

LECCIÓN 1

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y DERECHO¹

Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

- 1.1. La organización administrativa: Teoría general y principios rectores. Constitución y organización.*
- 1.2. La potestad organizatoria.*
- 1.3. Panorama general de la organización administrativa.*
- 1.4. Organizaciones con personalidad, órganos administrativos y unidades administrativas.*
- 1.5. Imputación de los actos del órgano a la organización.*

1.1. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: TEORÍA GENERAL Y PRINCIPIOS RECTORES. CONSTITUCIÓN Y ORGANIZACIÓN

§ 1. El Derecho Administrativo no se entiende sin la presencia y referencia constante a un sujeto, pues es el derecho, propio, peculiar y autónomo de dicho sujeto, que no es otro que la **Administración Pública** –o las Administraciones Públicas pues hay más de una–. Ésta se encuentra, además, en nuestro ordenamiento jurídico, dotada formalmente de personalidad jurídica, pero como toda persona jurídica no deja de ser una persona ficticia (“*persona ficta*”), no una persona física. En defecto de tal sustrato material la persona jurídica, y, en general, las organizaciones dotadas de alguna forma de subjetividad, dependen de las personas físicas que toman decisiones y expresan la voluntad de la persona ficticia que carece por sí misma de toda posibilidad de tener tal voluntad, pues no tiene siquiera existencia en el mundo físico.

En la presente Lección y en la siguiente vamos a hablar de la organización y sus principios en un plano más general y abstracto; es decir, no conectándola necesariamente con una concreta organización, como vamos a hacer a partir de la Lección Tercera. En definitiva vamos a hacer una aproximación a la organización desde el punto de vista más teórico sin referirnos a una concreta organización.

¹ Revisado en septiembre de 2015.

En este sentido la Teoría de la Organización se ocupa de explicar los mecanismos jurídicos a través de los cuales la voluntad –las decisiones– de determinadas personas físicas son consideradas decisiones de la persona jurídica (se le imputan a ésta); el modo como se determina quién o quiénes son las personas físicas que pueden actuar en nombre o haciendo querer a la persona jurídica y cuál es el alcance del poder de estas personas físicas para “imputar” sus actos a la persona jurídica de tal forma que se consideren actos de la persona jurídica; cuál es el mecanismo técnico-jurídico que permite y explica esa imputación de actuaciones a la persona jurídica siendo así que provienen de una persona física.

La Teoría de la Organización también tratar de explicar, desde la perspectiva constitucional, si es tarea del constituyente –y de la propia Constitución– la regulación de esos aspectos atinentes a la organización de la Administración (de igual modo que lo hace en relación con todos los poderes –legislativo, ejecutivo y judicial y con los demás órganos de relevancia constitucional– en lo que se ha llamado la parte orgánica de las Constituciones relativa a la organización del Estado y que siempre está presente junto a la parte dogmática sobre reconocimiento de derechos y libertades básicamente) o si es tarea que corresponde al Legislador o incluso al propio Poder Ejecutivo, en trance de ejercer sus poderes domésticos de organizar la Administración como aparato dependiente de dicho Poder Ejecutivo.

En esa perspectiva surge el debate acerca de los límites del Poder legislativo –de la Ley formal en definitiva – para determinar, en todo o en parte, todo lo relativo a la organización de la Administración Pública. En esta cuestión la organización administrativa no ha quedado sustraída a las concepciones dominantes en cada momento histórico relativas al principio de separación de poderes, al principio monárquico en algunos momentos del siglo XIX en Alemania (con alguna resonancia en España en la teoría de la Constitución interna que luce en la mayor parte de las Constituciones del XIX) o al alcance del principio de legalidad y de la reserva de Ley.

A partir de la Lección tercera pasaremos del plano teórico, en el que nos situamos en esta lección y en la siguiente, para estudiar la concreta organización de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Administraciones Locales, así como de las Administraciones instrumentales en cada uno de los niveles territoriales.

