administración Pública a las instancias de carácter político y representativo que la gobiernan, ya garantiza esa base democrática de todo Estado de Derecho. Por otra parte, el principio democrático juega un importante papel en el plano de la participación ciudadana, que supone también una directa conexión de los Poderes Públicos, en este caso de la Administración Pública, con los ciudadanos. Idea que se refleja especialmente en el artículo 105 CE que prescribe la intervención ciudadana en los procedimientos que regulan la actividad administrativa y que se desarrollará en el tomo II de esta obra.

Mayor énfasis han venido poniendo algunos autores en el significado del término social que se añade al Estado de Derecho. Pero si bien se analiza, se observa que dichos autores pretenden identificar el concepto de Estado de Derecho con el modelo histórico de un Estado de corte liberal en el que los únicos derechos reconocidos por la Constitución sean los de carácter individual. Esta identificación es arbitraria, puesto que el modelo de Estado de Derecho admite –exige incluso, en la actualidad– el reconocimiento de los llamados derechos sociales. Y éste es el único objetivo del término «social»: advertir que también se reconocen derechos de este carácter. Lo demás se sigue necesariamente de ese reconocimiento, en particular que la acción de los Poderes públicos debe promover la efectividad de esos derechos, es decir, que debe realizar una política intervencionista, en su caso, y siempre beligerante para hacer realidad los valores que esos derechos sociales consagran.

El Estado Social de Derecho supone, por tanto, la constitucionalización de la política intervencionista que se había desarrollado muy ampliamente en el siglo XX. Pero dicho intervencionismo se origina en lo que algunos autores llaman el Estado de Derecho clásico (que confunden con la política liberal desarrollada en la primera etapa histórica del Estado de Derecho) para contraponerlo



al Estado Social de Derecho; lo que demuestra que éste no supone más que la inserción en el Texto Constitucional de nuevos derechos sociales y el otorgar una finalidad conformadora de la sociedad a la acción intervencionista del Estado. Finalidades de las que se encargará esencialmente la Administración Pública, tal como advirtiera FORSTHOFF, como servidora de la «Daseinsvorsorge», literalmente procura existencial, que implica la realización efectiva de un espacio vital digno para el ciudadano, al que éste tiene derecho. Ideas que lejos de ser incompatibles con el Estado de Derecho lo presuponen, intensificando su verdadero significado.

La preocupación por lo social y la adjetivación del Estado con este término se desarrolló tras la Segunda Guerra Mundial particularmente en Alemania, donde contaba con precedentes teóricos importantes desde la obra de VON STEIN a la más sólida de Hermann HELLER y precedentes también en la acción de gobierno desarrollada por BISMARCK (como ha analizado agudamente GALBRAIGHT). Tras la Ley Fundamental de Bonn, la doctrina alemana (comenzando por las fundamentales aportaciones de BACHOFF, HUBER y FORSTHOFF con su concepto de «Daseinsvorsorge») ha desarrollado una importante construcción teórica sobre el concepto de Estado Social de Derecho que ha tenido también un relevante eco en la doctrina española.

Con todo, consideramos que el Estado Social de Derecho no es un nuevo modelo histórico, para serlo debería basarse en principios distintos al Estado de Derecho, ya que un nuevo modelo «entierra» al anterior; pero sí es una progresión evolutiva del propio Estado de Derecho, que impone la superación de la diferenciación absoluta entre Estado y Sociedad, para permitir una más decidida acción conformadora de aquél sobre ésta, y una clara interpenetración entre ambos conceptos. El Estado Social de Derecho no puede significar prescindir de los logros históricos del Estado de Derecho, sino su profundización: la legitimación de cualquier política intervencionista que no entre en contradicción con los valores democráticos y el modelo general de economía de mercado, y que persiga el aseguramiento de un modelo social que garantice unos estándares de condiciones de vida a todos los ciudadanos. Y también, como se ha señalado, la superación de posiciones de radical separación de la toma de decisiones de los Poderes Públicos respecto de los sectores sociales sobre los que incide, imponiendo una decidida participación de éstos, particularmente en la actuación de las Administraciones Públicas.

En nuestra Constitución el Estado Social de Derecho debe ponerse en directa relación con el mandato que impone el artículo 9.2 CE a todos los Poderes Públicos de «promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Mandato a todos los Poderes Públicos que debe informar los principios rectores de la política social y económica que se recogen en el capítulo III del Título I, lo que dota de un decidido sentido positivo y conformador de la sociedad al Estado Social de Dere-



cho en la acción legislativa y gubernativa, y que debe informar también la práctica judicial.

