

MANUALES

Manual de Derecho Administrativo

Y guía para el estudio de las Leyes Administrativas

9.^a Edición

Luis Martín Rebollo

III ARANZADI LA LEY

© **Luis Martín Rebollo**, 2025
© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

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

Primera edición: 2017

Segunda edición: 2018

Tercera edición: 2019

Cuarta edición: 2020

Quinta edición: 2021

Sexta edición: 2022

Séptima edición: 2023

Octava edición: 2024

Novena edición: 2025

Depósito Legal: M-14650-2025

ISBN versión impresa: 978-84-1085-237-2

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, u 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.

Índice

	<u>Página</u>
ABREVIATURAS.....	45
PRÓLOGO	49
CAPÍTULO I	
SOBRE EL DERECHO Y LA FORMACIÓN DE LOS JURISTAS	57
1. Introducción	57
2. Una pregunta clave: para qué sirve el Derecho. Sobre el Derecho como objeto de conocimiento.....	58
3. Sobre el Derecho como realidad cultural.....	63
4. El Derecho como realidad política.....	68
5. El Derecho como lenguaje.....	74
6. El Derecho como técnica.....	77
7. El Derecho Público como instrumento de control del Poder.....	77
8. Sobre la formación de los juristas. Lo que se <i>puede</i> y lo que se <i>debe</i> aprender	81

CAPÍTULO II

SIGNIFICADO GENERAL Y CONTENIDOS BÁSICOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO (I). LOS PRESUPUESTOS CONSTITUCIONALES. LOS PODERES DEL ESTADO: UNA VISIÓN GENERAL.....	87
1. El Derecho Administrativo como el Derecho de las Administraciones Públicas	87
2. El Derecho Administrativo como Derecho Constitucional de lo concreto. El Estado de Derecho como presupuesto: su significado	89
3. Sobre los caracteres básicos del Estado Español.....	91
A) <i>Un Estado social y democrático de Derecho</i>	91
B) <i>Un Estado monárquico</i>	94
C) <i>Un Estado de estructura parlamentaria</i>	95
D) <i>Un Estado descentralizado</i>	97
E) <i>Un Estado de economía de mercado</i>	98
F) <i>Un Estado europeo</i>	98
4. Excurso. Los Poderes del Estado: una visión general.	100
A) <i>El Poder Legislativo</i>	102
B) <i>El Poder Ejecutivo</i>	111
C) <i>El Poder Judicial</i>	116
D) <i>La organización territorial</i>	135
E) <i>Final</i>	137

CAPÍTULO III

SIGNIFICADO GENERAL Y CONTENIDOS BÁSICOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO (II). LA PLURALIDAD DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. CARACTERES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	139
1. Sobre las Administraciones Públicas y su posición en el contexto de los Poderes del Estado. Principios constitucionales sobre la Administración	140

2. Las Administraciones Públicas como personas jurídicas: significado y consecuencias.....	147
A) <i>Una nota sobre la idea de personalidad jurídica.....</i>	147
B) <i>Personalidad jurídico-privada y personalidad pública: una distinción necesaria.....</i>	149
C) <i>Algunas consecuencias de personificación. El Derecho Administrativo como el Derecho de las personas jurídico-administrativas.....</i>	151
3. Tipos de entes públicos	157
A) <i>Entes territoriales y no territoriales.....</i>	157
B) <i>Entes de base corporativa y entes de base fundacional</i>	158
C) <i>Excurso: conceptos instrumentales que se relacionan con los tipos de entes. Los conceptos genéricos de centralización y descentralización</i>	160
4. La organización interna de las Administraciones Públicas. Cuestiones generales	164
A) <i>La teoría del órgano.....</i>	165
B) <i>Clases de órganos. En particular, los órganos colegiados</i>	169
a) <i>Órganos superiores y órganos directivos</i>	169
b) <i>Órganos monocráticos y órganos colegiados</i>	170
C) <i>Los titulares de los órganos y la garantía de su imparcialidad: abstención y recusación</i>	172
5. La competencia. Problemas en torno a la competencia ...	174
A) <i>La competencia de los órganos administrativos como determinación normativa</i>	175
B) <i>Alteraciones de la competencia: delegación, avocación y otras alteraciones competenciales</i>	177
C) <i>Relaciones interorgánicas y relaciones interadministrativas: diferencias básicas. descentralización y desconcentración: conceptos instrumentales.....</i>	179
D) <i>Aclaraciones sobre los conflictos intersubjetivos. Diferencias con los conflictos interorgánicos</i>	181

6.	La pluralidad de Administraciones Públicas. Esquema general	185
	A) <i>La Administración General del Estado.....</i>	187
	B) <i>Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.....</i>	188
	C) <i>Las Entidades Locales.....</i>	189
	D) <i>El Sector Público Institucional: los entes instrumentales. Una referencia a los entes del sector público (de naturaleza y personificación privada) que no son Administración: sociedades y fundaciones.....</i>	191
	E) <i>La Administración Consultiva</i>	194
	F) <i>La Administración Corporativa</i>	195
	G) <i>Final</i>	196
7.	Las Administraciones Públicas y sus relaciones: relaciones de colaboración y relaciones de conflicto. Referencia a la coordinación interadministrativa.....	196
	A) <i>Relaciones de colaboración interadministrativa. En particular, las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas</i>	196
	B) <i>Relaciones de conflicto entre Administraciones (remisión)...</i>	200
	C) <i>Referencia a la coordinación interadministrativa.....</i>	201
8.	Sobre el Derecho Administrativo y sus contenidos básicos. Las relaciones que regula el Derecho Administrativo. En especial, las relaciones con los particulares	202
9.	Caracteres esenciales del Derecho Administrativo: el equilibrio entre privilegios y garantías (potestades administrativas y jurisdicción contenciosa).....	211
10.	Sobre los límites de aplicación del Derecho Administrativo.....	212
	A) <i>Una referencia a los límites o supuestos de excepción en la aplicación del Derecho Administrativo a las Administraciones Públicas.....</i>	213
	B) <i>Lo que se quiere decir cuando se afirma que se aplica (o no) el Derecho Administrativo</i>	215
11.	Recapitulación. Derecho Administrativo General y Derecho Administrativo Especial: una división convencional ..	216

CAPÍTULO IV

**EL MARCO GENERAL EXTERNO: LA UNIÓN EUROPEA.
REFERENCIA A LOS TRATADOS, EL DERECHO Y LAS
INSTITUCIONES EUROPEAS**

221

1. Introducción	222
2. Los orígenes de la Unión Europea.....	223
3. De Roma a Lisboa pasando por Maastricht. Algunos hitos destacados en la evolución de la actual Unión Europea...	231
<i>A) De las primeras ampliaciones a la adhesión de España</i>	<i>232</i>
<i>B) 1986: el Acta Única Europea</i>	<i>236</i>
<i>C) 1992: Maastricht y el Tratado de la Unión Europea.....</i>	<i>239</i>
<i>D) 1997: el Tratado de Ámsterdam</i>	<i>245</i>
<i>E) 2001: el Tratado de Niza.....</i>	<i>246</i>
<i>F) 2003-2007: de 15 a 27 (y 28 en 2013). La gran ampliación al Este</i>	<i>248</i>
<i>G) 2004-2007. De la fracasada "Constitución para Europa" al Tratado de Lisboa</i>	<i>249</i>
<i>H) 2009: el Tratado de Lisboa</i>	<i>254</i>
<i>I) 2020. El Brexit y otra vez 27</i>	<i>255</i>
<i>J) Realizaciones del presente y perspectivas de futuro</i>	<i>257</i>
4. Los actuales tratados de la Unión Europea y de funcionamiento de la Unión Europea: contenido y estructura fundamental	264
<i>A) El Tratado de la Unión Europea (TUE).....</i>	<i>265</i>
<i>B) El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)</i>	<i>268</i>
5. Las instituciones de la Unión Europea.....	271
<i>A) El Parlamento Europeo</i>	<i>272</i>
<i>B) El Consejo Europeo</i>	<i>277</i>
<i>C) El Consejo de la Unión Europea o Consejo de Ministros</i>	<i>277</i>
<i>D) La Comisión Europea</i>	<i>280</i>

	<i><u>Página</u></i>
E) <i>El Tribunal de Justicia</i>	287
F) <i>El Banco Central Europeo</i>	289
G) <i>El Tribunal de Cuentas</i>	290
H) <i>Otros organismos</i>	290
6. Breve referencia a las libertades básicas y a las políticas de la Unión contempladas en el TFUE	293
7. Sobre el Derecho de la Unión Europea y sus fuentes específicas: reglamentos y directivas, su significado para el Derecho interno	310
A) <i>Las relaciones entre el Derecho de la UE y el Ordenamiento español</i>	313
B) <i>Aplicación del Derecho Europeo y su control. El papel de los Tribunales nacionales y el Tribunal de Justicia de la UE</i> ...	316

CAPÍTULO V

EL MARCO GENERAL INTERNO: LA CONSTITUCIÓN DE 1978. ELABORACIÓN, SIGNIFICADO E INCIDENCIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO GENERAL	333
1. Introducción: la elaboración de la Constitución de 1978 y su contexto histórico	334
A) <i>Las elecciones de 1977 y la apertura del proceso constituyente</i>	334
B) <i>La tramitación parlamentaria. En especial, la ponencia constitucional</i>	337
C) <i>Las dificultades del proceso para una Constitución de consenso</i>	339
D) <i>La enseñanza y defensa de la Constitución</i>	341
E) <i>Estructura y contenido de la Constitución de 1978. En especial, la organización territorial del Estado</i>	342
2. Los significados de la Constitución. La constitución como norma y como realidad política	347
A) <i>Significación política</i>	350
B) <i>Significación jurídica. El valor normativo de la Constitución</i>	352

	<u>Página</u>
3. La supralegalidad de la Constitución y el sistema de fuentes del derecho.....	358
A) <i>La pluralidad del Ordenamiento jurídico</i>	<i>358</i>
B) <i>Referencia al sistema de fuentes del Derecho derivado de la Constitución</i>	<i>359</i>
C) <i>La supralegalidad material de la Constitución y el papel del Tribunal Constitucional</i>	<i>361</i>
4. Aplicación directa de la Constitución	363
5. El papel de los distintos poderes públicos contemplados en la Constitución	364
A) <i>La Cortes Generales: Congreso y Senado</i>	<i>364</i>
B) <i>El Poder Judicial y el Tribunal Constitucional</i>	<i>366</i>
C) <i>El Gobierno y las Administraciones Públicas</i>	<i>370</i>
6. Epílogo y recapitulación a los 45 años de vigencia del texto constitucional (1978-2024)	371
A) <i>Recapitulación: 45 años de vigencia de la Constitución. Los logros conseguidos; los retos pendientes.....</i>	<i>371</i>
B) <i>El debate sobre la reforma de la Constitución. Algunas cuestiones</i>	<i>374</i>
C) <i>Epílogo. El necesario impulso regenerador y el reto educativo de expandir los valores constitucionales</i>	<i>379</i>

CAPÍTULO VI

EL ORDENAMIENTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO.

SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO: ESQUEMA

GENERAL.....	383
1. Sobre el Ordenamiento jurídico y sus caracteres	384
2. Esquema general del Ordenamiento jurídico	389
3. La Constitución de 1978: elaboración, significado e incidencia en el Ordenamiento jurídico general (remisión)...	391
4. Sobre los Tratados y el Derecho de la Unión Europea (remisión).....	393
5. La Ley y sus diversas formas	396

	<i><u>Página</u></i>
A) <i>Concepto de Ley. Referencia al procedimiento legislativo ordinario y a la publicación de las Leyes</i>	396
B) <i>Clases de Leyes: esquema general</i>	406
a) <i>En especial, las Leyes orgánicas. El concepto material de ley orgánica</i>	409
6. Normas jurídicas con rango y valor de Ley	412
A) <i>Los Decretos-Leyes</i>	412
B) <i>Los Decretos legislativos como manifestación de la delegación legislativa. Textos Articulado y Textos Refundidos</i>	417
C) <i>Excurso: la deslegalización y sus límites</i>	421
7. Una referencia a los Tratados internacionales	422
8. Número de normas con rango de Ley aprobadas por legislaturas en el periodo 1979-2023	423
9. Otras fuentes del Derecho (I): el reglamento y su problemática	424
A) <i>Concepto y clases de reglamentos. La reserva de Ley y otros límites de los reglamentos</i>	424
B) <i>La distinción entre reglamentos y actos administrativos: consecuencias. La inderogabilidad singular de los Reglamentos</i> .	430
C) <i>El procedimiento de elaboración de los Reglamentos</i>	433
D) <i>Los Reglamentos ilegales: la nulidad como sanción típica de los reglamentos ilegales. Posibles matizaciones</i>	434
E) <i>El control de los reglamentos ilegales</i>	437
a) <i>En especial, la impugnación de reglamentos y sus clases. Referencia a la cuestión de ilegalidad</i>	438
F) <i>Las Ordenanzas y Reglamentos locales</i>	442
10. Otras fuentes del Derecho (II): el limitado papel de la costumbre en el derecho público. la cuestión del precedente administrativo	443
11. Sobre los principios generales del Derecho	445
12. La interpretación y la aplicación del ordenamiento	452

CAPÍTULO VII

LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	459
1. La organización de la Administración General del Estado: esquema general	460
A) <i>Excurso: el Gobierno como Administración</i>	462
B) <i>Administración Central: Organigrama general. Los Ministerios y su organización básica</i>	466
C) <i>Administración periférica: Origen de la Administración periférica. Las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas y las Subdelegaciones en las provincias</i>	476
D) <i>Administración del Estado en el exterior</i>	484
E) <i>Administración Consultiva: el Consejo de Estado (remisión)</i>	484
2. El sector público institucional estatal (I): la Administración institucional o instrumental	484
A) <i>Organismos Autónomos</i>	490
B) <i>Entidades Públicas Empresariales</i>	491
C) <i>Agencias Estatales</i>	492
D) <i>Autoridades Administrativas Independientes</i>	494
E) <i>Otros Entes Públicos con régimen especial</i>	496
F) <i>Entidades gestoras de la Seguridad Social</i>	497
G) <i>Los consorcios</i>	498
3. El sector público institucional estatal (II): entes de naturaleza privada	499
A) <i>Fundaciones Públicas</i>	499
B) <i>Sociedades mercantiles públicas</i>	503
4. La Administración consultiva. En particular, el Consejo de Estado	507
5. Estructura orgánica básica de los diferentes Ministerios .	513