En todo caso lo que nos interesa, en este momento, es sobre todo lo relativo a quién tiene el poder de establecer la organización por una parte (1.2) y, por otra, cuáles son los elementos básicos de la organización administrativa (1.3). Finalmente habrá de hacerse una descripción del panorama general de la organización administrativa (1.4) y de sus tipos o modelos, para acabar con una referencia a los mecanismos jurídicos que explican la imputación a la persona jurídica de los actos de las personas físicas.

Como se ve en las líneas anteriores la Teoría General de la Organización, que nos ha de servir para explicar el modelo diseñado por nuestra Constitución en este punto, tiene un marcado carácter jurídico público; pero esa aproximación jurídica a la organización administrativa no es la única posible.

[Lectura: [Apartado 2.1 de la Lección 2 de la asignatura Instituciones Básicas del Derecho Administrativo,](#)]

§ 2. En efecto, además de la perspectiva jurídica propia del Derecho Público –Administrativo y Constitucional– existen **otras formas** de abordar el fenómeno organizatorio de una persona jurídica y en general de cualquier colectivo.

Son conocidos los trabajos y teorías que en el mundo de las empresas se esfuerzan por estudiar la mejor forma de organizarlas de cara a obtener un mayor rendimiento. Tales modelos pueden ser aplicados también a la Administración y en ellos lo que preocupa es el rendimiento y no tanto los aspectos jurídicos antes señalados. El maquinismo o teoría de la máquina y sus manifestaciones en el taylorismo (administración científica), el fayolismo (teoría clásica) o el modelo weberiano (modelo burocrático) son modelos clásicos de organización aplicables a las empresas o a la Administración.

Los mismos son de gran interés para la Administración pública y de ellos se ocupa la Ciencia de la Administración y no tanto el Derecho Administrativo.

Tales aproximaciones no jurídicas tienen en todo caso gran importancia para el Derecho desde el momento en que el principio de eficacia luce en el [artículo 103.1 de la Constitución](#) y, por tanto, a la hora de establecer una determinada organización administrativa debe tomarse en cuenta el modelo de organización que respondiendo mejor al principio de eficacia (y aquí juegan su papel las Ciencias de la

Administración) sirvan también a los demás principios a que debe responder la organización administrativa.

Destacada la importancia de las Ciencias de la Administración y dada cuenta de la existencia de otras importantes aproximaciones no jurídicas a la organización administrativa, debemos centrarnos, sin desdeñar las demás aproximaciones a las que se aludirá cuando sea necesario, en la perspectiva jurídico-pública que es la propia del Derecho Administrativo y que es, además, la que en último término permite cohesionar todas las exigencias a las que debe responder la Administración. Ésta en efecto, debería funcionar como una empresa eficiente, que normalmente tiene una dirección fuerte, centralizada, justificada y legitimada por la propiedad de la misma en manos de una persona o un grupo.

En el caso de la Administración Pública ésta debe, sin embargo, responder, además, a **otros requerimientos constitucionales**, aparte de al de eficacia y esos otros requerimientos pueden entrar en conflicto con la eficacia. En efecto, la Administración debe servir con objetividad los intereses generales —que no suelen coincidir con criterios de rentabilidad inmediata—, debe ser sometida a controles jurídicos y políticos que aseguren su objetividad y transparencia, debe reclutar sus empleados públicos o contratar respetando el principio de mérito y capacidad, etc. En suma la organización administrativa se encuentra sometida a requerimientos contradictorios: eficacia, igualdad de oportunidades, transparencia, servicio al interés general, etc. En esas condiciones sigue siendo necesaria una organización que garantice el principio de eficacia, pero lo debe hacer respetando también otros principios a los que normalmente no se somete el particular dueño de una empresa.

Se hace necesaria, por esa y por las demás razones que se irán diciendo, una aproximación jurídica que tenga en cuenta la totalidad de los requerimientos a que debe atender la organización administrativa.