III. EL PODER EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

Como sabemos, el Poder Ejecutivo reside en el Gobierno en los sistemas parlamentaristas, que son los que nos importan, por ser ése el sistema español. En cuanto Poder Ejecutivo, el Gobierno y su Presidente –cuyo liderazgo se afirma reiteradamente en la CE– realizan actos de exclusiva dimensión constitucional, que sólo se ordenan por esta Suprema Norma y que no tienen más control que el político por el Legislativo o, en su caso, por el Tribunal Constitucional (STC 45/1990, de 15 de marzo [RTC 1990, 45]). De esta dimensión nos hemos ocupado anteriormente; la que ahora nos interesa es la que se recoge en el artículo 97 CE:

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

De esta definición de las funciones que incumben al Gobierno se desprende que a este órgano se le reconoce la capacidad de liderazgo político de la acción pública (LOEWENSTEIN) poniendo bajo su inmediata dirección a la Administración Pública, que aparece como el aparato organizativo sustancial del Estado. El Gobierno es quien dirige la maquinaria operativa del Estado en cualquier orden: interior, exterior, civil o militar. Al margen de ese aparato organizativo sólo quedarán los demás Poderes constitucionales –Legislativo y Judicial– y ciertos Órganos que la Constitución sitúa organizativamente al margen de los tres Poderes, aunque en algunos casos directamente relacionados con uno de ellos (Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, o la Junta Electoral Central).

Prescindiendo de la consideración jurídica de la Administración Pública que es, sin embargo, básica y que analizaremos más adelante, podemos afirmar que su esencia es la de ser un aparato organizativo a las órdenes del Gobierno dispuesto para la satisfacción de los intereses públicos. Intereses públicos que le son definidos por las normas jurídicas y que debe cumplir con absoluta neutralidad u objetividad, con eficacia y con sumisión al Derecho (artículo 103 CE).

2. CARACTERES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

a) La Administración Pública, como aparato organizativo encuadrado en el Poder Ejecutivo, no alcanza relieve político, sino que se caracteriza por la nota esencial de *subordinación o dependencia política* del Poder que lo dirige y que responde políticamente ante el Parlamento por sus actuaciones: el Gobierno. En este sentido, además, la Administración Pública propia del Derecho conti-



nental europeo tiene una *composición burocrática*, funcionarial, cuya selección se realiza en base a los principios de mérito y capacidad, estando sometidos a un régimen estatutario de Derecho público y no laboral, y no incorporan carácter representativo alguno; de ahí su posición de dependencia y su carácter subordinado y servicial.

En cuanto aparato organizativo de composición burocrática, la Administración Pública se caracteriza también por las notas de *continuidad y permanencia*. Los fines que le están encomendados exigen una actividad continua y permanente, con absoluta independencia de las eventuales situaciones de cambio o crisis política que puedan afectar al Poder Ejecutivo. Estas notas han sido gráficamente expresadas con la conocida frase «Los Gobiernos caen y se suceden, pero la Administración Pública permanece». La idea es cierta en cuanto a la continuidad de la Administración Pública, pero si la dimensionamos en un marco de fines trascendentes, en un marco ideológico (BACHOF), la situación no es de absoluta indiferencia a los cambios políticos. Por el contrario, en cuanto la Administración está dirigida por el Gobierno, debe obedecer estrictamente las líneas de actuación que le marca éste y, por tanto, los cometidos a realizar cambian según la línea ideológica del Gobierno. La dependencia del Gobierno tiene, además, como soporte sustancial la designación discrecional por éste de las máximas autoridades en la organización administrativa, que en cuanto designaciones políticas pueden, en su caso, ser libremente cesadas.

La idea de continuidad y neutralidad sólo se refiere, pues, a la necesidad de su actuación permanente y cotidiana en el desempeño de las funciones y prestación de servicios que tiene encomendados, y a la permanencia de sus líneas estructurales esenciales, de composición profesional o burocrática. La Administración no tiene ideología, es neutral, sirve las líneas políticas que le marca el Gobierno (cualquier Gobierno) y lo hace con objetividad y sumisión plena al Derecho.

Los caracteres analizados son propios, como se ha dicho, del modelo de Administración Pública europea frente al cual existen otros, destacando el *spoils system* y la Administración de los Regímenes dictatoriales. El *spoils system*, desarrollado en los Estados Unidos de América, se caracteriza por la ausencia de una verdadera burocracia profesional. El personal no es funcionario y no tiene más estabilidad en el empleo que la que se da en la empresa privada, por lo que los cambios de gobierno producen un amplio cambio del personal en la «nueva» administración, que incluso llega a etiquetarse con la denominación del partido vencedor en las elecciones (Administración republicana o demócrata). Por su parte, en las dictaduras la penetración política del partido único o de la organización que monopoliza el poder, informa absolutamente a la Administración Pública, que carece de neutralidad para convertirse en un puro instrumento del poder.



b) Esta visión orgánica de la Administración Pública ha pretendido completarse con la delimitación material de una función administrativa distinta de la función política o de gobierno. Sin embargo, estos intentos apenas han ido más allá de una distinción cuantitativa por la importancia política de los asuntos, y de un intento de excluir algunos asuntos del control judicial. Intentos desterrados en la mayoría de los ordenamientos vigentes, entre ellos en el nuestro. Todo ello con la salvedad ya aludida de los actos de relación de los Poderes constitucionales.

Por otra parte, la Administración Pública no puede identificarse con puras tareas de gestión y ejecución. La Administración ejerce funciones heterogéneas que globalmente calificamos como administrativas, pero que no pueden homologarse con la tradicional distinción tripartita de las funciones del Estado: legislativa, ejecutiva y judicial. Las funciones administrativas se mueven en un plano distinto y abarcan no sólo actividades materialmente de ejecución, sino también normativas (los reglamentos); incluso, con muchas reservas, realiza otras parecidas a las jurisdiccionales, como son las de resolución de recursos administrativos.