CAPÍTULO VIII

LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER: LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

543

1. **Introducción. El modelo de Estado descentralizado previsto en la Constitución y los principios inspiradores del sistema.....** 544
2. **Orígenes, gestación y evolución del sistema autonómico español: de los pactos de 1981 a la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña** 548
 - A) *Los orígenes del sistema autonómico.....* 548
 - B) *Las vías de acceso a la autonomía y sus consecuencias iniciales* 549
 - C) *Los Pactos autonómicos de 1981 y la puesta en marcha del sistema.....* 556
 - D) *Los Pactos de 1992 y la ampliación competencial.....* 558
 - E) *La evolución posterior* 560
 - F) *Las reformas estatutarias de los primeros años del siglo XXI.* 562
 - G) *La STC 247/2007, de 12 diciembre, sobre el Estatuto de la Comunidad Valenciana* 566
 - H) *La STC 31/2010, de 28 junio, sobre el Estatuto de Cataluña.* 574
 - I) *Recapitulación.....* 587
3. **El Estatuto de autonomía: contenidos mínimos y procedimiento de elaboración, referencia a las principales instituciones autonómicas.....** 589
 - A) *El contenido de los Estatutos.....* 589
 - B) *El procedimiento de elaboración y reforma de los Estatutos ..* 591
 - C) *Breve referencia a las principales instituciones autonómicas previstas en los Estatutos.....* 593
4. **La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: una aproximación esquemática ..** 595
 - A) *Competencias legislativas y competencias ejecutivas.....* 595
 - B) *Competencias exclusivas y competencias compartidas* 596

	<u>Página</u>
C) <i>Técnicas de compartición. En especial, el binomio bases-desarrollo. Concepto y características de las bases o legislación básica estatal</i>	597
D) <i>Esquema general de los ámbitos competenciales</i>	599
E) <i>La efectividad de las competencias: referencia a los traspasos de funciones y servicios</i>	600
F) <i>El cierre del sistema competencias: las competencias residuales, la cláusula de supletoriedad y la atribución extraestatutaria de competencias autonómicas</i>	601
G) <i>Referencia a las llamadas Leyes de armonización</i>	603
5. La organización administrativa de las Comunidades Autónomas	604
6. Referencia a la actividad administrativa de las Comunidades Autónomas	607
7. El control de la actividad de las Comunidades Autónomas	608
8. Una nota sobre el empleo público autonómico: desarrollo y evolución de la función pública de las Comunidades Autónomas	609
A) <i>Introducción: las previsiones del texto constitucional y de los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas</i>	609
B) <i>Una referencia a los traspasos de funcionarios: problemas específicos</i>	610
C) <i>La Ley 12/1983, del Proceso Autonómico</i>	612
D) <i>La situación de los funcionarios transferidos</i>	615
E) <i>El problema de la estabilización del personal interino y contratado</i>	615
F) <i>La movilidad del personal</i>	617
G) <i>Legislación autonómica vigente en materia de función pública (remisión)</i>	618
9. La financiación de las Comunidades Autónomas	618
A) <i>Previsiones constitucionales y antecedentes de la situación actual</i>	618
B) <i>Las reformas de 2009 y la situación actual</i>	629

10. Estatutos de autonomía y normas institucionales de las Comunidades Autónomas: una relación	635
---	------------

CAPÍTULO IX

LAS ENTIDADES LOCALES	653
------------------------------------	------------

1. Introducción: antecedentes de la actual regulación de los entes locales y, en particular, del municipio	654
<i>A) Referencia a las Leyes municipales del siglo XIX</i>	<i>656</i>
<i>B) El Estatuto Municipal de 1924</i>	<i>662</i>
<i>C) La Ley de Régimen Local de 1950-1955</i>	<i>664</i>
<i>D) Evolución posterior y primera etapa constitucional hasta 1985.....</i>	<i>666</i>
2. La Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local	670
<i>A) Posición institucional y contenido material de la Ley 7/1985.</i>	<i>670</i>
<i>B) Las reformas posteriores de la Ley 7/1985. En especial, la Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local</i>	<i>676</i>
3. Clases y tipos de entidades locales: la pluralidad de entes locales	685
4. La autonomía local como garantía institucional en la jurisprudencia constitucional y en la ley 7/1985: referencias fundamentales. la defensa de la autonomía local.....	689
5. Municipio.....	696
<i>A) El territorio. El término municipal y sus modificaciones</i>	<i>701</i>
<i>B) La población. Referencia al padrón de habitantes.....</i>	<i>702</i>
<i>C) La organización municipal básica: el Ayuntamiento Pleno, Alcalde y Concejales.....</i>	<i>704</i>
<i>D) Las competencias municipales</i>	<i>708</i>
<i>E) Referencia a la potestad normativa local: Ordenanzas y Reglamentos municipales</i>	<i>714</i>
<i>F) Régimen jurídico y sistemas de control</i>	<i>715</i>
<i>G) El empleo público local.....</i>	<i>716</i>

6. La provincia como ente local. organización y competencias	717
A) <i>Los precedentes de la situación actual de las provincias</i>	<i>718</i>
B) <i>La provincia como ente local en la actualidad. Las Diputaciones Provinciales. Organización y competencias</i>	<i>722</i>
C) <i>Regímenes especiales</i>	<i>725</i>
7. Otros entes locales (islas, comarcas, mancomunidades y otros entes públicos).....	731
8. Referencia a la financiación de los entes locales	732
9. Los problemas pendientes.....	734
10. Leyes de administración local de las Comunidades Autónomas.....	738

CAPÍTULO X

LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ANTE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO: SOBRE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. UNA NOTA SOBRE LA ACTIVIDAD BILATERAL DE LA ADMINISTRACIÓN: LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	743
1. Cuestiones generales previas	744
A) <i>Principio de legalidad y actividad administrativa</i>	<i>744</i>
B) <i>Las potestades y privilegios de la Administración en la esencia del Derecho Administrativo. Su finalidad y fundamento .</i>	<i>747</i>
C) <i>En particular, el privilegio de la autotutela. Los potenciales conflictos entre la Administración y los Tribunales como consecuencia de la autotutela. Referencia a algunos supuestos en los que es necesaria la intervención judicial previa y que limitan o excepcionan la autotutela ejecutiva o declarativa</i>	<i>749</i>
D) <i>Tipos de potestades: potestades regladas y potestades discrecionales. El problema del control de la discrecionalidad</i>	<i>759</i>
E) <i>La actividad administrativa sin cobertura legal: referencia a la llamada "vía de hecho".....</i>	<i>764</i>
F) <i>Discrecionalidad administrativa y conceptos jurídicos indeterminados: similitudes y, sobre todo, diferencias.....</i>	<i>766</i>

	<u>Página</u>
2. La Ley 39/2015: significado general y contenidos básicos .	769
3. Breve referencia al procedimiento administrativo	785
A) <i>La regulación actual y sus antecedentes: de la Ley Azcárate de 1889 a la Ley 39/2015.</i>	785
B) <i>Fases del procedimiento (remisión).</i>	790
C) <i>Los interesados en el procedimiento. Derechos de los interesados</i>	792
D) <i>Términos y plazos: su cómputo</i>	794
4. Los actos administrativos: concepto y clases	798
A) <i>Sobre el concepto y los elementos de los actos administrativos</i>	798
B) <i>Sobre las distintas clases de actos y sus consecuencias jurídicas concretas</i>	802
C) <i>En particular, actos que ponen fin a la vía administrativa y actos que no ponen fin a la vía administrativa</i>	804
D) <i>Referencia al problema de los llamados actos políticos</i>	808
5. Sobre la dinámica del acto administrativo.	813
A) <i>Eficacia de los actos administrativos. En especial, la notificación</i>	813
B) <i>Suspensión de la eficacia de los actos administrativos: supuestos</i>	825
C) <i>La obligación de resolver y el problema de la inactividad de la Administración: silencio administrativo y resoluciones tardías</i>	830
D) <i>Vicios de los actos administrativos: nulidad y anulabilidad . .</i>	842
E) <i>Ejecución forzosa de los actos. Medios de ejecución</i>	846
F) <i>La revocación de los actos administrativos: la revisión de oficio y los recursos administrativos (remisión)</i>	847
6. Los recursos administrativos	855
A) <i>Planteamiento general. Recursos y figuras afines. Características de los recursos administrativos</i>	855
B) <i>Principales tipos de recursos administrativos y su régimen jurídico: el recurso de alzada y el recurso de reposición. Supuestos en los que procede cada uno de ellos</i>	858

	<u>Página</u>
C) <i>Otros recursos: el recurso extraordinario de revisión</i>	859
D) <i>Referencia a las reclamaciones económico-administrativas</i> ..	860
E) <i>Otros supuestos de recursos administrativos</i>	864
7. Recapitulación	864
8. Excurso sobre las tradicionales formas de acción que adopta la Administración en las que se manifiesta la finalidad de la actividad administrativa	869
A) <i>La actividad de regulación y control: la policía administrativa</i>	869
B) <i>La actividad de promoción, impulso y fomento. En especial, las subvenciones públicas</i>	873
C) <i>La actividad de prestación: el servicio público (evolución y transformación)</i>	877
9. Una breve referencia a la actividad bilateral de la Administración: el régimen de los contratos administrativos ..	880
A) <i>Introducción. La figura del contrato administrativo</i>	880
B) <i>Contratos administrativos y contratos privados: criterios de delimitación y consecuencias. Derecho aplicable y jurisdicción competente. Los actos separables</i>	882
C) <i>Breve referencia a la incidencia del Derecho de la Unión Europea y a otros factores que contribuyeron a la reforma de la normativa de los contratos públicos</i>	885
D) <i>Sobre el contenido de la Ley 9/2017, de contratos del sector público: una visión general</i>	887
a) <i>Carácter y objetivos de la Ley</i>	887
b) <i>Sistemática de la Ley: el ámbito subjetivo</i>	888
c) <i>Sistemática de la Ley: el ámbito objetivo. Tipos de contratos. En particular, los contratos administrativos</i> ..	890
d) <i>Sistemática de la Ley: referencia al régimen jurídico de los diferentes contratos del sector público</i>	892
e) <i>El régimen básico de los contratos administrativos: aspectos generales</i>	895
a') <i>Requisitos para contratar con la Administración</i> ..	896

b') El procedimiento de contratación y la selección de contratistas.....	896
c') La ejecución del contrato. Una mención a las prerrogativas de la Administración y a la responsabilidad por daños producidos a terceros.....	897
f) Recapitulación	899

CAPÍTULO XI

LA POSICIÓN JURÍDICA DE LOS PARTICULARES EN SUS RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN.....

1. Introducción. Del administrado al ciudadano: una evolución simbólica.....	902
2. Una perspectiva más concreta: la posición del ciudadano en su relación formal con la Administración. el concepto de interesado	904
3. Referencia a la capacidad jurídica y a la capacidad de obrar de los particulares en el derecho público	905
A) <i>Algunas circunstancias modificativas de la capacidad. En particular, la nacionalidad. Los extranjeros ante el Derecho Administrativo</i>	<i>906</i>
B) <i>Otras circunstancias que eventualmente pueden afectar a la capacidad de obrar</i>	<i>911</i>
a) La vecindad administrativa	911
b) El domicilio.....	913
c) La edad	913
d) La condena penal	914
e) La lengua	917
f) El sexo	918
g) La religión.....	919
h) La enfermedad	921
C) <i>Una breve referencia a las llamadas relaciones generales y relaciones especiales de sujeción.....</i>	<i>922</i>
4. Incidencia de la acción administrativa sobre el estatus básico del ciudadano: algunos supuestos	925

	<u>Página</u>
5. Los actos jurídicos de los particulares	928
6. El centro de gravedad de la posición constitucional del ciudadano frente a la Administración: los derechos y libertades. Previsiones constitucionales y otros aspectos a considerar	931
A) <i>Planteamiento general</i>	931
B) <i>La regulación básica de los derechos y libertades en la Constitución y sus técnicas de protección</i>	935
a) Derechos fundamentales, derechos constitucionales no fundamentales y principios rectores de la política social y económica	935
b) Sobre las técnicas de protección de los derechos.	938
c) Referencia al recurso de amparo constitucional.	942
d) El recurso ante el Tribunal Europeo de Derecho Humanos. Referencia al Consejo de Europa y el origen del Tribunal. Los casos españoles ante el TEDH	944
e) La Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea	949
f) Referencia a los derechos contenidos en algunos Estatutos de Autonomía	952
g) Final	953
C) <i>Los derechos de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas en la Ley del Procedimiento Administrativo Común</i>	953
D) <i>Las nuevas realidades. Referencia a la Carta de Derechos digitales</i>	955
E) <i>Suspensión de derechos y libertades</i>	958
7. La perspectiva pasiva: deberes y obligaciones. las sanciones administrativas como consecuencia de su incumplimiento (remisión)	965