§ 3. Nuestra **Constitución** se ocupa en varios artículos de la Administración Pública, si bien una buena parte de ellos o al menos los que más específicamente se refieren a los principios que inspiran la actuación administrativa y su organización lo hacen por relación a la Administración del Estado² —que

² De hecho el propio Título IV denominado “Del Gobierno y de la Administración” se refiere al Gobierno de la Nación y a la Administración General del Estado como puede deducirse de su contenido, aunque los artículos referidos específicamente a la Administración hacen una mención

llamaremos en lo sucesivo la Administración “General” del Estado, como hizo la [Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común](#) (LRJAP-PC) para dejar a un lado toda referencia al término de Administración “Central” del Estado que no se compadece siempre con un sistema político como el actual que ha acabado con la centralización política y establecido el Estado de las Autonomías de corte más bien federal—.

Esa referencia predominante a la Administración General del Estado no significa que los principios del [artículo 103.1](#) que inspiran la Administración pública estatal no sean comunes a todas las Administraciones como reconoció la [STC 85/1983 de 25 de octubre](#), por responder a una idea de la Constitución sobre el papel y la misión de la Administración Pública que, por fuerza, ha de ser la misma en todos los niveles territoriales. Otra cosa son los concretos órganos que se establezcan en cada nivel territorial o la asignación de las potestades organizatorias.

De entre los artículos que se refieren a la organización de la Administración pueden así citarse el [artículo 97](#) de la Constitución que prevé la dirección por el Gobierno de la Administración civil y militar o el [artículo 149.1.18](#); artículo que, en cuanto reserva al Estado la competencia sobre las bases del Régimen jurídico de las Administraciones públicas, en plural, está suponiendo la necesaria existencia de más Administraciones que la General del Estado (estas son, las de las CCAA y la de las Corporaciones Locales). Por supuesto que para el Estado es la CE la que la establece en el [artículo 97](#) y en [los artículos 103 a 106](#) describe los principios, funciones y controles de la misma.

Lo mismo sucede con la Administración local, que es la rúbrica del [Capítulo II del Título VIII](#) de la Constitución, que queda así establecida desde la propia norma fundamental, al igual que la Administración autonómica a la que se refiere el citado [artículo 149.1.18](#) y el [147.2 de la CE](#).

Todos estos artículos se refieren de una forma u otra a la Administración, pero en unos casos lo hacen para establecer la Administración misma o darla por supuesta, en otros para establecer quién puede decidir la organización de las Administraciones públicas o cuáles son los principios rectores de su funcionamiento, su papel y sus formas de control.

genérica a la “Administración Pública” y se redactan pensando en cualquier Administración independientemente de su nivel territorial.

Antes de entrar en las previsiones constitucionales sobre la potestad organizatoria o sobre los principios rectores de la misma conviene subrayar el hecho mismo de que sea la Constitución la que se ha ocupado del tema organizatorio. Con ello pone de manifiesto la importancia que concede a la organización en el momento de aprobar la Carta Magna de nuestro país y de alguna forma soluciona los problemas que durante décadas han ocupado a los juristas sobre la naturaleza de la organización y su carácter jurídico o no. La CE como norma suprema ha establecido los principios básicos de la organización y ha reducido al terreno del Derecho positivo las discusiones tradicionales sobre la naturaleza de la organización y las consecuencias de la misma. Se trata ahora de aplicar la Constitución y sus principios relativos a quién tiene el poder para organizar la Administración y a qué principios debe responder dicha organización.

En primer lugar, y en lo que hace a la potestad organizatoria —y dejando a salvo las decisiones organizatorias mismas que establece directamente la Constitución³—, el principio fundamental es el de la **reserva relativa de Ley** que se recoge en el [artículo 103.2 CE](#) al prever que los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados “*de acuerdo con la Ley*”, principio que ha sido incorporado también en los Estatutos de las Comunidades Autónomas a los que el [artículo 147.2 CE](#) encomienda precisamente la misión de recoger la organización de las Instituciones autónomas propias y, entre ellas, una de las más relevantes son los Ejecutivos autonómicos de los que dependen las respectivas Administraciones.