En este mismo sentido, también los Poderes Legislativo y Judicial realizan funciones de carácter ejecutivo y no sólo las de legislar o juzgar. Son tareas complementarias: gestión de su personal, contratación de medios requeridos para sus actuaciones, gestión financiera, etc. Por ello, el intento de identificar una función «materialmente administrativa», como criterio definidor de la Administración Pública es inútil, debiendo primar la consideración subjetiva que hemos expuesto más arriba: aparato organizativo, encuadrado en el Poder Ejecutivo, que satisface los intereses públicos, con objetividad y plena sumisión a la Ley y al Derecho. De esta definición sólo resta advertir que ese aparato organizativo está jurídicamente personificado, como analizaremos más adelante.

IV. LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

1. ESTADOS UNITARIOS, FEDERALES Y REGIONALES

Hasta aquí hemos considerado al Estado como una unidad absoluta; pero internamente nunca lo ha sido, pues, como recuerda JELLINEK, el Estado absolutamente centralizado ni siquiera se dio en el Estado Ciudad griego y mucho menos en el Estado moderno. Desde que aparece el Estado Moderno siempre se han reconocido otras organizaciones públicas internas, ya que el Estado Moderno se sobrepone, pero no anula ni desconoce, la organización municipal. La organización municipal representa en el Estado moderno un segundo escalón de ejercicio de funciones públicas, cuya tipología es diversa en función de la realidad organizativa que hereda de la Edad Media cada Estado.

Un salto cualitativo decisivo se desarrolla en este terreno con el proceso independentista americano, en el que la Constitución de los Estados Unidos reconoce a las antiguas colonias británicas la condición de Estados integrados



en un único Estado en el que se federan. A su vez, en el continente europeo, surgirán nuevos escalones organizativos en la esfera local, que se situarán en un nivel intermedio entre el Estado y los municipios (las provincias españolas o italianas). Y, por último, un proceso activo de descentralización política provocará también en el continente europeo la adopción del modelo federal rompiendo con la tradición unitaria del Estado, o de un modelo regional, para dar paso al reconocimiento de una autonomía política (España o Italia) o simplemente administrativa (Francia) a las Regiones, por razones que se estudian más ampliamente en la lección 7. Toda esta pluralidad de variantes, obedientes a razones históricas diversas según los Estados, deben ser analizadas para determinar en qué medida inciden en los conceptos de Estado y Administración Pública que hemos establecido.

El Estado se organiza territorialmente en varios niveles organizativos, y dependiendo de la naturaleza de estos los Estados son unitarios y federales.

a) En los Estados *unitarios* siempre se ha reconocido una cierta descentralización, que puede ser puramente administrativa o política. La primera se reconoce desde la aparición del Estado Moderno tan sólo a los entes locales, que en principio fueron tan sólo los Municipios, pero a los que más tarde se añadieron otros entes locales tanto supramunicipales como inframunicipales. Todos estos entes gozan de una autonomía más o menos amplia para la gestión de sus propios intereses en los términos que se analizan en la lección 8. Su organización no responde a los mismos principios que en el Estado: no recogen el principio de división de poderes ni incorporan ninguna nota de soberanía. Son jurídicamente entidades administrativas, no políticas. Sin embargo, la composición de sus órganos integra representantes políticos electos, no simplemente designados, y por tanto sus caracteres no obedecen estrictamente a las notas que hemos predicado como propias de la Administración del Estado.

Un paso más en el proceso de descentralización del Estado se da con el reconocimiento de las *Regiones*, que no se inscriben ya entre las entidades locales, sino que reciben del Estado competencias que rebasan el reducido ámbito de los intereses locales. La naturaleza de estas Regiones, sin embargo, puede ser política o administrativa. Si es puramente administrativa, aunque también gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, no se estructuran tampoco conforme al principio de división de poderes, ya que todas sus funciones se inscriben en el ámbito ejecutivo o administrativo, careciendo de poder legislativo y de funciones jurisdiccionales. Es evidente que también incorporan representantes políticos electos en los órganos máximos de su organización y que en este sentido tampoco pueden equipararse absolutamente a los caracteres predicados de la Administración del Estado.

Si, por el contrario, la Región tiene naturaleza política, su organización responde, aunque imperfectamente al principio de división de poderes, recogiendo



un poder legislativo y un poder ejecutivo (pero no el judicial, al menos en el sistema constitucional español). En este caso, la Administración regional sí responde absolutamente a los caracteres de subordinación política, neutralidad, continuidad y permanencia y composición burocrática predicados respecto de la Administración del Estado, dependiendo enteramente del Gobierno regional.

b) En los Estados *federales*, además del Estado propiamente dicho que hemos considerado, se integran otros Estados federados a los que en el ámbito internacional no se les reconoce como sujetos dotados de soberanía, sin perjuicio de que puedan adquirirla si ejercen el derecho de secesión que, en su caso, pueda reconocerles la Constitución del Estado federal en el que se integran. Por lo demás, su organización responde al mismo esquema de división de poderes que el Estado *stricto sensu*, y su Administración depende también del Poder Ejecutivo del Estado federado con iguales.

2. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LOS ESTADOS DESCENTRALIZADOS

En las Entidades de naturaleza política que la doctrina agrupa bajo la rúbrica de descentralización política del Estado, federalismo y regionalismo político, su organización responde también al principio de división de poderes, que pueden ser tres poderes en los estados federados y tan sólo dos en las Regiones o en las Comunidades Autónomas. En estas Entidades la posición organizativa y los caracteres predicables de sus respectivas Administraciones Públicas obedecen a unos mismos principios, sustancialmente coincidentes con los de la Administración del Estado, que son los que hemos analizado en el epígrafe anterior. Por el contrario, en las organizaciones de naturaleza administrativa (entidades locales de cualquier tipo y regiones administrativas) se trata siempre de entidades que se inscriben en el fenómeno de la descentralización administrativa; son desde el punto de vista jurídico Administraciones Públicas, en los términos que se analizarán en la lección siguiente, pero no ocupan una posición subordinada o servicial respecto de otro Poder y sólo se relacionan con las demás Entidades Públicas en los términos que admite el grado de autonomía que se les reconoce.

La estructura descentralizada del Estado supone, por tanto, la existencia de una pluralidad de Administraciones Públicas, que no se agotan en las consideradas, como tendremos ocasión de estudiar en el epígrafe siguiente.

V. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: SU PERSONIFICACIÓN

1. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN

Hemos encuadrado a la Administración en la estructura estatal, considerándola como una parte de la estructura organizativa del Estado que dirige el Poder Ejecutivo para el cumplimiento de los fines e intereses públicos; pero,



desde el punto de vista jurídico, la consideración subjetiva de la Administración Pública exige una mayor precisión. Para el Derecho, la Administración Pública es, primariamente, una persona jurídica. El concepto de persona jurídica pertenece a la Teoría General del Derecho y significa en esencia: constituir un centro de imputación de normas y relaciones jurídicas; ser sujeto de relaciones jurídicas; ser titular de potestades, derechos y obligaciones jurídicas. Nos referimos, por el momento, a la Administración del Estado puesto que las Administraciones Públicas, como veremos, son varias; pero, en cualquier caso, este concepto institucional de Administración Pública que toma el singular por el plural se integra por una pluralidad de personas jurídicas.

La personificación jurídica es una necesidad absoluta para poder establecer la cualidad de sujeto jurídico de una organización, que históricamente se otorga a la Administración Pública cuando se quiere controlar por los Tribunales sus actuaciones. Ante los Tribunales sólo pueden personarse sujetos de Derecho, personas físicas o jurídicas. Por consiguiente, la personificación jurídica de la Administración fue una consecuencia necesaria de la consagración histórica del Estado de Derecho.

Sin embargo, y por las mismas razones, en el Antiguo Régimen ya se reconoció una personalidad *ad hoc* a la Administración. El Fisco fue, en efecto, una construcción jurídica que permitía atribuir a esa persona jurídica las relaciones de contenido patrimonial que establecía el Estado con los particulares. El Fisco, que no el Estado, podía ser demandado ante los Tribunales y condenado como consecuencia de las relaciones jurídicas patrimoniales citadas. Esta interpretación clásica (sintetizada por MAYER) ha sido cuestionada por la moderna doctrina alemana (BULLINGER y RÜFNER), pero sirve para ilustrar que también en el Antiguo Régimen se otorgó a ciertos efectos, más o menos amplios, una personificación jurídica al Estado.

Tras el constitucionalismo, que consagra la sumisión plena del ejercicio del poder al Derecho, se planteó el problema de cómo se podía controlar por los Tribunales esta sumisión. La doctrina alemana afirmó tempranamente la personalidad jurídica del Estado, pero esta personificación no cumplía plenamente la finalidad expresada, por cuanto no toda la actividad del Estado era susceptible de control por los Tribunales. En particular, éstos no pueden –en el Derecho continental europeo– enjuiciar la actividad legislativa del Parlamento, la Ley, como expresión de la voluntad general.

La personificación del Estado tiene así una plena operatividad en el marco del Derecho internacional, donde se relaciona con otros Estados y Organismos internacionales, en cuyo ámbito no se distingue qué órgano interno del Estado ha producido el acto o norma discutido. El Estado en este ámbito es una sola unidad jurídica, en virtud de la personificación. A nivel de Derecho interno, sin embargo, se ha construido una nueva personalidad jurídica, la del aparato organizativo dependiente del Poder Ejecutivo, a través del cual se satisfacen los



intereses públicos: es decir, la Administración Pública. Esta personificación jurídica dota de unidad a ese aparato organizativo, lo identifica en el mundo del Derecho como entidad independiente, centro de imputación de normas y relaciones jurídicas. Y esa persona jurídica, como cualquier otra, puede comparecer ante los Tribunales, ser demandada por otras personas físicas o jurídicas y, en su caso, ser condenada por sentencia.