CAPÍTULO XII

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	967
1. El sistema español de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas: planteamiento general.....	968
2. Evolución general y situación actual. Las novedades de las leyes 30/1992 y 40/2015.....	975
A) <i>De la irresponsabilidad pública a la Ley de Expropiación de 1954.....</i>	<i>975</i>
B) <i>La regulación de la Ley 40/2015: una visión general</i>	<i>981</i>
3. Las notas y características esenciales del sistema español de responsabilidad de las Administraciones públicas	987
A) <i>La responsabilidad objetiva. El concepto de lesión. Sobre algunas confusas conclusiones desde algunas dudosas interpretaciones. Una propuesta</i>	<i>987</i>
B) <i>Caracteres del daño. Bienes que pueden ser lesionados.....</i>	<i>996</i>
C) <i>La imputación y sus criterios</i>	<i>997</i>
D) <i>La relación de causalidad</i>	<i>998</i>
E) <i>La pretensión de una reparación integral</i>	<i>999</i>
F) <i>La acción de responsabilidad: el procedimiento de exigencia de la responsabilidad.....</i>	<i>1000</i>
G) <i>La acción de regreso</i>	<i>1003</i>
4. Referencia a la responsabilidad de concesionarios y contratistas de la Administración	1004
5. La responsabilidad del poder judicial. Errores judiciales y funcionamiento anormal de la Administración de justicia.	1007
6. Referencia a la llamada responsabilidad del Estado legislador y por incumplimiento del derecho de la Unión Europea	1013
7. Reflexiones finales	1015

CAPÍTULO XIII

EL CONTROL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	1019
1. Introducción. la jurisdicción contencioso-administrativa como instrumento de control y garantía	1020
2. Las transformaciones de la justicia administrativa. breve evolución histórica	1024
A) <i>El origen del contencioso en Francia. Un modelo en expansión</i>	1024
B) <i>La evolución en España: del siglo XIX a la ley de 1956</i>	1028
C) <i>De la ley de 1956 a la ley de 1998</i>	1034
3. La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa y sus principales características. Referencia al funcionamiento del sistema jurisdiccional.	1044
A) <i>Naturaleza, extensión y límites de la jurisdicción contencioso-administrativa</i>	1045
B) <i>Dónde se puede recurrir: la planta de la jurisdicción y el reparto de competencias entre los distintos órganos</i>	1050
C) <i>Quién puede recurrir: las partes (legitimación procesal y otros requisitos)</i>	1056
D) <i>Qué se puede recurrir: el objeto del recurso y las pretensiones de las partes</i>	1057
E) <i>Cómo se puede recurrir. El procedimiento ordinario y sus fases principales: interposición del recurso, admisión, demanda y contestación, prueba, vista o conclusiones y Sentencia. Referencia al procedimiento abreviado y a otros procedimientos especiales. En particular, el procedimiento de protección de los derechos fundamentales y el de la cuestión de ilegalidad ..</i>	1059
F) <i>Medidas cautelares</i>	1070
G) <i>Recursos contra las sentencias: el recurso de apelación y el recurso de casación</i>	1071
H) <i>Ejecución de sentencias</i>	1077

	<i>Página</i>
<i>I) Una cuestión marginal: la Administración ante la jurisdicción ordinaria. Especialidades y supuestos</i>	1079
4. Síntesis de las novedades más importantes de la ley jurisdiccional de 1998	1080
5. La dimensión sociológica de la jurisdicción contencioso-administrativa.	1085
6. Reflexiones finales	1097
 CAPÍTULO XIV	
LOS MEDIOS PERSONALES: RÉGIMEN JURÍDICO DEL EMPLEO PÚBLICO	1103
1. Introducción: sobre la burocracia, el empleo público y las políticas de personal	1104
2. La normativa general sobre el empleo público: antecedentes y situación actual	1106
<i>A) Breve evolución histórica: del Estatuto de Bravo Murillo a la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964</i>	<i>1106</i>
<i>B) La situación actual</i>	<i>1114</i>
a) La Constitución y la competencia de las Comunidades Autónomas para legislar sobre su propia función pública	1114
b) La Ley 30/1984, de Medidas para la función pública como primera legislación básica. Un cambio de modelo (remisión)	1115
c) Referencia a otras normas estatales (algunas de carácter básico) de aplicación general	1115
d) La STC 99/1987 y la Ley 23/1988, de reforma de la Ley 30/1984	1117
e) Sobre la posición y el carácter de la aún parcialmente vigente Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964	1118
f) Referencia al Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 y 2015 y a los intentos de su desarrollo en la función pública de la Administración del Estado (remisión)	1120

3.	El nuevo modelo estructural de la función pública en la legislación estatal postconstitucional	1122
	<i>A) Referencia a los modelos teóricos</i>	<i>1123</i>
	<i>B) El modelo organizativo de función pública en la Ley 30/1984 y su continuidad en la normativa estatal y autonómica posterior.....</i>	<i>1127</i>
4.	Estructura y contenido del Estatuto Básico del Empleado público: una visión general	1132
	<i>A) Significado básico del Estatuto</i>	<i>1132</i>
	<i>B) Sobre el contenido del Estatuto: una visión general</i>	<i>1137</i>
5.	Una referencia al desarrollo del Estatuto en la legislación estatal: el RD-Ley 6/2023, de 18 diciembre y el proyecto de ley de la función pública de la Administración del Estado de 2024.....	1140
	<i>A) El RD-Ley 6/2023 y su aplicación en el ámbito de la Administración General del Estado</i>	<i>1140</i>
	<i>B) El proyecto de Ley de la Función pública estatal de Julio de 2024 (pendiente de aprobación definitiva)</i>	<i>1141</i>
6.	Recapitulación: el sistema de fuentes en la regulación del empleo público	1143
7.	Régimen jurídico general de la función pública después del Estatuto Básico, con especial referencia a la Administración General del Estado	1149
	<i>A) Introducción</i>	<i>1149</i>
	<i>B) Ámbito de aplicación y clases de empleo público</i>	<i>1149</i>
	<i>C) Órganos superiores y de gestión en materia de personal</i>	<i>1158</i>
	<i>D) El Registro de Personal</i>	<i>1159</i>
	<i>E) Estructura y organización de la función pública: Grupos, Cuerpos, Plantillas y Relaciones de puestos de trabajo</i>	<i>1160</i>
	<i>F) La Oferta de empleo público y los sistemas de selección del personal: convocatorias, pruebas y tribunales</i>	<i>1169</i>
	<i>G) La selección de funcionarios mediante el sistema de promoción interna</i>	<i>1181</i>

	<i><u>Página</u></i>
<i>H) Adquisición de la condición de funcionario. Formación posterior</i>	1186
<i>I) Provisión de puestos de trabajo: sistemas de provisión</i>	1188
<i>J) Carrera administrativa: promoción profesional y movilidad de los funcionarios.</i>	1194
<i>K) La evaluación del desempeño</i>	1204
<i>L) Situaciones de los funcionarios</i>	1205
<i>M) Incompatibilidades</i>	1210
<i>N) Derechos y deberes</i>	1213
<i>Ñ) Asociación y Participación</i>	1224
<i>O) Sistema de retribuciones</i>	1226
<i>P) Seguridad Social</i>	1230
<i>Q) Régimen disciplinario</i>	1231
<i>R) Pérdida de la condición de funcionario.</i>	1241
8. La función pública autonómica (remisión). Legislación autonómica vigente en materia de función pública	1243
9. Referencia a la normativa propia de algunos funcionarios especiales	1246
<i>A) Los funcionarios locales</i>	1246
<i>B) Otros funcionarios públicos.</i>	1251
10. La realidad del empleo público: el número y distribución de los funcionarios.	1253
 CAPÍTULO XV	
LOS BIENES PÚBLICOS	1263
1. Introducción: los bienes públicos y sus clases	1264
2. El dominio público: la construcción de un concepto y su instrumentalidad	1267
3. Los bienes de dominio público (I): inicio y cese de la demanialidad.	1272
<i>A) Afectación y desafectación</i>	1273

	<i><u>Página</u></i>
B) <i>Identificación y enumeración de los bienes que integran el dominio público</i>	1280
4. Los bienes de dominio público (II): técnicas de protección	1283
A) <i>Los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad</i>	1284
B) <i>Otras técnicas de protección</i>	1287
a) Inventarios, Catálogos y Registros	1288
b) La facultad de investigación	1290
c) La facultad de deslinde	1290
d) La imposición de limitaciones y servidumbres	1293
e) La policía demanial	1294
f) La facultad de reintegro posesorio	1294
g) El desahucio administrativo	1296
5. Los bienes de dominio público (III): régimen de utilización	1297
A) <i>Utilización por la Administración: las reservas demaniales</i> ..	1298
B) <i>Utilización por los particulares</i>	1300
a) Uso común general	1300
b) Uso común especial	1302
c) Usos privativos. En especial, la concesión demanial ..	1303
6. Referencia al régimen de algunos bienes de dominio público especialmente destacables	1310
A) <i>Las aguas terrestres o continentales</i>	1310
B) <i>Las aguas marítimas. Costas, playas y zona marítimo-terrestre</i>	1316
C) <i>Los puertos estatales</i>	1324
D) <i>Las minas y los hidrocarburos</i>	1333
a) Las minas	1333
b) Los hidrocarburos	1343
E) <i>Las carreteras y los caminos</i>	1345
a) Carreteras	1345

	<u>Página</u>
b) Autopistas en régimen de concesión.	1353
c) Vías pecuarias.	1354
d) Caminos y sendas.	1357
F) <i>Los montes públicos</i>	1358
7. Los bienes patrimoniales y su régimen jurídico	1365
A) <i>Modos de adquisición</i>	1368
B) <i>Referencia a la protección y defensa "del patrimonio"</i>	1370
C) <i>La enajenación de bienes patrimoniales</i>	1371
D) <i>Aprovechamiento y explotación de los bienes patrimoniales</i> ..	1373
E) <i>Referencia al patrimonio financiero</i>	1373
F) <i>Consideraciones finales</i>	1373
8. Los bienes comunales: origen de una tipología en decadencia: su régimen jurídico	1374
9. Otros bienes públicos	1378
A) <i>Montes vecinales en mano común</i>	1378
B) <i>El Patrimonio Nacional</i>	1379
 CAPÍTULO XVI	
LA EXPROPIACIÓN FORZOSA	1383
1. Introducción: sentido y función de la expropiación forzosa. Antecedentes históricos y regulación actual	1384
2. La Ley de Expropiación Forzosa de 1954: aspectos fundamentales y delimitación sustantiva	1387
3. Los sujetos de la potestad expropiatoria: expropiante, beneficiario y expropiado	1395
4. El objeto de la expropiación	1397
5. La causa: utilidad pública e interés social. Supuestos y formas de la declaración	1397
6. El procedimiento expropiatorio y sus fases	1400
A) <i>El acuerdo de necesidad de ocupación</i>	1400
B) <i>La determinación del justiprecio</i>	1403

	<u>Página</u>
a) El Jurado Provincial de expropiación	1405
b) El procedimiento de valoración.....	1406
c) Los criterios de la valoración.....	1409
d) La duración de la valoración: supuestos de retasación.	1411
C) <i>El pago y toma de posesión</i>	1412
D) <i>Cuestiones pendientes</i>	1413
a) La alteración de la secuencia temporal del pago: las expropiaciones urgentes	1414
b) El retraso en el pago: devengo de intereses.....	1415
c) La restitución de la cosa expropiada: el derecho de re- versión y sus supuestos.....	1416
7. Procedimientos especiales	1419
8. Consideraciones finales: las garantías jurisdiccionales de la expropiación y su interpretación actualizada.....	1421
 CAPÍTULO XVII	
LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS	1425
1. Planteamiento general	1425
2. Principios de la potestad sancionadora	1432
A) <i>Los principios de legalidad y tipicidad</i>	1433
B) <i>El principio de irretroactividad</i>	1441
C) <i>El principio de responsabilidad</i>	1441
D) <i>El principio de proporcionalidad</i>	1443
E) <i>El principio de prescripción</i>	1445
F) <i>El principio "non bis in idem"</i>	1447
3. El procedimiento sancionador y los derechos de los pre- suntos infractores	1453
A) <i>Cuestiones generales: derechos de los interesados, actuaciones previas y medidas provisionales</i>	1454
B) <i>Iniciación del procedimiento</i>	1459
C) <i>Instrucción del procedimiento</i>	1462

	<i><u>Página</u></i>
D) <i>Terminación del procedimiento. La resolución sancionadora. eficacia y suspensión de efectos: supuestos</i>	1466
E) <i>El control de las sanciones (remisión)</i>	1473
4. Reflexiones finales	1474

CAPÍTULO XVIII

RECAPITULACIÓN: CUATRO DÉCADAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO POSTCONSTITUCIONAL. LOS CAMBIOS PRODUCIDOS. TRANSFORMACIONES, RETOS Y TENDENCIAS DE UN TIEMPO NUEVO	1479
1. Cuatro décadas de Derecho Administrativo postconstitucional: los cambios producidos	1480
A) <i>La construcción del Estado de Derecho</i>	1482
B) <i>La monarquía constitucional</i>	1489
C) <i>La estructura parlamentaria del Estado</i>	1490
D) <i>La descentralización política</i>	1491
E) <i>La integración europea y su incidencia en el Derecho interno</i>	1492
F) <i>El modelo económico</i>	1494
G) <i>La constatación de un resultado inesperado: referencia a la imparable proliferación normativa del Derecho Administrativo</i>	1496
2. La consolidación de un cambio de tendencia en las funciones de la Administración y el Derecho que la regula. Las relaciones Estado-sociedad: del servicio público a la liberalización. Algunas precisiones	1501
A) <i>Una visión general</i>	1501
B) <i>Del servicio público a la liberalización</i>	1504
C) <i>Sobre el concepto tradicional de servicio público y su crisis</i> ..	1506
D) <i>Sobre la nueva concepción del servicio público y los servicios de interés económico general. Las liberalizaciones</i>	1514
3. Reflexiones después de la pandemia. Retos nuevos y modernas tendencias. Algunos ejemplos	1519
A) <i>Introducción</i>	1519