Reserva de Ley relativa porque no se dice que la organización se haga por la Ley, sino *de acuerdo con la Ley*. Esa formulación deja un amplio margen al legislador —estatal o autonómico— para reconocer el papel determinante que el Ejecutivo ha de tener en la organización del aparato administrativo; para entregar a la potestad reglamentaria del Ejecutivo la determinación concreta de la organización. Ahora bien esa reserva relativa de Ley, no impediría tampoco al legislador, al dictar sus Leyes, hacerlo con la profundidad, extensión y densidad que desee; en tal caso esa regulación legal limitaría las potestades del Gobierno para establecer la organización que quisiera.

³ Así en el caso de la Administración Local es la propia CE la que prevé en el artículo 140 que el Gobierno y Administración de los municipios corresponde a sus respectivos Ayuntamientos integrados por el Alcalde y los Concejales.

No obstante, en la práctica, el legislador no ahoga el espacio decisional del Ejecutivo en materia de organización. Y no lo hace, no por reverencia al principio monárquico que reconocía al Ejecutivo la facultad de hacer todo lo que no interfiriera con la libertad y la propiedad de los ciudadanos reservadas al legislador —materias que no parecían quedar afectadas por la potestad organizatoria del monarca, concebida como doméstica o de ordenación de su propia casa— sino porque, por razones prácticas, ha de ser el Ejecutivo el que tome la mayor parte de las decisiones concretas —número de ministerios o consejerías, atribuciones, etc.— y, por otra parte, la propia lógica constitucional y el principio mismo de separación de poderes lleva a que, si ha de ser el Gobierno el que dirija la Administración civil y militar y ejerza la potestad reglamentaria ([artículo 97 de la Constitución](#)), deberá ser el Gobierno el que tome las decisiones oportunas sobre los aspectos más inmediatos y ejecutivos que no le pueden, así, ser sustraídos por el legislador sin poner en cuestión en cierto modo la separación misma de poderes y la atribución de competencias que hace la misma Constitución. Por eso mismo la CE se limita a establecer que la organización administrativa se hace de acuerdo con la Ley y no por la Ley misma; con ello se le está dejando un espacio normativo al Poder ejecutivo.

En segundo lugar y en lo que hace a los criterios mismos de organización el [artículo 103.1](#), además de sentar los principios generales a los que ha de atenerse la actuación administrativa (objetividad en el servicio a los intereses generales, por ejemplo) con sometimiento pleno a la Ley y el Derecho —principios que influyen a la hora de diseñar la organización de la Administración misma—, sienta también principios de marcado carácter organizatorio: principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

Dado que se va a ver con más detalle en el apartado siguiente lo relativo a la potestad de organización, conviene detenerse algo más en los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

En su sola formulación pueden parecer contradictorios y sin embargo no lo son.

El **principio de eficacia** constituye una referencia constitucional inevitable que debe contribuir a acabar con la idea de que la Administración puede no ser eficaz porque por algún tipo de maldición del «*vuelva Vd. mañana*» de LARRA entra en la naturaleza de las cosas que la Administración sea ineficaz. Pues bien, ello no puede ser así, ni es así —como tampoco lo es que la empresa privada *per se* sea eficaz por

naturaleza (unas son eficaces y otras no)– y es la propia norma suprema la que se encarga de recordarlo, por más que las Administraciones públicas, a diferencia de las empresas privadas, están sujetas a requerimientos que les pueden hacer perder agilidad por razón de atender otros valores. El principio de igualdad, el control del gasto público, etc. hacen que una Administración no pueda encargar una obra pública a quién quiera, como haría un empresario particular, sino que tiene que aprobar un proyecto, determinar la necesidad de la obra y sacar un concurso público con anuncios en Boletines oficiales, incluso el comunitario, y con motivación de las decisiones de adjudicación. Todo eso no se le exige a una empresa particular. Y todo eso entra en tensión con el principio de eficacia que, sin embargo, ni es ni puede ser absoluto.