En el Derecho español la personalidad jurídica de la Administración del Estado no se recoge en la Constitución, porque en ella prima la consideración de la Administración Pública como parte del Estado, y no interesa resaltar la nota de la personalidad jurídica, que es siempre una nota diferenciadora. Sí se reconoce la personalidad de todas las Administraciones Públicas en el artículo 3.4 LRJSP que establece: «cada una de las Administraciones Públicas del artículo 2 actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única». En este precepto se expresa claramente que la Administración es, en esencia, un aparato organizativo, que se reduce a unidad por el Derecho mediante la atribución de una personalidad jurídica única. Los distintos órganos que la integran no tienen externamente vida jurídica independiente, porque el único sujeto es la persona jurídica Administración del Estado. Esa persona –y no cada uno de los órganos que la integran– es la titular de los derechos y obligaciones, de las potestades, el sujeto responsable de sus actuaciones, quien comparece en juicio y, en definitiva, el único sujeto capaz de relacionarse jurídicamente con otras personas físicas o jurídicas.

2. PLURALIDAD DE PERSONIFICACIONES JURÍDICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el apartado anterior, hemos analizado la personalidad jurídica de la Administración del Estado, pero, como hemos advertido, ésta no es la única Administración. En el caso de las Comunidades Autónomas también se produce una diferenciación jurídica entre la Entidad política, organizada bajo el principio de división de poderes (dos poderes en su caso), y su Administración que aparece revestida de personalidad jurídica única. No hay tal diferenciación en el caso de las Administraciones locales, en la que la personificación cubre al total de la Entidad. Pero las Administraciones Públicas no se agotan en la del Estado, las de cada Comunidad Autónoma y todas las Entidades locales, también lo son y están, por tanto, jurídicamente personificadas de forma independiente: las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales (Colegios profesionales) o económicos (Cámaras). Y finalmente, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas y sus respectivas Administraciones Públicas, como las Entidades locales pueden crear nuevas entidades de carácter fundacional y dotadas de personalidad jurídica diferenciada de la que corresponde a quien las crea, para gestionar funciones públicas o emprender actividades que afectan a los intereses que están atribuidos a su Entidad matriz.



Desde este prisma, las Administraciones Públicas, cada una de ellas dotadas para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única), reconducen el concepto institucional de Administración Pública a varios millares de personas jurídicas que pueden agruparse en cinco categorías esenciales: *a)* La Administración del Estado; *b)* Las Administraciones de cada una de las Comunidades Autónomas; *c)* Las Administraciones locales, integradas por los Municipios, Provincias, Islas, y por las Entidades locales menores (inframunicipales), Comarcas y Áreas metropolitanas; *d)* Las entidades institucionales creadas por las Administraciones anteriores; *e)* Las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales o económicos; *f)* las Universidades públicas (que la LRJSP individualiza independientemente dentro del sector público institucional).

En definitiva, la Administración Pública es un concepto institucional que se traduce en una pluralidad de personificaciones jurídicas independientes. La atribución de la personalidad jurídica se contiene, para algunas de ellas, en la propia Constitución. Implícitamente este reconocimiento se recoge en el artículo 153 CE para las Administraciones de las Comunidades Autónomas y, expresamente, en el artículo 140 CE para los Municipios y en el 141 CE para la Provincia, como Entidad Local. Con independencia de esta atribución constitucional de la personalidad jurídica, también se reafirma para estas Administraciones en las leyes autonómicas reguladoras de la Administración Pública de cada Comunidad, y para las Entidades Locales en la LRBRL. Las demás Administraciones corporativas o institucionales tienen reconocida su personalidad en sus normas reguladoras estatales o autonómicas; la LRBRL la establece para las entidades dependientes de las Corporaciones Locales; y la Ley de Colegios Profesionales, la de Cámaras Agrarias y la de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, para estas Entidades Corporativas, etcétera.

Además de este concepto institucional de Administración Pública, ligado al dato de la personalidad jurídica, algunas leyes crean su propia identificación conceptual a efectos de determinar a qué Administraciones Públicas les es aplicable la Ley, a cuáles les es aplicable parcial o supletoriamente y cuáles están excluidas de su ámbito de aplicación. Estas precisiones que pueda hacer cada Ley no afectan al concepto dado de Administración Pública, sino sólo a la determinación de su ámbito de aplicación, por eso no tienen por qué ser siempre coincidentes, aunque tratándose de leyes fundamentales como la LRJSP la LPC, la LCSP o la LJ, deberían buscarse una coincidencia.

En otro sentido, es inexplicable que el legislador haya optado por acuñar el concepto de Sector público, para dar título a la LRJSP, que es la ley fundamental en la regulación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, para enfatizar la preocupación del control económico o financiero de las Entidades públicas que integran la Administración institucional, término clásico y perfectamente acuñado por la doctrina administrativista.



3. CLASIFICACIÓN

Las Administraciones Públicas pueden clasificarse en los siguientes grupos:

A) Territoriales y no territoriales

Son Administraciones territoriales: la estatal, las autonómicas y los Municipios, Provincias, Islas y demás Entidades Locales que tienen reconocido ese carácter por la LRBRL. Las notas distintivas de este género de Administraciones Públicas son: i) Capacidad para autodefinir los intereses públicos que deben servir, dentro del ámbito natural de los intereses que les son propios; ii) Tener atribuidas la generalidad de las potestades públicas propias de las Administraciones Públicas, y iii) Extender sus competencias potencialmente a todos los sujetos que se encuentran en su territorio.