B) <i>La progresiva internacionalización del Derecho Público. En particular, el proceso europeizador y su proyección en el ámbito del Derecho Administrativo</i>	1525
C) <i>La cultura digital, los avances tecnológicos y el impacto de las nuevas tecnologías en el Derecho</i>	1526
D) <i>El necesario fortalecimiento del papel de la Ley y del principio de legalidad</i>	1528
E) <i>La implementación de nuevos derechos</i>	1530
F) <i>La necesidad de reforzar el control jurisdiccional y realzar el papel del Juez</i>	1532
4. Últimos apuntes. Conciencia de un tiempo nuevo	1534

CAPÍTULO XIX

CULTURA Y POLÍTICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LAS “BIBLIOGRAFÍAS” DE ALGUNOS DE SUS CULTIVADORES MÁS DESTACADOS. LOS CATEDRÁTICOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO (1940-2024)	1537
1. Los iniciadores	1540
2. Referencia a algunos autores de la primera mitad del siglo XX.	1545
3. Los profesores de la segunda mitad del siglo XX. en especial, la llamada "generación de la RAP". Sus sucesivos discípulos	1555
4. Los Catedráticos de Derecho Administrativo y sus sistemas de selección: historia de una regulación inestable (1940-2025)	1576

CAPÍTULO XX

UNA PINCELADA SOBRE LA INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA, SUS ORÍGENES Y REGULACIÓN ACTUAL	1603
1. Los orígenes de la Universidad y su evolución posterior ..	1603
A) <i>La Universidad hasta el siglo XX</i>	1605
a) Excurso: símbolos y tradiciones universitarias	1606

	<u>Página</u>
B) <i>La Universidad del siglo XX</i>	1610
a) La Ley de Ordenación Universitaria de 1943	1610
b) La Ley General de Educación de 1970	1613
c) La Ley de Reforma Universitaria de 1983	1614
C. <i>La Universidad del siglo XXI</i>	1618
a) La Ley de Universidades de 2001 y su reforma de 2007. Una nota sobre el llamado proceso de Bolonia ..	1618
b) La Ley Orgánica 2/2023, del Sistema Universitario (LOSU). Novedades destacadas	1621
2. Sobre algunos aspectos básicos del sistema universitario. Su regulación vigente	1625
A) <i>El número de Universidades: las fechas de creación</i>	1628
B) <i>Una nota sobre la autonomía universitaria</i>	1633
C) <i>La estructura organizativa de la Universidad y sus recientes reformas</i>	1634
D) <i>La financiación de la Universidad</i>	1636
E) <i>El profesorado universitario: los tipos de profesores. Los sistemas de selección del profesorado (remisión)</i>	1641
a) Los tipos de profesores	1642
b) Los sistemas de selección del profesorado (remisión).	1650
3. Una reflexión general sobre las funciones de la Universidad. En particular, las facultades de Derecho	1653
4. Un pequeño diccionario universitario para saber orientarse	1659

CAPÍTULO XXI

MEDIOS INSTRUMENTALES PARA EL ESTUDIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. UNA SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA BÁSICA

1. Fuentes normativas	1668
2. Fuentes jurisprudenciales	1670
3. Páginas de información jurídica básica en internet	1673

	<u>Página</u>
4. Fuentes doctrinales	1678
A) <i>Las Revistas científicas</i>	1678
B) <i>Los Manuales</i>	1685
5. Guía de lectura de normas para el estudio de un programa clásico de Derecho Administrativo	1692
6. Bibliografía complementaria por sectores (una selección)	1697
A) <i>Sobre el Derecho y la formación de los juristas</i>	1698
B) <i>El sistema de fuentes del Derecho</i>	1700
a) Constitución	1700
b) Derecho de la Unión Europea	1702
c) Otras fuentes normativas	1704
C) <i>La organización administrativa</i>	1706
a) En general	1706
b) La distribución territorial: las Comunidades Autónomas	1707
c) Las Entidades Locales	1709
d) Sector Público Institucional	1710
e) Administración corporativa	1711
D) <i>La actividad administrativa</i>	1711
a) Los puntos de partida: privilegios y controles públicos	1711
b) Obras generales	1712
c) Actos y procedimiento	1713
d) Contratos del sector público	1714
e) Formas de acción	1715
E) <i>La responsabilidad patrimonial de la Administración</i>	1716
F) <i>La jurisdicción contencioso-administrativa como instrumento de control y garantía</i>	1718
G) <i>Los medios personales: el empleo público</i>	1720
H) <i>Los bienes públicos</i>	1721
I) <i>La expropiación forzosa</i>	1724
J) <i>Las sanciones administrativas</i>	1724

	<u>Página</u>
<i>K) Sobre el Derecho Administrativo: significado, historia y tendencias.....</i>	1726
a) Un poco de historia	1726
b) Globalización, crisis económica y renovación del Derecho Administrativo	1729
c) Viejos temas y nuevas cuestiones: servicios públicos, servicios sociales, privatizaciones y regulación	1731
d) Derechos fundamentales. Derechos económicos y sociales	1734
e) Miscelánea: temas generales variados	1735
<i>L) Sobre la institución universitaria</i>	1741

ANEXO INSTITUCIONAL

DATOS POLÍTICOS Y REFERENCIAS VARIAS	1745
I. Normativa estatal aplicable en las principales políticas públicas	1747
II. Presidentes del Gobierno.....	1758
III. Presidentes del Congreso de los Diputados.....	1761
IV. Presidentes del Senado	1764
V. Presidentes del Tribunal Constitucional	1766
VI. Presidentes del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo	1768
VII. Fiscales Generales del Estado	1769
VIII. Presidentes del Consejo de Estado	1771
IX. Defensores del Pueblo	1772
X. Presidentes del Tribunal de Cuentas	1774
XI. Presidentes del Consejo Económico y Social	1775
XII. Presidentes de las Comunidades Autónomas	1775
XIII. Algunas personalidades públicas fallecidas en el período 1978-2025	1784

Capítulo VII

La organización de la Administración General del Estado

SUMARIO: 1. LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: ESQUEMA GENERAL. A) *Excurso: el Gobierno como Administración*. B) *Administración Central: Organigrama general. Los Ministerios y su organización básica*. C) *Administración periférica: Origen de la Administración periférica. Las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas y las Subdelegaciones en las provincias*. D) *Administración del Estado en el exterior*. E) *Administración Consultiva: el Consejo de Estado (remisión)*. 2. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL ESTATAL (I): LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL O INSTRUMENTAL. A) *Organismos Autónomos*. B) *Entidades Públicas Empresariales*. C) *Agencias Estatales*. D) *Autoridades Administrativas Independientes*. E) *Otros Entes Públicos con régimen especial*. F) *Entidades gestoras de la Seguridad Social*. G) *Los consorcios*. 3. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL ESTATAL (II): ENTES DE NATURALEZA PRIVADA. A) *Fundaciones Públicas*. B) *Sociedades mercantiles públicas*. 4. LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA. EN PARTICULAR, EL CONSEJO DE ESTADO. 5. ESTRUCTURA ORGÁNICA BÁSICA DE LOS DIFERENTES MINISTERIOS.

*Las playas, parameras
Al rubio sol durmiendo,
Los oteros, las vegas
En paz, a solas, lejos
Los castillos, ermitas,
Cortijos y conventos,
La vida con la historia,
Tan dulces al recuerdo.*
(Luis Cernuda)

1. LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: ESQUEMA GENERAL

1. En un Capítulo anterior de esta obra me he referido a la pluralidad de Administraciones Públicas. Aunque hablemos a veces, a efectos pedagógicos y simplificadores, de la *Administración*, no hay, en puridad, una sino varias Administraciones. Una constelación de personalidades jurídicas en la que conviven las Administraciones territoriales (la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, los Entes locales) y las no territoriales, es decir, aquellas para las que el territorio no es esencial, como sucede con la llamada Administración Institucional, el conjunto de entes instrumentales con personalidad jurídica pública que han ido creado las diferentes Administraciones territoriales.

Esa pluralidad de Administraciones y, en definitiva, la enumeración de Administraciones Públicas españolas se plasma, desde el principio, en la Ley que, con carácter básico, es decir, general, regula la actividad de todas las Administraciones Públicas (la Ley 39/2015, de 1 octubre) y la que se refiere a la jurisdicción contencioso-administrativa (Ley 29/1998, de 13 julio). En ambos casos sus primeros artículos hablan de su ámbito de aplicación y dicen que se entenderá, a sus efectos, por Administraciones Públicas a:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.
- d) Los Organismos y Entidades de Derecho Público dependientes o vinculadas a las anteriores, esto es, todo el complejo mundo de personificaciones instrumentales que dependen o se adscriben a las anteriormente citadas y que a veces se engloban genéricamente bajo el nombre de Administración Institucional.

Cada una de esas Administraciones tiene personalidad jurídica propia. La Administración General del Estado tiene una sola personalidad. Las Administraciones autonómicas tendrán personalidad cada una de ellas. Las entidades locales lo mismo. Es decir, el número de personificaciones es grande por más que las Administraciones más importantes, lógicamente, sean las territoriales, aquellas para las que el territorio es esencial de manera que no pueden existir sin él. Cada Administración está internamente estructurada en unidades especializadas y con capacidad decisoria, es decir, con capacidad para producir efectos jurídicos frente a terceros. A esas unidades internas las denominamos, como ya sabemos, *órganos*.

En este Capítulo me voy a referir a la organización básica de la Administración del Estado y al Sector Público institucional estatal distinguiendo dentro de éste lo que son entes con personalidad jurídica pública y, por tanto, Administraciones (como los Organismos Autónomos, las Entidades Públicas Empresariales y otros entes públicos instrumentales) y lo que son Entes de naturaleza privada (en particular, las fundaciones y las sociedades mercantiles públicas) que, al tener esa forma de personificación privada, no son Administración, sin perjuicio de que, excepcionalmente, como luego se dirá, puedan eventualmente llevar a cabo algunas potestades públicas. Para finalizar el Capítulo se expondrá, a efectos meramente ilustrativos, el organigrama básico de los diferentes Ministerios.

2. El modelo de la Administración Central basado en la organización ministerial, es decir, en Departamentos llamados Ministerios cuyos titulares se reúnen en un Consejo de Ministros que preside el Presidente del Gobierno o Primer Ministro, elegido por el Parlamento, es relativamente reciente. Su origen se remonta al constitucionalismo o a una etapa anterior muy cercana.

Con anterioridad a la etapa constitucional que en España podemos datar en la Constitución de Cádiz de 1812 el Gobierno del Estado correspondía directamente al Rey que se rodeaba de una Corte; célula originaria de lo que, andando el tiempo, se llamará el Consejo. Después la idea misma de gestión colectiva irá alumbrando algo parecido a lo que hoy llamamos Gobierno, integrado inicialmente por los denominados Secretarios de Estado y de Despacho, colaboradores inmediatos del Rey y cuyo nombre, por cierto, procede etimológicamente de "secreto" para destacar el sigilo y la prudencia que debían mantener en la gobernanación de los asuntos de Estado. Tiempo después el nombre de esos regidores de los asuntos públicos cambiará por el actual de Ministros; un nombre cuyo origen es también un tanto paradójico. Piénsese que, siendo los máximos colaboradores del Rey su nombre, sin embargo, implica un "minus" (ministro) en contraposición al "magis" de Magistrado, que, sin embargo, acaba reservado bien a una denominación genérica de autoridad, bien, ya más en concreto, a los que habrían de ser los titulares de los órganos judiciales.

Los iniciales Secretarios de Estado de Despacho formarán un colegio, embrión del Consejo de Ministros, caracterizado por la colegialidad y la solidaridad ministerial. El Gobierno actúa colegiadamente pero, en tanto que órgano político y constitucional no cabe aplicarle sin más las reglas de formación de la voluntad de los órganos colegiados dada la posición de supremacía del Presidente. De manera que las decisiones no son, en realidad, votadas sino asumidas por el conjunto. Si un Ministro discrepa y esa discrepancia es profunda no le queda más remedio que dimitir o al Presidente cesarlo, pues no es trasladable aquí sin más la técnica de las mayorías de los órganos colegiados. Cuestión distinta es la de la eventual responsabilidad penal en la hipótesis de que se adopten decisiones que puedan ser delictivas. En tal caso las personas que discrepen

pueden hacer constar la discrepancia o su oposición con el efecto derivado de la exención de la responsabilidad penal. Y normalmente, claro es, la subsiguiente dimisión.

3. En la actualidad, para abordar el estudio, por más que sea sucinto, de la *Administración General del Estado* hay que partir de la Constitución y, en concreto, de su Título IV dedicado al Gobierno y a la Administración (arts. 97-107). De esos preceptos importa retener, aunque ya nos consta, el art. 103 según el cual la Administración "sirve...con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho" y remite a la Ley la creación y regulación de sus distintos órganos (art. 103.2).

La Constitución no va mucho más allá, no define a la Administración del Estado por más que, aisladamente, se refiera a alguno de sus órganos. Por ejemplo, al órgano consultivo principal, el Consejo de Estado, en el art. 107. O a los representantes del Estado en las Comunidades Autónomas, los Delegados del Gobierno, que son quienes dirigen los órganos de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma (art. 154). Más allá de esas prescripciones concretas, la Constitución se limita a decir que la Administración es dirigida por el Gobierno que ostenta así, como ya se sabe, una doble característica: ser el máximo órgano de la Administración estatal y, al mismo tiempo, un órgano constitucional con las consecuencias que se derivan de ello en cuanto a la aplicación o no del Derecho Administrativo y a las que ya nos hemos referido ya en otro lugar de esta misma obra.

Son las Leyes, pues, las que configuran la organización de la Administración General del Estado. Y en ese sentido son dos las normas imprescindibles:

- a) Ley 50/1997, de 27 noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno (modificada de manera significativa por la Ley 40/2015, de 1 octubre).
- b) Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Estas son las Leyes fundamentales que regulan la organización y que se refieren, únicamente, a la Administración del Estado. A ellas hay que añadir la Ley 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común (que es una Ley básica y, por tanto, aplicable a todas las Administraciones Públicas por contenerse en ella el régimen jurídico básico común a que se refiere el art. 149.1.18 CE). Y hay que tenerla en consideración también por cuanto, aunque sea de manera indirecta, en ella hay algunas referencias a cuestiones de carácter organizativo que se aplican también a la Administración del Estado.