En buena medida el principio de eficacia encuentra desarrollo en los demás principios que invoca el [artículo 103.1 CE](#): jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación. En efecto todos ellos pueden ser vistos como formas de encontrar la eficacia en la Administración. **La jerarquía** implica el poder de mando de quién está en la cúspide de la jerarquía y de cada uno de los que, en escalones inferiores a esa cúspide, están sucesivamente por encima de los demás. La jerarquía se opone a un régimen asambleario en el que no hay una cabeza responsable lo que puede conducir a la ineficacia. La jerarquía es así un principio que potencia la eficacia de una organización.

Por otra parte no es un principio que esté reñido con los de **descentralización y desconcentración** que son manifestaciones del principio de especialización que se aplica con éxito en cualquier organización privada para conseguir la eficacia, siempre que no se lleve al paroxismo que criticaba CHAPLIN en «Tiempos modernos». Tales principios tratan de conseguir que no todo el poder de decisión esté en la cúspide de la organización, en una sola mano, pues ello paralizaría la marcha de la ingente cantidad de tareas, funciones y resoluciones que ha de tomar diariamente la Administración Pública. Por ello, el mantenimiento del principio de jerarquía en sus aspectos más relevantes no es incompatible con la posibilidad de descentralizar funciones y materias unitarias especializadas, asignando competencias a órganos (desconcentración) o a organizaciones dotadas de personalidad jurídica (descentralización) –la [Agencia Tributaria](#) por ejemplo o el [Instituto Nacional de Estadística](#)– para que bajo su responsabilidad inmediata y sin mengua del poder de dirección política del Gobierno o del Ministro (dirección que muestra la

permanencia, siquiera sea más limitada, del principio de jerarquía), desarrollen el día a día de las tareas y funciones administrativas. Lo mismo ocurre con la desconcentración –la atribución a órganos no dotados de personalidad– de funciones y competencias bajo la dirección de otros órganos superiores. Es también un medio de evitar que la hipertrofia del principio de jerarquía se vuelva en contra de su eficacia misma. Los empleados públicos y órganos que están dentro de un Ministerio y bajo la dirección del Ministro no son puros ejecutores sin iniciativa alguna a la espera de las instrucciones que reciban del Ministro. Si las cosas ocurrieran así no habría eficacia alguna. Por el contrario en cada Departamento o Ministerio se establecen distintos órganos jerárquicamente ordenados entre sí con autonomía para gestionar áreas de actividad especializadas del correspondiente departamento o consejería.

Finalmente el **principio de coordinación** trata de cohesionar y superar las dificultades que el reparto material de funciones y tareas entre distintas organizaciones u órganos especializados puede suscitar por razón de que no siempre es posible que el reparto de funciones sobre el papel evite que en una misma actividad concurren competencias de varios órganos. También ocurre que la propia Administración puede pretender evitar que todos los órganos sean autosuficientes para desempeñar sus tareas por el mayor coste que ello supondría y en su lugar se trata de que en sus actuaciones se coordinen para aprovechar las sinergias y especializaciones de cada uno.

1.2. LA POTESTAD ORGANIZATORIA

§ 4. Ya se ha visto en el apartado anterior cómo uno de los problemas fundamentales en toda organización es la de saber **quién tiene el poder** para establecerla. Ese problema queda resuelto con la reserva relativa de Ley que luce en el [artículo 103](#) de la CE. Pero queda por saber cuál ha sido la decisión misma del legislador general del Estado o de los legisladores autonómicos para saber hasta dónde llega ese «*de acuerdo con la Ley*» que parece dejar entregada a ésta la fijación de sus propios límites no obstante las consideraciones que más arriba se han hecho al respecto. A ese respecto debemos referirnos a la [Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno](#) (LG) y la [Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y](#)

[Funcionamiento de la Administración General del Estado \(LOFAGE\)](#) a nivel estatal. En el ámbito autonómico se puede destacar, por ejemplo, la [Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid](#).