La distinción entre estos dos tipos de Entidades ha sido cuestionada por la doctrina (KELSEN, EISENMAN y ALESSI, y en España por NIETO), por considerar que el territorio es sólo un marco espacial para el ejercicio de competencias y no un elemento del Ente como sostiene la doctrina tradicional (siguiendo la concepción de JELLINEK sobre el Estado); pero la generalidad de la doctrina y la legislación sigue utilizando esta denominación.

B) Corporaciones e instituciones

La distinción entre estos dos tipos de personas jurídicas pertenece a la Teoría General del Derecho, siendo GIERKE el que acuñó la distinción que se utiliza en el Derecho Público al separar dentro de las instituciones las de naturaleza pública de las privadas, para las que reservó la denominación de fundaciones. Son *Corporaciones* las que tienen como base una comunidad de personas que constituyen uno de sus elementos esenciales. Pertenecen a este grupo las Corporaciones locales y las Corporaciones representativas de intereses profesionales (Colegios Profesionales) o económicos (Cámara de Industria, Comercio y Navegación, por ejemplo). La diferencia entre estos dos tipos de Corporaciones es que las locales son, a la vez, de carácter territorial, mientras que las otras son Corporaciones sectoriales de base privada (GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ), que representan finalidades muy específicas del sector económico o social concreto y en cuyo régimen jurídico se entrecruzan el Derecho Administrativo y el Derecho Privado. En este sentido, el artículo 2. c) LJ sólo somete a la jurisdicción contencioso-administrativa los actos y disposiciones de estas Corporaciones, adoptados en el ejercicio de funciones públicas, mientras que si no se ejercen potestades son regidas normalmente por el Derecho Privado.

Por no tener como uno de sus elementos a la Comunidad humana cuyos intereses sirven, no son Corporaciones la Administración del Estado ni las de las Comunidades Autónomas. Como ya se advirtió, estas Administraciones son



personificaciones de parte del aparato organizativo de una Entidad política que les trasciende, el Estado o las Comunidades Autónomas, y aquella Comunidad humana es un elemento de estas Entidades y no de sus respectivas Administraciones Públicas.

Por su parte, las *Administraciones institucionales* tienen un origen fundacional. Son creadas por otra Administración Pública para el ejercicio de parte de sus competencias, razón por la que permanecen ligadas a aquella Administración matriz a través de una especial relación de intervención en su organización y actuación [relación de instrumentalidad]. Sus fines vienen especificados en sus normas de creación, y no puede excederlos. Constituyen ejemplos de Entidades institucionales: las Agencias estatales (p. ej.: el BOE) y las Entidades públicas empresariales (*v. gr.*: RENFE). Este tipo de Administraciones se denomina en la LRJSP, sector público institucional, en el que se integran: a) los organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas; b) las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas; c) las Universidades Públicas; aunque éstas tienen el carácter indudable de Administraciones Públicas, pese a que no se califiquen así a los efectos de la aplicación de la LRJSP, por regirse prioritariamente por su normativa específica (art. 2.2).

C) El Sector Público

El concepto de sector público tiene su origen en la ciencia económica y no se identifica plenamente con el de Administraciones Públicas, aunque incomprensiblemente haya dado título a la LRSP, que es la ley fundamental en la organización de las Administraciones Públicas.

La LRSP al establecer en su artículo 2 su ámbito subjetivo de aplicación señala que el Sector público comprende:

1. a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.
- d) El sector público institucional.
2. El sector público institucional se integra por:
 - a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependiente de las Administraciones Públicas.
 - b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, estarán sujetas a los principios previstos en el artículo 3 cuando ejerzan potestades públicas.



c) Las Universidades Públicas se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley.

3. 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 las entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2.

Evidentemente esta enumeración no es correcta si se considera que enumera todas las Administraciones Públicas existentes en el Ordenamiento español, primero, porque excluye de dicho carácter a las Universidades públicas y segundo porque omite la consideración de las Corporaciones de derecho público representativas de intereses profesionales o económicos, que son Administraciones públicas. El precepto sólo tiene por objeto establecer el ámbito subjetivo de aplicación de la ley y no el de enumerar ni clasificar las Administraciones públicas.

Por lo demás, la forma organizativa pública o privada de las Entidades institucionales no determina necesariamente el régimen jurídico de su actividad. Así, los Organismos autónomos que se encuadran entre el sector público institucional de forma pública se rigen en su actividad por el Derecho público, mientras que las Entidades públicas empresariales, también instituciones de forma organizativa pública se rigen en su actividad por el Derecho privado. Y las mismas sociedades mercantiles de capital íntegramente público que se rigen en su actividad por el Derecho privado, tienen sin embargo unas relaciones de dependencia con la Administración que las crea que se someten íntegramente al Derecho Público.

VI. EL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. CONCEPTO

Hasta aquí hemos ido definiendo a la Administración Pública, porque su conocimiento es previo al del concepto del Derecho Administrativo. Éste es la rama del ordenamiento jurídico que regula a la Administración Pública: el Derecho común y general de las Administraciones Públicas (GARCÍA DE ENTERRÍA).