A) EXCURSO: EL GOBIERNO COMO ADMINISTRACIÓN

1. A la hora de hablar de la Administración General del Estado hay que empezar mencionando al *Gobierno*.

Como reiteradamente se ha dicho y ya nos consta el *Gobierno* tiene una naturaleza dual. Es, de un lado, Gobierno, esto es, Poder Ejecutivo, un órgano constitucional. Pero es también Administración, el órgano en que culmina la estructura jerárquica de la Administración del Estado. Esa distinción está implícita en el art. 97 CE y conlleva importantes consecuencias según ya se ha señalado en el Capítulo III de esta obra y al que ahora me remito.

Según el art. 98 CE, el Gobierno está compuesto por el Presidente, los Vicepresidentes, en su caso, los Ministros y "los demás miembros que establezca la ley". Este inciso, posibilitaba que la segunda figura de los Ministerios, esto es, los Secretarios de Estado, pudieran formar parte del Gobierno si así lo disponía la Ley. Pero la Ley que desarrolló este precepto, la Ley del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 noviembre), no hizo uso de esa posibilidad, lo que significa que el Gobierno estará integrado únicamente por el Presidente, los Vicepresidentes (si los hubiera, y que no tienen necesariamente que ser responsables de un concreto Ministerio) y los Ministros.

Eso significa que, desde el punto de vista orgánico, *Gobierno equivale hoy a Consejo de Ministros*. Equivalencia que no podría sostenerse si los Secretarios de Estado –que, como es obvio, no son Ministros– formaran parte del Gobierno. En tal caso habría que distinguir entre el Gobierno en su formación de Consejo de Ministros y el Gobierno en sentido amplio, incluyendo en la expresión a los Secretarios de Estado. En resumen, el Gobierno, hoy, lo integran el Presidente, los Vicepresidentes y los Ministros, que se reúnen en *Consejo de Ministros*.

El *Gobierno*, o Consejo de Ministros, es también Administración, como se ha dicho. Es el máximo órgano de la Administración. En él culmina la organización administrativa. Este carácter dual del Consejo de Ministros se proyecta en el Derecho aplicable. Dicho de otra manera, su actividad está sometida al Derecho Administrativo en tanto en cuanto actúe como Administración Pública. Sobre la determinación de cuándo sucede eso (básicamente en los actos relativos a las relaciones internacionales o con los otros Poderes del Estado) ya me he detenido en otro momento de esta misma obra (Capítulos II y III) y a esos Capítulos me remito ahora, así como a la lectura directa de los arts. 97 y 98 de la Constitución.

La Ley del Gobierno (Ley 50/1997), una vez establecido qué es el Gobierno y quiénes forman parte estrictamente de él sintetiza tres principios informadores de su funcionamiento:

- a) El principio de dirección presidencial;
- b) El principio de colegialidad y consecuente responsabilidad solidaria; y
- c) El principio departamental que otorga a cada Ministro, titular de un Departamento, amplia autonomía en su gestión.

En el art. 5 concreta y enumera las funciones del Consejo de Ministros. Destacan entre ellas:

- Aprobar los proyectos de ley y su remisión a las Cortes
- Aprobar los Reales Decretos-leyes y los Reales Decretos Legislativos
- Acordar la negociación y firma de Tratados internacionales y remitirlos, en su caso, a las Cortes Generales conforme a los arts. 94 y 96.2 CE
- Declarar los estados de alarma y de excepción y proponer al Congreso de los Diputados la declaración del estado de sitio
- Disponer la emisión de Deuda Pública
- Aprobar los reglamentos para el desarrollo y la ejecución de las leyes
- Crear, modificar y suprimir los órganos directivos de los Departamentos
- Adoptar programas, planes y directrices

El *Presidente del Gobierno* dirige la acción del Gobierno y coordina la actuación de sus miembros, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en gestión (arts. 98.3 CE). La Ley del Gobierno concreta también sus funciones y competencias específicas (art. 2), entre las que cabe señalar las siguientes:

- Representar al Gobierno.
- Establecer el programa político del Gobierno y determinar las directrices de la política interior y exterior y velar.
- Proponer al Rey, previa deliberación del Consejo de Ministros, la disolución del Congreso.
- Plantear ante el Congreso, previa deliberación del Consejo de Ministros, la cuestión de confianza.
- Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, previa autorización del Congreso de los Diputados.
- Convocar y presidir las reuniones ordinarias del Consejo de Ministros.
- Refrendar los actos del Rey y someterle, para su sanción, las leyes y demás normas con rango de ley.
- Interponer el recurso de inconstitucionalidad.

- Crear, modificar y suprimir los Departamentos Ministeriales,
- Proponer al Rey el nombramiento y cese de los Ministros.
- Resolver los conflictos de atribuciones entre los Ministerios.

Los *Vicepresidentes del Gobierno*, si los hubiera, los designa el Presidente (art. 100 CE) y tienen como funciones, entre otras, sustituir al Presidente en su ausencia y las tareas que específicamente les asigne el propio Presidente (art. 3 de la Ley del Gobierno). A lo largo de la reciente historia constitucional la figura se ha repetido en los distintos Gobiernos, aunque con perfiles y finalidades diferentes. Unas veces la Vicepresidencia ha ido vinculada a algún concreto Ministerio por su importancia objetiva (por ej. Economía) y otras ha obedecido a la personalidad de quien ostentó el cargo sin tener atribuida una concreta responsabilidad ministerial. Puede haber, pues, Vicepresidentes sin cartera, igual que puede haber Ministros sin cartera, esto es, sin un Ministerio concreto que gestionar. Igual que puede haber una o varias Vicepresidencias, como la historia reciente se encarga de ejemplificar. Normalmente, corresponde a los Vicepresidentes presidir la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y el ejercicio de las funciones que le encomiende el Presidente del Gobierno (entre ellas, a veces, la labor de Portavoz del Gobierno).

Los *Ministros* son designados libremente por el Presidente del Gobierno (art. 100 CE). Sin perjuicio de la posibilidad de Ministros sin cartera, los Ministros tienen la responsabilidad de la gestión de un Ministerio y, como Jefes de sus Departamentos, tienen atribuidas las funciones que enumera, por un lado, la Ley del Gobierno (art. 4), y, por otro, el art. 61 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El art. 4 de la Ley 50/1997 le atribuye, entre otras las funciones más directamente políticas. Así, desarrollar la acción del Gobierno en el ámbito de su Departamento de conformidad con los acuerdos adoptados en Consejo de Ministros o las directrices del Presidente; ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Ministerio y refrendar, en su caso, los actos del Rey en materia de su competencia.

Por su parte, el art. 61 de la Ley 40/2015 se refiere a competencias de gestión en tanto que órgano superior de la Administración y enumera, entre otras, las siguientes funciones: fijar los objetivos del Ministerio y aprobar los planes de actuación del mismo; determinar la organización interna del Departamento; nombrar y separar a los titulares de los órganos directivos; mantener las relaciones con las Comunidades Autónomas y convocar las Conferencias sectoriales; dirigir la actuación de los órganos superiores y directivos, impartirles instrucciones y delegarles competencias propias; revisar de oficio los actos administrativos y resolver los conflictos de atribuciones cuando les corresponda; celebrar contratos y convenios; administrar los créditos y aprobar y compro-

meter gastos; resolver de los recursos administrativos y declarar la lesividad de los actos administrativos; otorgar premios y recompensas; conceder subvenciones y ayudas con cargo a los créditos del Departamento; y otras similares.

Los miembros del Gobierno se reúnen en Consejo de Ministros o en *Comisiones Delegadas del Gobierno*. Estas Comisiones tienen carácter sectorial y las competencias que menciona la Ley del Gobierno. Su número y denominación dependen de lo que acuerde el Consejo de Ministros (art. 6). Las Comisiones Delegadas del Gobierno actualmente previstas (RD 1/2024, de 9 enero) son las siguientes:

- Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.
- Consejo de Seguridad Nacional (Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional.
- Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia.
- Comisión Delegada del Gobierno para el reto Demográfico.
- Comisión Delegada del Gobierno para la Agenda 2030.

2. Una vez precisado el ambiguo papel del Gobierno desde la perspectiva jurídico-administrativa y abordando ya la más concreta y específica figura de la Administración General del Estado podemos distinguir en ella, a efectos explicativos, entre la Administración u Organización Central (que integra los Ministerios y los servicios comunes con sede en la capital de España), la Organización Territorial o Periférica, esto es, los órganos que se ubican fuera de Madrid (en las capitales de las Comunidades Autónomas y de las provincias, fundamentalmente) y, finalmente, la Administración General del Estado en el exterior.

Analizaré de forma sucinta cada una de estas perspectivas.

B) ADMINISTRACIÓN CENTRAL: ORGANIGRAMA GENERAL. LOS MINISTERIOS Y SU ORGANIZACIÓN BÁSICA

1. La organización fundamental de la Administración Central (en realidad, órganos centrales de la Administración General del Estado) está articulada de la siguiente manera (art. 55.2 Ley 40/2015):

- A) Órganos Superiores:
 - Los Ministros (a la cabeza de un Ministerio)
 - Los Secretarios de Estado
- B) Órganos directivos:

- Los Subsecretarios y Secretarios Generales
- Los Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales
- Los Subdirectores Generales

Me referiré sucintamente, por separado, a cada uno de ellos.

2. "La Administración General del Estado actúa y se organiza de acuerdo con los principios establecidos en el art. 3", dice el art. 54 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. Ese artículo 3 reitera el postulado constitucional del art. 103 ("Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia (...) con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho"), enumera una serie de principios que han de respetar todas las Administraciones en su actuación (entre ellos, los principios de servicio y proximidad a los ciudadanos, simplicidad y claridad, participación y transparencia, buena fe, confianza legítima y lealtad institucional, eficacia en el cumplimiento de fines y eficiencia en la asignación de recursos públicos...) y afirma que cada Administración –también la del Estado, desde luego– "actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única".

Afirmada la personalidad jurídica única de la Administración General del Estado, el art. 55.1 de la misma Ley dice que la organización de esta Administración "responde a los principios de división funcional en Departamentos ministeriales y de gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas."

Pues bien, la primera división funcional de la Administración la constituyen los *Ministerios*. Los Ministerios suponen la fragmentación y especialización de la gestión pública por grandes bloques o sectores de la actividad; un modelo organizativo que hunde sus raíces, como ya he señalado más atrás, en la etapa del constitucionalismo.

El origen remoto de los Ministerios hay que situarlo, aproximadamente, en el reinado de Felipe V (1683-1746), que importa de Francia el precedente de las Secretarías de Despacho y crea cuatro, embriones, como he dicho, de los posteriores Ministerios. Eran las Secretarías de Estado (Exteriores), Guerra, Justicia e Indias, más el Intendente o Controlador General. La Constitución de Cádiz confirma el modelo previendo en su art. 222 la existencia de siete Secretarios del Despacho (de Estado; Gobernación; Ultramar; Gracia y Justicia; Hacienda; Guerra y Marina). Aparece luego el nombre de Ministro (y Ministerio para referirse al órgano) que convivirán un tiempo, indistintamente, con el de Secretarios de despacho (y Secretarías) hasta la creación del Ministerio de Fomento en 1832 (Decreto de 5 de noviembre 1832). Este Ministerio puede ser considerado, en efecto, el primer Ministerio "civil" que pasa luego a denomi-

narse Ministerio del Interior y del que irán desgajándose, poco a poco, todos los demás.

Es inevitable citar aquí la figura de Javier de Burgos, a quien me referiré después también cuando hablemos de la Administración periférica del Estado. Javier de Burgos fue un liberal afrancesado que se exilió en Francia durante la llamada "década ominosa" (1823-1833). Desde su exilio dirigió al Rey un famoso Memorándum o Exposición razonada proponiendo algunas reformas que, finalmente, pudo implantar cuando, a la muerte de Fernando VII, en 1833, fue llamado al Gobierno, como luego diré. Por lo que hace a la Administración Central Javier de Burgos apunta, como luego en lo referente a la Administración periférica del Estado, al modelo napoleónico basado en órganos centrales articulados mediante técnicas de jerarquía, que se proyectaría también a la periferia, como luego veremos.

Con el modelo genérico y su incipiente aplicación práctica puede decirse que está naciendo la nueva Administración que llega a nuestros días basada en la estructura ministerial.

3. Cada uno de los Ministerios abarca uno o varios sectores funcionalmente homogéneos de la actividad administrativa que, en términos generales, se identifica en su denominación. La determinación del número, denominación y ámbito de competencia, hoy, se establecen mediante Real Decreto del Presidente del Gobierno (art. 57.3 de la ya citada Ley 40/2015).

El número y la denominación de los Ministerios, como ya he dicho, ha sido una cuestión cambiante que ha dependido de las preocupaciones e intereses públicos de cada momento y aun de lo que se considerara que eran, en cada época, las funciones del Estado. Así, desde la inicial estructura mínima de Ministerios de un Estado no intervencionista en el que no existían más Ministerios que los de Hacienda, Gracia y Justicia, Guerra, Estado y Ultramar se ha pasado al Estado contemporáneo en el que, a partir de la segunda mitad del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX fueron surgiendo todos los Ministerios "civiles" que después se han consolidado. Así, surge el Ministerio de la Gobernación (antecedente del actual de Interior); Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas (1847), Instrucción Pública (1900) y otros, trasmutado el de Fomento en Ministerio de Obras Públicas, nombre que se le da a partir de 1931. El Ministerio de Obras Públicas (MOP), ya en época más reciente, evoluciona en sentido contrario, es decir, va acumulando nuevas competencias sectoriales como el Urbanismo (y se transforma en MOPU), los Transportes o la incipiente preocupación por el medio ambiente (MOTMA). De modo que del MOP se llegó al MOTMA pasando antes por el MOPU hasta su desaparición y la recuperación, otra vez, en los años noventa del pasado siglo, el nombre de Ministerio de Fomento para el Ministerio inversor por excelente (infraestructuras, puertos,

aeropuertos, carreteras, transporte, vivienda...), nombre recientemente trasmutado en Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

A lo largo del último medio siglo aparecen Ministerios de muy diversa denominación: Vivienda; Información y Turismo; Educación; Sanidad; Industria; Trabajo y Seguridad Social; Cultura; Medio Ambiente; Administraciones Públicas; Servicios Sociales, etc., exponente como digo de los cambios sociales. Se puede, pues, seguir en cierto modo esos cambios siguiendo las denominaciones ministeriales. Por ejemplo, ¿quién iba a pensar en un Ministerio de Medio Ambiente en la primera mitad del siglo XX?, O en uno de Seguridad Social en la misma época e incluso en un Ministerio de Igualdad en tiempos aún más recientes.