§ 5. Pues bien en el ámbito de la **Administración General del Estado** debe tenerse en cuenta que depende del **Gobierno de la Nación** que se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso y de los Ministros que son nombrados por aquél (art. 98.1 y 100 CE y 1.2. LG). Por lo tanto es el Presidente, en cuanto cabeza del Ejecutivo, el que establezca los Ministerios y sus órganos superiores. De acuerdo con esto, y en desarrollo de la reserva de Ley relativa establecida en la propia Constitución, la LOFAGE en su [artículo 8.2](#) atribuye al Presidente del Gobierno la determinación del número, denominación y ámbito de competencias de los Ministerios y Secretarías de Estado. Por su parte la LG ([art. 2.2. j](#)) insiste en ello al atribuir al Presidente la competencia para «*crear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado*». También le corresponde la aprobación de la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno.

Por tanto en los **niveles orgánicos superiores** ([artículos 12 y 13](#) de la LOFAGE) –los departamentos ministeriales a cuya cabeza se encuentran los Ministros y las Secretarías de Estado – la competencia para su creación corresponde al Presidente del Gobierno. En la actualidad es el [Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre](#), el que establece el número y la estructura de los Departamentos Ministeriales⁴.

En lo que se refiere a los **demás órganos** el [artículo 10 de la LOFAGE](#) –y el [artículo 5 de la LGob](#)– atribuye la competencia al Consejo de Ministros mediante Real Decreto a iniciativa del Ministerio interesado y a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas (cuyas competencias corresponden ahora al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas)⁵. Conforme a esta exigencia en el [Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre](#), se establece la estructura orgánica básica de

⁴ Se trata de un Real Decreto del Presidente del Gobierno dictado de manera unipersonal, frente a otros Reales Decretos del Consejo de Ministros que son elaborados conforme al procedimiento de previsto en el artículo 24 LG.

⁵ Aunque este Real Decreto sea dictado por el Consejo de Ministros, tampoco sigue el procedimiento para la elaboración de reglamentos prevista en el artículo 24 LG, por razón de su especialidad.

todos los departamentos ministeriales hasta el nivel de subdirector General, si bien debe tenerse en cuenta para cada Departamento o Ministerio cuenta con su propio Real Decreto de desarrollo de esa estructura orgánica básica. Por lo tanto, estos Reales Decretos específicos desarrollan su estructura entrando en el detalles de las competencias y funciones de cada órgano (así en el caso del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas es el citado [Real Decreto 256/2012, de 27 de enero](#), el que desarrolla la estructura orgánica básica del mismo hasta el nivel de subdirector general).

Por debajo de subdirector general cabe la posibilidad de que existan otros órganos —lo cual no se ha llevado a efecto—, en cuyo caso se crean modifican y suprimen por Orden del Ministro respectivo, previa aprobación del Ministro de Administraciones Públicas ([artículo 10.2 de la LOFAGE](#)).

Igualmente, las **unidades administrativas** que no tengan la consideración de órganos se crean, modifican y suprimen a través de las relaciones de puestos de trabajo ([artículo 10.3 de la LOFAGE](#)).

Tal es, por tanto, la concreción legal de la potestad de organización a nivel estatal. Su realización concreta corresponde ya a cada uno de los órganos antes señalados a través de los Reales Decretos correspondientes y de las correspondientes órdenes ministeriales.