El Derecho Administrativo es una parte del Derecho Público, directamente entroncado con el Derecho Constitucional, de modo que las bases del Derecho Administrativo se encuentran en la Constitución, que consagra el Estado de Derecho y los principios que lo informan («Les têtes de chapitre du Droit Administratif se trouvent dans la Constitution», constituye una afirmación reiterada en la doctrina clásica, como recuerda VEDEL). Y en algunas materias como la organización político-administrativa la relación es tan fuerte, que en los países de cultura germánica su estudio se realiza en el Derecho Constitucional, o en



la Teoría del Estado y no en el Derecho Administrativo. Estos dos Derechos, junto con el Financiero y el Tributario, integran la parte del Derecho Público interno reguladora de la organización y acción de los Poderes Públicos y de ahí, la estrecha relación entre estas disciplinas. Los Derechos Penal y Procesal, también integrantes del Derecho Público interno, tienen otra finalidad y principios diferentes; aunque también existan fuertes conexiones, en particular con el Derecho Penal en el ámbito de la potestad sancionadora, y con el Derecho Procesal en la regulación de los recursos administrativos, además obviamente de en el estudio del proceso contencioso-administrativo.

La esencia expansiva del Derecho Administrativo en el Derecho Público interno le ha llevado a ampliar su ámbito regulador a actividades ejercidas por los demás Poderes Públicos, y no sólo por la Administración, cuando desempeñan actividades de carácter relacional con los administrados y con su personal. Lo que tradicionalmente se han denominado «funciones materialmente administrativas». Esta expansión tiene una finalidad garantizadora de los derechos de los ciudadanos afectados, y persigue primariamente otorgar a éstos la plena tutela judicial de sus derechos e intereses que pudieran resultar afectados. Así, se ha establecido en el Derecho español que corresponde a los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo el conocimiento de las cuestiones que se susciten en relación con los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial, de los Órganos de Gobierno de las Cámaras Legislativas, del Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo en materia de personal y actos de administración [artículo 58 de la Ley Orgánica del Poder Judicial]. La interpretación que debe darse a esta aplicación del Derecho administrativo a actos y disposiciones de estos órganos constitucionales debe ser restrictiva. En primer lugar, en cuanto a los Órganos citados, a los que se aplica el Derecho administrativo y el control por los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, no pudiéndose incluir otros distintos; así lo ha entendido la STC 190/1991, de 14 de diciembre, en relación con las sanciones que pueden imponer las Salas de Gobierno de los Tribunales, que no las han considerado sanciones administrativas susceptibles de recurso ante esta Jurisdicción contenciosa. En segundo lugar, en cuanto a las materias a las que cabe aplicar el Derecho Administrativo, que sólo deben ser en materia de personal y actos de administración, por lo que se excluyen cualesquiera otros relacionados con sus funciones específicas que tengan su regulación en la Constitución o en sus respectivas Leyes Orgánicas.

Evidentemente, todos estos órganos constitucionales no se encuadran en la Administración Pública como persona jurídica, y por esta razón un sector doctrinal cuestiona que el Derecho Administrativo pueda seguir considerándose como un Derecho estatutario, propio y específico de las Administraciones Públicas. En contra de esta corriente, los defensores de la concepción estatutaria (GARCÍA DE ENTERRÍA) sostienen que esta ampliación del ámbito regulador del Derecho Administrativo es marginal en cuanto a la actividad de los otros Órganos a los que se extiende, y no altera los principios informadores del Dere-



cho Administrativo, forjados sobre la consideración subjetiva de la Administración Pública. Tales observaciones son certeras, pero no encontramos obstáculos para que la definición del Derecho Administrativo pueda recoger esta ampliación de su ámbito regulador.

La definición que proponemos es la siguiente: El Derecho Administrativo es el Derecho común y general de las Administraciones Públicas y de los demás Poderes Públicos en su actividad relacional con los ciudadanos y su personal. Ciertamente, en esta definición el Derecho Administrativo sólo tiene pleno sentido como Derecho común y general en relación con la Administración Pública, en tanto que los demás Poderes Públicos sólo están regulados por el Derecho Administrativo en muy singulares aspectos de su actividad, cuando crean relaciones jurídicas concretas con los ciudadanos o su personal, y no cuando ejercen su actividad sustancial (legislar, juzgar, etc.).

Por otra parte, el Derecho Administrativo, en una visión más descriptiva de su contenido, puede definirse como la rama del Derecho Público que regula las Administraciones Públicas, su organización, las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas, sus potestades y privilegios, el régimen jurídico de la actividad administrativa dirigida a la satisfacción de los intereses públicos y el sistema de garantías de los ciudadanos frente a la acción de los Poderes Públicos que directamente les afecta.

2. LA FORMACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Las Organizaciones públicas siempre se han servido del Derecho para ejercer el poder, pero lo hacían en cuanto a través de la norma y las decisiones adoptadas se imponía su observancia o cumplimiento, por cuanto la nota de coacción es inherente a dicho cumplimiento; pero sin considerar la otra vertiente del derecho, la de garantía, que sólo aparece como esencial a partir de la consagración del Estado de Derecho. Y en este sentido puede sostenerse que el Derecho Administrativo es hijo de las revoluciones liberales y del constitucionalismo, por lo que se considera una rama del Derecho moderna, en relación con la tradición del Derecho Privado. Es evidente, que en algunas materias la tradición del Derecho Público es también muy honda, especialmente en materia de organización, aunque esta tradición la comparta con el Derecho canónico, que también tuvo que imponer la unidad de la Iglesia católica al igual que debió hacerlo el Derecho Público en el absolutismo frente a los poderes feudales, para garantizar la unidad de mando. De ahí que algunas instituciones del Derecho Público de la organización estén directamente inspiradas en el Derecho canónico.