A título de mero ejemplo se puede describir ahora en el cuadro adjunto la estructura y organización comparada del Gobierno en los últimos diez o doce años: el último Gobierno del Partido Popular (2011-2018) y el actual Gobierno de coalición PSOE-Sumar (2024). En el cuadro que sigue se pueden observar las similitudes y las diferencias tomando como referencia y contraste los RRDD 415/2016, de 3 noviembre (que actualiza y cambia el primitivo RD 1823/2011, de 21 diciembre) y 829/2023, de 20 noviembre, donde se contemplaban los siguientes Ministerios.

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LOS ÚLTIMOS GOBIERNOS DE ESPAÑA (2011-2023)	
MINISTERIOS	
ULTIMO GOBIERNO DEL PP (2016) <i>RD 415/2016, de 3 noviembre</i>	GOBIERNO PSOE/Sumar (2024) <i>RD 829/2023, de 20 noviembre</i>
Asuntos Exteriores y Cooperación	Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
Justicia	Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes
Defensa	Defensa
Hacienda y Función Pública	Hacienda y Función Pública
Interior	Interior
Fomento	Transportes y Movilidad Sostenible
Educación, Cultura y Deporte	Educación, Formación Profesional y Deportes
Empleo y Seguridad Social	Trabajo y Economía Social
Energía, Turismo y Agenda Digital	Industria y Turismo

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LOS ÚLTIMOS GOBIERNOS DE ESPAÑA (2011-2023)	
MINISTERIOS	
ULTIMO GOBIERNO DEL PP (2016) <i>RD 415/2016, de 3 noviembre</i>	GOBIERNO PSOE/Sumar (2024) <i>RD 829/2023, de 20 noviembre</i>
Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente	Agricultura, Pesca y Alimentación
Presidencia y para las Administraciones Territoriales.	Política Territorial y Memoria Democrática
Economía, Industria y Competitividad	para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.	Vivienda y Agenda Urbana
	Cultura
	Economía, Comercio y Empresa
	Sanidad
	Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.
	Ciencia, Innovación y Universidades
	Igualdad
	Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
	Transformación Digital
	Juventud e Infancia

El RD 1823/2011 contemplaba un Gobierno de trece Ministerios que apenas cambió en años sucesivos. En 2016 (RD 415/206) el inicial Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas pasó a ser de Hacienda y Función Pública; el Ministerio de Industria, Energía y Turismo perdió a Industria (que se incorpora al Ministerio de Economía y Competitividad) y añadió a su rótulo la referencia a la Agenda Digital; el de Agricultura incluyó la mención explícita a la Pesca, que antes no estaba, y finalmente al Ministerio de Presidencia se le añade la referencia a Administraciones Territoriales (con contenidos competenciales que en gran medida estaban desde 2011 en Hacienda). Es decir, apenas cuatro o cinco cambios de carácter interno y de ajustes entre Ministerios, sin modificar su número ni sus contenidos fundamentales.

En el RD 829/2023 (y antes en el RD 2/2020, con el que se inauguró la estructura organizativa del primer Gobierno de coalición PSOE-UP) se contempla un Gobierno amplio con 22 Ministerios que acoge Departamentos asignados a los dos partidos coaligados e incluso algunos rótulos novedosos (por ejemplo, la referencia a la Formación Profesional; la mención a la Movilidad Sostenible o la Agenda Urbana; la unión del tradicional Ministerio de Trabajo con el de Economía social; la contemplación de un Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico o la previsión de Ministerios de derechos Sociales y Agenda 2030 o el de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones). También se opta por decisiones hasta ahora inéditas como la fusión en un único Ministerio del de Justicia con el anterior Ministerio de Presidencia.

Hay diferencias, pues, pero también la permanencia constante de unos cuantos Ministerios fundamentales (a los que, a veces, se les llama, de manera informal, Ministerios de Estado, o sea, los Ministerios políticamente más destacados) como los Ministerios de Exteriores; Justicia; Defensa; Interior o Hacienda. Y, aunque cambien coyunturalmente de nombre está siempre también Educación (con o sin Cultura y Deportes); el viejo Ministerio de Obras Públicas (denominado luego Fomento, del que deriva también Transportes); el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (juntos o separados); el de Agricultura; un Ministerio con competencias ambientales; el Ministerio de Sanidad, hoy ya clásico, y otros....

4. Al frente de cada Ministerio está el *Ministro* (o *Ministra*) cuyas funciones genéricamente enumeran, según ya se ha dicho, los arts. 4 de la ley 50/1997, del Gobierno, y 61 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. En esencia, cabe decir que los Ministros ostentan la jefatura del Departamento que dirigen y garantizan las relaciones con los demás Poderes del Estado (en particular, responden las interpelaciones y preguntas que se les dirigen desde el Parlamento). Participan –coparticipan– en las decisiones del Gobierno y asumen por eso una responsabilidad solidaria por más que, como ya se ha dicho, no quepa aplicar aquí las reglas de formación de la voluntad de los órganos colegiados dado el protagonismo y la posición del Presidente, que es el único que ha sido elegido por el Parlamento. Las decisiones se toman o asumen en conjunto y todos responden solidaria y políticamente de todo. Las discrepancias profundas se saldan con la dimisión o el cese y en el caso de decisiones potencialmente delictivas el Ministro discrepante puede hacer constar su oposición en el acta correspondiente que servirá para su exoneración.

En la citada Ley 40/2015 se prevé la estructura orgánica tipo de cada Ministerio estableciendo una diferenciación entre órganos superiores y directivos. Según su art. 55.3 los Ministros y los Secretarios de Estado son los órganos superiores de la organización central, siendo los Ministros los superiores jerárquicos directos de los Secretarios de Estado y de los Subsecretarios (art. 60.1).

Todos los órganos directivos dependen de alguno de estos órganos superiores. Son órganos directivos los Subsecretarios y Secretarios generales, los Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y los Subdirectores generales (arts. 63 a 67). Entre ellos se ordenan jerárquicamente de la siguiente forma: Subsecretario, Director general y Subdirector general. Los Secretarios generales tienen categoría de Subsecretario y los Secretarios Generales Técnicos de Director General (arts. 64.3 y 65.2 Ley 40/2015).

En la Administración del Estado en el exterior tienen asimismo la consideración de órganos directivos (art. 55.5) los Embajadores y representantes permanentes ante Organizaciones internacionales.

Todos los órganos superiores y directivos, excepto los Subdirectores Generales, tienen la consideración de altos cargos (art. 55.6) a efectos de la legislación de Incompatibilidades de los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración (ahora la Ley 3/2015, de 30 de marzo).

Todos los demás órganos administrativos se hallan bajo la dependencia de alguno de los citados.

La Ley 5/1997, del Gobierno, prevé la existencia de una *Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios* (art. 8). Esa Comisión, que reúne a los órganos superiores distintos del Ministro (Secretarios de Estado) y al principal órgano directivo (Subsecretarios) tiene como principal función el estudio y preparación de los asuntos sometidos luego a la deliberación del Consejo de Ministros.

Hay que citar también como órganos de colaboración horizontal a las *Comisiones Interministeriales* que se conciben como órganos integrados por representantes (normalmente con nivel inferior a Ministro) de varios Departamentos para abordar y resolver asuntos que afecten a varios Ministerios y no sean de la competencia del Gobierno. Existen varias Comisiones de este tipo.

5. Como acaba de decirse en casi todos los Ministerios existe uno o varios *Secretarios de Estado*, aunque su existencia no es obligada. Puede que no haya ninguno o puede que haya más de uno en función de la complejidad y variedad de las competencias del Ministerio de que se trate. Se trata, en todo caso, de un órgano que hoy nada tiene que ver con el que con el mismo nombre existió históricamente como equivalente a Ministro y que aún subsiste con esa denominación y sentido en otros países (por ej. el Secretario de Estado norteamericano equivale al Ministro de Asuntos Exteriores en otros países).

La figura actual de los Secretarios de Estado en España se inspira más en los modernos modelos europeos que, con esa denominación u otra similar (por ej. Viceministros) son órganos superiores que descargan de tareas concretas y sectoriales a los Ministros. Es, por consiguiente, la segunda autoridad del

Ministerio. En España se crearon por RD 1558/1977, de 4 de julio, como figura intermedia entre el Ministro y el Subsecretario, según ya se ha dicho. Su regulación actual está a caballo entre la Ley del Gobierno y la Ley del Sector Público. La primera los considera órganos de apoyo al Ministro (art 7) y remite a la segunda la concreción de sus competencias, que se plasman en el art. 62 de esta última. Según dicho precepto los Secretarios de Estado ostentan las competencias que les delegue el Ministro y, además, dirigen las Secretarías y Direcciones Generales situadas bajo su dependencia. A tal fin les corresponde, entre otras funciones, celebrar contratos, conceder subvenciones, resolver recursos, así como los conflictos de atribuciones que se susciten entre órganos del Departamento y administrar los créditos. Todo ello en los términos de la legislación en cada caso aplicable.

En la actualidad, aunque son nombrados discrecionalmente con criterios políticos y de confianza –y pertenecer por tanto a lo que puede denominarse "la clase política"–, jurídicamente son sólo Administración (lo que, entre otras cosas, significa que todas sus decisiones son recurribles en vía contencioso-administrativa) puesto que la Ley del Gobierno ha decidido no hacer uso de la posibilidad que le otorgaba el art. 98 CE de que formaran parte del Gobierno. Son, pues, en todo caso, órganos administrativos.

El *Subsecretario* se configuró inicialmente, cuando no había Secretarios de Estado, como "el jefe superior del Departamento después del Ministro". En la actualidad el art. 63 de la Ley 40/2015 señala que ostentan la representación ordinaria del Ministerio, dirigen los servicios comunes y ejercen las competencias concretas que ese precepto enumera y que son casi todas ellas de carácter horizontal e instrumental, esto es, de funcionamiento interno (la jefatura del personal, la inspección de centros y dependencias del Departamento, la gestión económica y material, la comunicación con los demás Ministerios y con los Organismos dependientes del Departamento, el asesoramiento jurídico al Ministro, etc.). Pero difícilmente puede hoy decirse ya que sea el "segundo" jefe del Departamento tras la aparición de los Secretarios de Estado. En todo caso, es el primer órgano directivo.

Los *Secretarios Generales* aparecieron con ese nombre en la hoy derogada Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado y vienen a ser como segundos y aun terceros Subsecretarios de carácter sectorial, a los que se les encomienda a veces la coordinación de varias Direcciones Generales. Se contemplan ahora con carácter excepcional en el art. 64 de la Ley 40/2015 y se equiparan a los Subsecretarios.

Las *Direcciones Generales* (Directores Generales, si se utiliza la expresión en términos personales y no orgánicos, que es el que utiliza el art. 66 de la Ley 40/2015) constituyen la pieza básica de la organización del Ministerio y tienen a su cargo la gestión y responsabilidad de una parcela concreta del Departamento

("un área funcionalmente homogénea del Ministerio", la Ley) que se suele poder identificar por su denominación. Sus funciones genéricas vienen establecidas en el citado art. 66. Así, les corresponde proponer proyectos, dirigir y controlar su ejecución; impulsar y supervisar las actividades que forman parte de la gestión ordinaria del órgano directivo y velar por el buen funcionamiento de los órganos y unidades dependientes y del personal integrado en los mismos.

Las Direcciones Generales se suelen dividir, a su vez, en otras unidades llamadas *Subdirecciones generales*, responsables inmediatos de la ejecución de los proyectos, objetivos o actividades que les sean asignados, así como de la gestión ordinaria de los asuntos de la competencia de la Subdirección, como dice ahora el art. 67 de la Ley 40/2015.

Las Subdirecciones generales, a su vez, se pueden dividir en *Servicios*, *Secciones* y *Negociados*, unidades todas ellas que siguen una estructura escalonada conforme al modelo jerárquico.

La *Secretaría General Técnica*, presente también en todos los Ministerios, se concebía en la anterior normativa como un órgano de carácter horizontal con funciones de estudio, documentación, programación y asesoramiento. Sus funciones genéricas las enumera hoy el art. 65 de la Ley 40/2015 en términos similares (estudio de la producción normativa, asistencia jurídica y publicaciones). Sin embargo, la aparición de los Gabinetes de los Ministros ha dejado a la Secretaría General en una situación ambigua de perfiles poco nítidos. Su titular tiene categoría de Director General.

En los Ministerios existen también numerosos órganos colegiados con funciones consultivas y de composición muy diferente. En algunos casos están integrados sólo por representantes del Departamento, pero en muchas otras ocasiones se da entrada también a representantes de sectores sociales para fomentar su participación en las funciones públicas. Adoptan diversos nombres (Consejos, Comisiones, Observatorios o Comités).