§ 6. En lo que se refiere a **las CCAA** y tomando sólo como referencia la Comunidad de Madrid, por no citar las 17, hay que tener en cuenta el [artículo 37.2 de su Estatuto de Autonomía](#) que atribuye a la Asamblea la aprobación de la Ley que establezca el régimen jurídico de la Administración regional. Esta es la [Ley 1/1983, 13 de diciembre](#), y plantea una configuración del Gobierno y de la Administración autonómica en términos muy similares a la LOFAGE aunque son sus particularidades. Así, el [artículo 19](#) comienza enumerando las Consejerías (un total de 10), aunque admite que puedan ser modificadas por el Presidente de la Comunidad al inicio de la legislatura e, igualmente, que el propio Consejo de Gobierno, mediante decreto, pueda variar la denominación y el número de dicha Consejerías.

Por lo que hace a la estructura orgánica de las Consejerías el [artículo 21](#) de la citada Ley en su letra u) le atribuye al Consejo de Gobierno la facultad de «Aprobar, a propuesta del Consejero respectivo, previo dictamen preceptivo de la

Consejería de Hacienda, la estructura orgánica y plantilla orgánica de las diferentes Consejerías y la creación, modificación o supresión de las Subdirecciones Generales».

De acuerdo con el [artículo 48](#) de la citada Ley las unidades inferiores a subdirecciones generales se aprueban por las relaciones de puestos de trabajo.

§ 7. Con carácter general, e independientemente de su denominación concreta del instrumento que se emplee (Real Decreto, Orden) y del órgano responsables (Presidente, Consejo, Ministro) o del nivel territorial (Estado, CCAA o Entidades Locales) la potestad organizatoria se articula, por lo general, a través de **reglamentos**. De hecho la potestad organizatoria ha sido considerada como una manifestación de la potestad normativa (en toda su extensión, esto es, constitucional, legislativa y reglamentaria) cuando se ejerce para crear, estructurar, modificar y extinguir organizaciones administrativas. Esto es así, con carácter general, de modo que decretos y órdenes ministeriales que determinan la estructura y el funcionamiento del aparato organizativo son verdaderos reglamentos. Dicha naturaleza jurídica se deriva del hecho de que se trata de decisiones que se integran e innovan el ordenamiento jurídico y, por ello mismo, no se agotan o consumen por su cumplimiento o ejecución. Por lo tanto se trata de reglamentos producto del ejercicio de la potestad organizatoria que, si bien son elaborado a través de un procedimiento específico, siguen el régimen común de las normas reglamentarias por lo que respecta a su aplicación y revisión judicial.

Más allá de estas normas estructurantes de la organización administrativa, la potestad organizatoria también puede ejercerse a través de actos, como es el caso de las decisiones de delegación de competencias, de avocación o de sustitución, entre otras.

1.3. PANORAMA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

§ 8. Estamos hablando de organización de la Administración Pública y ya hemos precisado que en realidad debe sobreentenderse que hablamos de **Administraciones Públicas** en plural ya que a cada nivel territorial corresponde su propia Administración Pública. Como ya se ha dicho, además de la del Estado,

tenemos la de las CCAA y las Administraciones Locales a que se refieren los [artículos 137, 140 y 141](#) de la Constitución.

Pero, además de ellas, se habla en las Leyes, de Organismos Autónomos, Entidades Públicas Empresariales, Agencias Estatales, Administraciones independientes, etc.; entidades todas ellas que el artículo 1.2 de la [Ley 29/1998 de 13 de julio Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#) engloba bajo el nombre de Entidades de Derecho Público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado las Comunidades autónomas o las Entidades locales. También se habla en la letra c) del artículo 2 de la misma Ley de las decisiones de las Corporaciones de Derecho Público adoptadas en el ejercicio de funciones públicas, como sería el caso de los Colegios profesionales (abogados, médicos, etc.). Por su parte la [Ley 30/2007 de 30 de octubre de Contratos del Sector Público](#) precisa en su [artículo 3.2](#) que se entienden incluidas en el concepto de Administraciones Públicas las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad social, los Organismos autónomos, las Universidades públicas y las entidades de derecho público independientes.