Con el absolutismo, especialmente en los siglos XVII y XVIII, se desarrollará la llamada Ciencia de la Policía, precedente del Derecho Administrativo, debida a la cameralística alemana y al despotismo ilustrado francés, que sistematizó en base



a unos principios generales las formas de la acción pública para la satisfacción del interés general. Lo que importa es el derecho al servicio del poder, pero en el período absolutista también existieron ámbitos en los que la actuación del Poder público estaba sometido a un control de los jueces y tribunales de la época, aunque debe recordarse que estos jueces y tribunales no eran realmente un poder independiente, sino una parte de la organización de la Monarquía absoluta. Por otra parte, los únicos derechos que se podían hacer valer frente al Poder ante los jueces de la época eran los protegidos por el Derecho privado particularmente el derecho de propiedad y los contratos celebrados por el Poder (doctrina de los *iura quaesita*); o los derechos de carácter público que se establecían en los fueros y privilegios otorgados por el Rey y defendidos por los gremios, las corporaciones municipales, o los estamentos. En este período del Estado absoluto, especialmente en los Estados alemanes, que son la cuna del Derecho Público anterior a las Revoluciones Liberales, aparece la institución del Fisco, como personificación jurídica *ad hoc* del Poder, para poderlo someter al control y, en su caso, condena de los jueces y tribunales. En la propia España esta preocupación por la Ciencia de la Administración o del buen gobierno cuenta con una valiosa aportación doctrinal, como es el caso de la obra de PUIG I GELABERT, *Elementos de Policía* (1794), la de VALERIO LA, *Idea general de la Policía o Tratado de Policía sacado de los mejores autores que han escrito sobre este objeto* (1798) DOU I BASSOLS, *Instituciones de Derecho Público General de España* (1800-1803), o FORONDA, *Cartas sobre la Policía* (1801).

Pero sólo la consagración revolucionaria del Estado de Derecho con las cuatro notas esenciales que hemos considerado en la lección anterior supone la posibilidad de la aparición de un verdadero Derecho público y dentro de él de un Derecho Administrativo en el que además de los principios políticos de la organización del Estado se reconozca el principio de legalidad y los derechos públicos subjetivos. Sin embargo, y considerando sólo los Estados que forman parte de la llamada cultura jurídica «occidental» que responde al Estado de Derecho, los modelos de regulación de la Administración Pública son varios, debiendo hacer una primera distinción entre el modelo anglosajón y el modelo francés.

A) El modelo anglosajón

El Reino Unido consagró tempranamente la doctrina de la división de poderes y el Estado de Derecho aun cuando no tenga Constitución escrita. La Corona es la institución que simboliza la unidad del Estado y su aparato administrativo no está jurídicamente personificado para sancionar en el ámbito del Derecho una unidad. Por otra parte, el sistema jurídico del *common law* no sólo excluye la posibilidad de que exista una jurisdicción especializada para el control de las Administraciones Públicas, sino que éstas deben someterse al Juez común, y la labor de éste a través de la jurisprudencia es reconocida como una de las fuentes de derecho más relevantes. Por otra parte, los poderes de los órganos administrativos aparecen estrictamente sometidos a la Ley, y se ejercen por expresa atribución de esta. Por estas circunstancias históricas pudo afirmarse que en



El tomo I del Manual de Derecho Administrativo, que llega ya a la edición 37, estudia la denominada clásicamente Parte General de la asignatura y contiene las materias fundamentales de la misma que figuran en el índice y que se estudian en el primer semestre de la asignatura que se cursa en el segundo curso del Grado en Derecho de los Planes de estudio de las Facultades de Derecho. Pero son también estas mismas materias, las que corresponden a lo que se exige en los planos de estudio en otros Centros para obtener el Grado universitario, como es el caso de algunas Escuelas e Ingenierías, que incluyen también el estudio de los temas fundamentales de la disciplina de Derecho Administrativo.

El Manual parte del análisis del Estado, cuya Administración ha servido de modelo a las demás Administraciones públicas, aunque no todas tienen atribuidas la plenitud de potestades y privilegios que tiene reconocidas la Administración del Estado.

El Manual tiene toda la legislación actualizada e incluye el análisis de la Ley 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia del Servicio Público de Justicia, y como ocurre en las leyes ómnibus incluye otras disposiciones adicionales o finales que no hacen referencia exclusiva a la Justicia, por lo que en este volumen primero se incluyen las referidas al Derecho Administrativo en las partes que en este tomo primero se estudian. Otras disposiciones de la Ley 1/2025, referidas a la justicia contencioso administrativas se incluyen en el volumen segundo de esta obra.

En todo caso, el Tomo II de este Manual (de venta independiente del tomo I), completa el estudio de la Parte General del Derecho Administrativo, y se estudia en otro semestre del Plan de estudios para obtener el Grado de Derecho.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



III ARANZADI LA LEY