Singular importancia tienen los *Gabinetes* de los Ministros y Secretarios de Estado. Se regulan ahora en la Ley del Gobierno (art. 10) y se conciben como órganos de apoyo político y técnico inmediato, que realizan funciones que la Ley ambiguamente denomina de confianza y asesoramiento especial. Se integran por personal de confianza política que nombran y cesan libre y discrecionalmente los Ministros y Secretarios de Estado. Cesan también cuando cesa la persona que los nombró. Las normas concretas que, en cada cambio de Gobierno, fijan la estructura orgánica básica de los Departamentos Ministeriales, contemplan el número máximo de miembros del Gabinete y su organización. Suele haber un Director del Gabinete y varios asesores (en torno a 5 en el caso de los Gabinetes de los Ministros y 3 en el de los Secretarios de Estado). En todo caso, lo que importa reiterar es que los Gabinetes no forman parte de la

estructura de la Administración propiamente dicha y, en consecuencia, no son órganos administrativos. Como dice el citado art. 10 de la Ley 50/1997, los Gabinetes "prestan su apoyo a los miembros del Gobierno y Secretarios de Estado en el desarrollo de su labor política, en el cumplimiento de las tareas de carácter parlamentario y en sus relaciones con las instituciones y la organización administrativa". Son, por eso, como se ha dicho, la frágil pasarela que une la Administración a la política.

6. Dentro de los Ministerios la estructura interna está formalmente jerarquizada, según ya se ha dicho. En principio, puede decirse que tal jerarquía existe entre las Secretarías de Estado, las Subsecretarías (y Secretarías Generales) y las Direcciones Generales, pero puede suceder que haya Secretarías Generales o incluso Direcciones Generales que no dependan de una Secretaría de Estado sectorial sino directamente del propio Ministro. Pero la regla general es, como ya se ha dicho, que los órganos directivos dependan de un órgano superior (Ministro o Secretario de Estado) y entre ellos se ordenen jerárquicamente conforme al esquema ya citado del art. 60 de la Ley 40/2015.

En cualquier caso, los Secretarios de Estado, los Subsecretarios y Secretarios Generales y los Directores Generales son cargos de dirección política. Todos ellos son considerados Altos cargos a efectos de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado y son nombrados por el Consejo de Ministros a propuesta de los Ministros.

La Ley 40/2015, sin embargo, ha seguido una tendencia que, iniciada en la anterior Ley 6/1997 (de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado) poco a poco se ha ido abriéndose paso en la práctica administrativa: la de profesionalizar parcialmente a los cargos directivos. Eso se traduce que si bien el nombramiento de los Secretarios de Estado es totalmente libre, no sucede lo mismo con casi todos los demás órganos directivos cuyo nombramiento ha de hacerse "entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales" de Grupos superiores o a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente. Así, arts. 63.3 (para los Subsecretarios), 65.3 (para los Secretarios Generales Técnicos), 66.2 (para los Directores Generales) y 67.2 (para los Subdirectores generales) de la Ley 40/2015. Se exceptúan los Secretarios Generales que, como una especie de órgano híbrido cercano al Secretario de Estado en cuanto coordina varias Direcciones Generales, pueden ser nombrados "entre personas con cualificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada" (art. 64.3).

El art. 66.2 de la citada Ley prevé una excepción suficientemente genérica en el caso de los Directores Generales, que normalmente serán nombrados entre funcionarios, pero el Decreto de estructura orgánica del Departamento

puede excepcionar la regla en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General de que se trate. Y en esos casos no es preciso que la persona titular del cargo tenga la condición de funcionario. Todos los Gobiernos desde 1997 han hecho un uso más o menos amplio de esa posibilidad (el RD 1041/2020, de 24 noviembre, contempla, por ejemplo, una veintena de excepciones) que, en todo caso, puede ser controlada por los tribunales y, de hecho, así ha sido. En varias ocasiones el Tribunal Supremo ha anulado la previsión de la excepción o el nombramiento de un Director General no funcionario a instancias de algunos cuerpos de funcionarios especializados. Por lo general, las razones de la anulación han sido la insuficiente motivación de la excepción (por ejemplo, la inexistencia de funcionarios especializados en el contenido y funciones de la Dirección General prevista). Pero también hay que decir que, en varias ocasiones, tras la anulación, el Gobierno ha vuelto a nombrar a la misma persona motivando las razones que justificarían nombrar a un no funcionario. Y también por lo general esas explicaciones subsiguientes o *a posteriori* han sido consideradas suficientes en sede jurisdiccional.

El art. 67 de la misma Ley, aun manteniendo la exigencia de que los Subdirectores generales sean funcionarios, limita su nombramiento a los de la Administración del Estado, posibilitando que lo sean también los de otras Administraciones "cuando así lo prevean las normas de aplicación".

Por debajo de Director General los demás puestos se cubren, sin excepciones, entre empleados públicos conforme al sistema de provisión previsto en la legislación funcionarial. Las Relaciones de Puestos de Trabajo que prevé la Ley 30/1984, de 2 de agosto son las que determinan qué puestos se cubren por el sistema ordinario (concurso) y cuáles mediante el sistema de libre designación (pero con publicidad y entre personal ya funcionario).

C) ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA: ORIGEN DE LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA. LAS DELEGACIONES DEL GOBIERNO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS SUBDELEGACIONES EN LAS PROVINCIAS

1. Con la expresión Administración periférica o, como dice la Ley 40/2015, la Organización Territorial de la Administración General del Estado, se alude a los órganos de dicha Administración cuya competencia no se extiende más que a una parte concreta del territorio (normalmente una Comunidad Autónoma o una provincia) y que, por tanto, se localizan fuera de la capital del Estado, en la periferia. De ahí su nombre. Pero hay que hacer de inmediato una advertencia acerca de esta ambigua expresión que puede ser objeto de alguna confusión. Porque no hay "una" Administración periférica. De ahí la ambigüedad del término que se utiliza, digo, impropriamente para expresar, sin embargo, algo muy gráfico. Y es que la expresión se utiliza, como he dicho, para hacer referencia a los órganos de la Administración del Estado en el territorio, pero que son sólo

eso, órganos de la Administración General del Estado que es quien tiene, en su globalidad, personalidad jurídica *única*.

Los principales órganos periféricos son:

- a) Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas (a cuyo frente estará un Delegado).
- b) Subdelegaciones del Gobierno en las provincias (a cargo de los Subdelegados del Gobierno, dependientes del Delegado de en la Comunidad.)

Las *Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas* se contemplan expresamente en el art. 154 de la Constitución. Al frente de la Delegación habrá un *Delegado del Gobierno*, que se regula ahora en los artículos 72 y 73 de la citada Ley 40/2005, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Con anterioridad, la primera regulación de esta novedosa figura contemplada en la Constitución –y obviamente vinculada al hecho de la división de España en Comunidades Autónomas– se llevó a cabo por RD 2238/1980, de 10 octubre, que no estuvo especialmente afortunado al denominar al Delegado del Gobierno con el muy criticado nombre de *Gobernador General*. El citado Decreto fue derogado por la Ley 17/1983, de 16 noviembre, que le dio ya la denominación actual y que estuvo vigente hasta la recientemente derogada Ley de Organización y Funcionamiento de Administración General del Estado (Ley 6/1997, de 14 abril) cuyos arts. 22 y siguientes contemplaban la figura en términos muy parecidos a como lo hace ahora la vigente Ley 40/2015.

El Delegado del Gobierno, que es considerado órgano directivo con rango de Subsecretario, tiene también el carácter de alto cargo a efectos de la legislación de incompatibilidades. Es nombrado mediante Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del Presidente del Gobierno y tiene una importancia grande por cuanto, como reza su título, es el representante del Gobierno en la Comunidad Autónoma. En tal condición dirige la Administración del Estado en el territorio autonómico y la coordina, cuando proceda, con la de la Comunidad Autónoma. Así, el art. 73 de la Ley 40/2015 identifica y sistematiza bien las funciones de los Delegados del Gobierno que dicho precepto aglutina en cinco grandes tipos:

- a) Funciones de dirección y coordinación de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos (ejerciendo tareas de impulso, coordinación y supervisión. Nombra a los Subdelegados del Gobierno en las provincias).
- b) Funciones de información de la acción del Gobierno e información a los ciudadanos (promocionando la colaboración en materia de información con las restantes Administraciones).

- c) Funciones de coordinación y colaboración con otras Administraciones Públicas (llevando a cabo relaciones de coordinación y cooperación y participación en los órganos mixtos que puedan crearse).
- d) Funciones de control de legalidad (resolviendo recursos y en general velando por el cumplimiento de la legalidad a cuyo efecto interpondrá, cuando proceda, recursos y otras acciones legales)
- e) Funciones de propuesta e información de políticas públicas (formulando propuestas a los distintos Ministerios).

Además, los Delegados ejercen la potestad sancionadora y expropiatoria en su ámbito territorial de competencias y protegen el ejercicio de los derechos y libertades y garantizando la seguridad ciudadana, a cuyo efecto ostentan la jefatura de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado en la Comunidad Autónoma.

La estructura interna de las Delegaciones del Gobierno obedece genéricamente a un esquema simple. Existe una Secretaría General de la Delegación de la que dependerán los distintos servicios o áreas funcionales para la gestión de los servicios estatales en ellas integrados. Los servicios y áreas se vinculan a los Ministerios a los que se refieren sus funciones y se organizan en dependencias provinciales y en oficinas de ámbito inferior al provincial. Tradicionalmente suele haber áreas de Fomento; Industria y Energía; Agricultura; Sanidad; y Alta Inspección en Educación.

Como órgano de apoyo inmediato al Delegado existirá una Comisión Territorial de asistencia al Delegado del Gobierno (art. 79), integrada por los Subdelegados del Gobierno de las provincias comprendidas en el territorio de la Comunidad y los titulares de los órganos y servicios que el Delegado considere oportuno.

2. La representación del Estado en la periferia (ahora en las Comunidades Autónomas y en las provincias y antes, cuando no existían aquéllas, sólo en las provincias) tiene un recorrido histórico mayor y es necesario, por eso, una mención algo más detallada de su evolución porque en cierto modo es también la historia de la moderna Administración española.

a) La existencia de órganos periféricos de la Administración estatal parte de la base de la división del territorio español en ámbitos más pequeños, las provincias, como disponía el art. 11 de la Constitución de Cádiz ("Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan"). Ahí está el origen reciente de las provincias que se plasma, primero, en el Decreto de las Cortes de 27 de enero de 1822, sobre división provisional del territorio español en 49 provincias (entre las que aparecían previstas las de Calatayud, Chinchilla, Játiva,

Vigo y Villafranca) y luego, ya de manera definitiva, en el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, que contemplaba las actuales provincias en términos que, salvo pequeños cambios de límites, son las que han pervivido hasta la actualidad (entonces se contemplaban sólo 49, pero Canarias, que era una provincia, se dividió en dos en 1927).

El Decreto de 1833 que manda establecer las provincias se justifica en la convicción real "de que para que sea eficaz la acción de la administración debe ser rápida y simultánea" y que para ello sus agentes deben estar situados "de manera que basten a conocer por sí mismos todas las necesidades y los medios de socorrerlas". Por eso es necesario —dice el Decreto— "la división civil del territorio, como base de la administración interior y medio de obtener los beneficios que meditaba hacer a los pueblos". En consecuencia, el territorio se divide, en efecto, en 49 provincias "que tomarán el nombre de sus capitales respectivas, excepto las de Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que conservarán sus actuales denominaciones" (art. 1); división que, además, "no se entenderá limitada al orden administrativo, sino que se arreglarán a ella las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda".

Las provincias que crea este Decreto están inspiradas en el modelo departamental francés que consolidó Napoleón al servicio de la centralización. En efecto, los iniciales 83 departamentos franceses, que sustancialmente perduran, se crearon por Decreto de la Asamblea constituyente de 4 de agosto de 1789 (que ya he citado en otro Capítulo de esta obra al hablar de la centralización) con criterios racionalistas (de hecho se llegó a proponer una división de cuadrados geométricos) y Napoleón los consolidó poniendo al frente de cada uno de ellos un delegado gubernamental, el Prefecto, que habría de vivir en la capital del departamento, normalmente situada en el centro geográfico para permitir a los habitantes de cualquier lugar del mismo ir y volver en el día a la capital departamental.

Ese modelo francés es el que inspira el modelo español con la diferencia de que, de un lado, la división provincial no sigue unos criterios tan racionalistas como los franceses y tiene razonablemente en cuenta criterios históricos, geográficos y económicos y, de otro, que el representante del Estado en la provincia no tiene el carácter fijo y funcional del Prefecto.

Ese representante de la Administración central en las provincias se contemplaba en un Decreto de 23 de octubre de 1833, unos días antes del Decreto que divide el país en provincias. En él se ordenó la presencia en todas las nuevas demarcaciones de un representante del Gobierno con el título de Subdelegado de Fomento. Luego, con la misma fecha de la división provincial, otro Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 dispuso la ejecución inmediata de esa medida, contempló los Subdelegados que, al modo de los Prefectos franceses, habría en cada provincia como representantes en ellas del Estado y finalmente

aprobó una famosísima Instrucción a ellos dirigida en la que se fijan los intereses que deben cuidar y se les explica lo que tienen que hacer. Todas estas normas llevan la firma de Javier de Burgos, un ilustrado granadino, como ya adelanté, exiliado en Francia durante parte del Reinado de Fernando VII, inspirador, ya que no creador, del Ministerio de Fomento (se creó en vida del Rey, en 1832, pero a inspiración de la Exposición o memorándum que le envió en 1826 el propio J. de Burgos sobre los males que aquejaban a España y los medios para remediarlos y que, a su vez, estaba influido por fórmulas de origen francés, dado que se había formado en la Administración del Rey José y luego, en su exilio, había vivido "in situ" la implantación de la Administración periférica francesa). A la muerte de Fernando VII, en 1833, Javier de Burgos acabó siendo él mismo Ministro de Fomento cargo desde el que pretendió concentrar –según ha explicado A. Nieto– la tarea de fomentar la riqueza nacional, ejercer las funciones de policía general y controlar las organizaciones públicas periféricas. En tal sentido se le considera uno de los "padres" fundadores del Derecho Administrativo o al menos, si no del Derecho, sí de la moderna Administración.

Con una prosa rica y elegante la Instrucción a los Subdelegados es todavía un texto de recomendable lectura en el que se pasa revista a los sectores donde aquéllos habrían de ejercer sus funciones de policía general y sectorial, entendida esta expresión en el sentido ilustrado del siglo XVIII que engloba una idea negativa de control, seguridad y protección y otra positiva de fomento del bienestar. De hecho, el Ministerio de Fomento se le consideraba que debía ser "el gran taller de la prosperidad nacional". Pues bien, en la Instrucción se habla, así, de la agricultura "y sus agregados", de la industria, el comercio, la minería, los Ayuntamientos, la policía general, la instrucción pública, las sociedades económicas, los hospicios y hospitales, las cárceles, las hermandades y cofradías, los caminos y canales, las bibliotecas y museos, los teatros y espectáculos, el socorro en casos de desgracias públicas, la caza y la pesca, los despoblados y otras prevenciones de carácter general.

Los Subdelegados de Fomento trocaron su nombre por el de *Gobernadores civiles* tras el RD de 13 de mayo de 1834, por el que se crea el Ministerio del Interior. A partir de entonces y sobre todo en la segunda mitad del s. XIX la figura del Gobernador civil jugó un destacado papel político tanto en relación con el control de los Ayuntamientos, carentes de verdadera autonomía, como en el orden electoral. Sus últimas regulaciones singulares fueron el Decreto de 10 de octubre de 1958 y después de la Constitución el RD 3117/1980, de 22 diciembre.

Pero lo que importa destacar ahora es que la provincia como división territorial, en general, se consolidó como división al servicio de la Administración central, es decir, como ámbito territorial de prestación de servicios de la Administración del Estado.

b) En este punto hay que hacer un alto para recordar que la provincia tiene hoy un triple significado. De un lado, es lo que acaba de decirse: un espacio, un territorio, una circunscripción de la Administración del Estado en la que ésta presta los servicios respecto de los que aun tenga competencias, que es lo que fue en su origen y sigue siendo hoy. Un ámbito, en suma, de la Administración periférica del Estado.

Pero la provincia ahora es también otras cosas. Es la circunscripción electoral para las elecciones generales puesto que diputados y senadores se eligen por provincias (art. 68.2 CE). Y es también un ente local, con personalidad jurídica, de carácter supramunicipal, gobernado por la Diputación provincial que es una especie de Ayuntamiento de Ayuntamientos puesto que sus miembros deben ser Alcaldes o concejales de los municipios de la provincia de que se trate y cuya función es la prestación de servicios supramunicipales y la ayuda técnica o económica a los pequeños municipios, como se explica en otro lugar de esta obra. No es a esta acepción de la provincia a la que ahora nos referimos sino a la primera: una división territorial del Estado para que la Administración del Estado lleva a cabo en ella las competencias y atribuciones que le corresponden.

c) Así, pues, la división provincial se consolidó en casi todo el territorio y fue la referencia posterior de otros órganos de la Administración periférica.

A principios del siglo XX, en efecto, se plantea la posibilidad de que los Ministerios sectoriales, que han ido naciendo desgajados del inicial único Ministerio civil que era el de Fomento (luego denominado de Interior, después de Gobernación y más tarde otra vez de Interior), tengan delegados propios en el territorio. Y el ámbito territorial que se elige para los Delegados sectoriales de los Ministerios es casi siempre el ámbito provincial, que era el más consolidado. Pronto empiezan a aparecer Delegaciones Provinciales de los distintos Ministerios, cuya presencia pronto planteó en seguida el problema de su coordinación con los Gobernadores civiles que eran, como he dicho, los representantes generales del Estado.

Ese problema –que ha sido desde entonces permanente y no siempre se ha resuelto con éxito– supuso un cierto cambio en el papel del Gobernador transformado poco a poco en representante, sobre todo, del Ministerio de la Gobernación (o de Interior), jefe de la policía y de las Fuerzas de Seguridad. La presencia de los Delegados sectoriales de los Ministerios, aunque aligeró de competencias al Gobernador civil, no le restó, sin embargo, protagonismo político, de modo que durante épocas aún recientes –el período franquista– fue un referente político fundamental que, junto a otras funciones administrativas y de representación, asumía, sobre todo, el control de los Ayuntamientos (nombraba a los Alcaldes y podía suspender los acuerdos municipales) y la jefatura de las todavía en ese momento denominadas Fuerzas de Orden Público. Por eso, su nombramiento era discrecional y con criterios exclusivamente políticos.

d) Tras la Constitución el protagonismo del Gobernador se mantuvo. El RD 3117/1980, de 22 diciembre, que regula su Estatuto, mantiene sus funciones de dirección de todos los servicios estatales periféricos como representante permanente del Estado, así como la potestad expropiatoria, la facultad de sancionar y el mantenimiento del orden público. Sin embargo, poco después, la aún vigente Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, le desposee de las anteriores potestades de control sobre los Ayuntamientos en la medida en que los arts. 65 y 66 de esa Ley han judicializado las relaciones entre el Estado y las Entidades locales como plasmación gráfica de la autonomía local. Su papel coordinador de la Administración periférica del Estado en la provincia se vio disminuido también. De un lado, por la aparición del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, y, de otro, sobre todo, por la reducción de la Administración periférica del Estado en las provincias, dado que buena parte de las competencias estatales pasaron a las Comunidades Autónomas a medida que éstas fueron consolidándose y asumiendo sus competencias. En tales circunstancias las funciones administrativas del Gobernador civil se podían condensar en sus competencias expropiatorias y sancionatorias en aplicación de la legislación estatal, aunque el verdadero protagonismo que seguía manteniendo era el de responsable de las fuerzas de seguridad en su territorio, lo que lo convertía de hecho, como ya he dicho, en una especie de Delegado del Ministerio del Interior.

Por todo ello y por otro tipo de exigencias políticas la Ley 6/1997 decidió la supresión de los Gobernadores civiles y su sustitución por un *Subdelegado del Gobierno* que ya no nombrará el Consejo de Ministros sino el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma y, además, entre funcionarios de cualquier Administración a los que se exija para su ingreso titulación superior (y ya no con la libertad que se deducía de la normativa anterior: cualquier español mayor de 25 años), lo que dotó al Subdelegado de un perfil más administrativo y profesional y menos directamente político.

El Subdelegado se concebía en la Ley 6/1997 como órgano directivo dependiente de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma, que es la figura institucional que se realza y en la que se pretende integrar la mayoría de los servicios territoriales de la Administración del Estado subsistentes. Esos servicios territoriales eran las denominadas Direcciones Provinciales Departamentales, es decir, órganos periféricos de la Administración del Estado, representantes de los diferentes Ministerios que gestionaban las competencias que aun retenía la Administración estatal y que poco a poco fueron desapareciendo a medida que fueron pasando al ámbito de responsabilidad de las Comunidades Autónomas al asumir estas nuevas entidades competencias que hasta ese momento correspondían al Estado.

e) La Ley 40/2015 sigue el mismo criterio inaugurado en la Ley de 1997 y regula las *Subdelegaciones del Gobierno* en sus arts. 74-75. El Subdelegado representa al Gobierno central en las provincias bajo la dirección del Delegado

del Gobierno en la Comunidad Autónoma y sustituye, como ya sucedía desde 1997, al desaparecido Gobernador civil.

Los *Directores Insulares de la Administración General del Estado* (art. 70), por su parte, son la representación del Estado en las islas que reglamentariamente se determine (hasta ahora en Menorca; Ibiza-Formentera; Lanzarote; Fuerteventura; La Palma; El Hierro; y La Gomera).

La estructura orgánica de la Subdelegación es similar a la de las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas: una Secretaría General y diversas áreas funcionales.

Las competencias concretas de los Subdelegados del Gobierno se contienen en el art. 75 de la Ley 40/2015, que reiteran en términos genéricos o más concretos, según los casos, las de los Delegados, pero que no es necesario repetir aquí ahora.

La Ley prevé que se integren en la Delegación del Gobierno los servicios territoriales de la Administración General del Estado que aún subsistan en las provincias (porque la mayoría de los servicios que antes prestaba el Estado han pasado a la competencia de las Comunidades Autónomas), pero permite que haya casos en los que, por las singularidades de sus funciones o por el volumen de gestión, resulte aconsejable su dependencia directa de los órganos centrales correspondientes (art. 71.3).

Esos servicios periféricos de la Administración del Estado, como acaba de decirse, lógicamente se han ido reduciendo a medida que las Comunidades Autónomas han asumido como competencias propias todas o parte de las funciones que aquéllos venían desempeñando con anterioridad.

f) Termina así una etapa de la evolución de la Administración periférica del Estado. En menos de 200 años se ha pasado por un proceso de su consolidación en el territorio. Primero en provincias, lo que tiene un componente sociológico no pequeño de ser o sentirse, por ejemplo, jienense o cordobés, y se traduce en la figura del Gobernador civil que tanta importancia –política, administrativa y electoral– ha tenido en la historia del país. Luego las provincias dan paso a una división más amplia –la Comunidad Autónoma– en la que el Estado va a tener presencia propia al margen de la nueva Administración autonómica y que se plasmará en la actual figura del Delegado del Gobierno, que subsiste junto con el Subdelegado en el ámbito provincial. El componente sociológico se reconstruye también, sobre todo en Comunidades sin tradición anterior y, poco a poco, el sentimiento de sentirse extremeño, es un decir, coexiste con la idea de pertenencia como cacereño y pacense, lo que no es baladí. Y todo ello va a tener la traducción institucional que acabo de decir. La Administración periférica del Estado se mantiene aunque, obviamente, la aparición de nuevos partícipes administrativos protagonistas –las Comunidades Autónomas– reduce su importancia y entidad.

D) ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN EL EXTERIOR

Forman parte también de la Administración General del Estado los órganos de la misma situados en el exterior. El art. 80 de la Ley 40/2015 remite en todo (composición, organización, funciones, integración y personal) a lo dispuesto en la Ley 2/2104, de 25 marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, que distingue los siguientes órganos.

En primer lugar, las *Misiones Diplomáticas* (permanentes o especiales), que representan a España ante otros Estados y a cuyo frente está un Embajador. La Misión Diplomática está integrada por un Jefe de Misión, la Cancillería Diplomática, las Consejerías, Agregadurías, Oficinas sectoriales, Centros Culturales, así como el Instituto Cervantes; y, a veces, una Sección de Servicios Comunes.

Las *Representaciones y Misiones Permanentes*, representan al Estado ante Organizaciones Internacionales, al frente de las cuales está un Representante Permanente. Especial importancia tiene la Representación Permanente de España en la Unión Europea.

Las *Delegaciones* representan a España en Conferencias de Estados o actos concretos.

Las *Oficinas y Agencias Consulares* son los órganos encargados del ejercicio de las funciones consulares y especialmente de prestar asistencia y protección a los españoles en el exterior. Pueden tener la categoría de Consulado General y están dirigidas por funcionarios de la carrera diplomática. Puede haber también Consulados Honorarios. Las Agencias consulares son oficinas dependientes de una Oficina Consular ubicadas en otras localidades.

E) ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA: EL CONSEJO DE ESTADO (REMISIÓN)

La misión de asesorar al Poder es muy antigua. La existencia de Consejos de muy variada índole y finalidad también. En España a lo largo de la historia ha habido numerosos Consejos siendo en la actualidad el Consejo de Estado el más importante y el que, además, tiene una concreta previsión constitucional en el art. 107. Por eso y porque no es exactamente un órgano del Gobierno sino del Estado me refiero a él con cierto detalle más adelante en un epígrafe separado de este mismo Capítulo. A ese epígrafe me remito ahora.

2. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL ESTATAL (I): LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL O INSTRUMENTAL

1. Bajo el genérico y en cierto modo equívoco nombre de Sector público institucional, que es el utilizado ahora por el Título II de la Ley 40/2015, de 1 octubre, se encuadran diferentes Entes de carácter instrumental y diversa natu-

Este *Manual*, del que se ha dicho que es un texto original y diferente, plasma la larga experiencia de su autor, Catedrático de Derecho Administrativo, con la finalidad de ayudar al lector a entender el Ordenamiento jurídico-público y los postulados culturales que subyacen en él. Un *Manual* que, aunque tiene vida propia, pretende ser también una guía para el manejo de las *Leyes Administrativas*, la conocida edición comentada que, desde hace treinta años, el mismo autor prepara para esta Editorial y a la que a veces ahora remite para la siempre recomendable lectura *directa* de las normas.

La obra se articula en 21 Capítulos en los que se aborda la Parte General del Derecho Administrativo adoptando una estructura que supera los márgenes tradicionales de la disciplina. En efecto, tras una Introducción sobre el sentido del Derecho y la formación de los juristas, se estudia tanto el contexto externo (la Unión Europea) como el marco interno (la Constitución) que condicionan todo el Derecho, para abordar después los contenidos tradicionales del Derecho Administrativo (el sistema de fuentes, la organización administrativa, la descentralización territorial, la actividad, la responsabilidad, la posición del ciudadano y el sistema de protección de sus derechos, el control jurisdiccional, el empleo público, los bienes, la expropiación y las sanciones administrativas) y acabar con una referencia a los cambios producidos en los últimos 40 años y con una *bio-bibliografía* de los grandes iuspublicistas españoles (que sirve para considerar la historia como componente básico del Derecho). Una sucinta y muy personal selección bibliográfica culmina el volumen que, finalmente, termina con un original Anexo final en el que se incluyen numerosos datos políticos, institucionales y sociales que sirven, de nuevo, a la finalidad culta y omnicomprensiva que inspira toda la obra.

ISBN: 978-84-1085-237-2



9 788410 852372



ER-02802005



GA-200501100

III ARANZADI LA LEY