Criterios de ordenación
de las
Administraciones
Públicas

§ 9. Esa multiplicidad de Administraciones públicas hace necesario tener en cuenta **criterios de ordenación** de las mismas para su más recta comprensión. Uno de los criterios de Ordenación de las distintas Administraciones es el que distingue entre Administraciones territoriales o no territoriales. Las Administraciones territoriales (las del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales) son las más importantes. El nombre de territorial que se les da no proviene de ninguna especie de apropiación del territorio por la correspondiente Administración, sino del hecho de que las citadas Administraciones se caracterizan por tener una universalidad de fines derivada del hecho de que son Administraciones que sirven los intereses generales de la comunidad humana que existe sobre el territorio de que se trata. Esa universalidad de fines determina que puedan ejercer las más importantes potestades, incluida la expropiatoria, puesto que están en condiciones de tener en cuenta la totalidad de los intereses en presencia y no solo los intereses sectoriales propios de una Administración de este último carácter sectorial.

Por el contrario las Administraciones no territoriales tienen a su cargo funciones sectoriales que no afectan al conjunto de intereses de una comunidad humana. Un Colegio profesional de médicos o abogados, por ejemplo, ejerce funciones públicas limitadas en relación con los profesionales y el ejercicio de la

profesión, pero no tiene, en absoluto, la universalidad de fines que tienen las Administraciones Territoriales en cuanto gestionan los intereses generales de una comunidad de personas en su integridad. Lo mismo ocurre con un Organismo Autónomo u otro tipo de con personalidad jurídica propia que, por lo general, cumplen con el desempeño de funciones en ámbitos específicos (por ejemplo, el Instituto de la Mujer con el desarrollo de las políticas relacionadas con la mujer).

Otro criterio de clasificación de las Administraciones es el que atiende al **sustrato** de cada Administración. Hay así Administraciones de base corporativa, cuando su sustrato es personal –es el caso de las Corporaciones Locales que son Instituciones públicas representativas de la población – o mientras otras son Administraciones de base fundacional o institucional –es el caso del [Boletín Oficial del Estado](#) como Agencia Estatal, o el [Parque Móvil del Estado](#) como Organismo Autónomo que son entes con personalidad y en que lo relevante es la existencia de un patrimonio y una organización para la consecución de un fin concreto dentro de la organización del Estado y no las personas que trabajan en esas instituciones–.

Finalmente otro posible criterio de clasificación es el que atiende al **principio democrático o burocrático** que está presente en cada tipo de Administración. Así las Administraciones locales responden al principio democrático en cuanto que Alcaldes y concejales, que integran los Ayuntamientos, y que desarrollan funciones de Gobierno y administración son elegidos por los vecinos; ello sin perjuicio de que pueda haber, según el mayor o menor tamaño de cada Ayuntamiento, una organización administrativa integrada por empleado públicos no electivos (funcionarios o contratados).

Sin embargo, en el Estado o las CCAA la Administración no tiene esa vinculación directa con el principio democrático, sino que responde más bien al principio institucional-burocrático. En todo caso esa Administración General del Estado indirectamente sí está vinculada con el principio democrático, en cuanto que la misma depende del Gobierno cuyo Presidente ha sido investido por el Congreso de los Diputados. Lo mismo ocurre con las Administraciones autonómicas.

1.4. ORGANIZACIONES CON PERSONALIDAD, ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS Y UNIDADES ADMINISTRATIVAS

§ 10. La organización de la Administración Pública se construye con diversos elementos o piezas de los que el más simple es la unidad administrativa, para pasar después al órgano y llegar, en el caso de que se decida así, a atribuir y dotar de personalidad jurídica a una organización que no sería ya un órgano dentro de la organización de una persona, sino, ella misma, una persona jurídica.

§ 11. La **unidad administrativa** es la unidad más elemental de una organización como dice el [artículo 7.1](#) de la LOFAGE. Dentro de los órganos éstas comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común, pudiendo existir unidades administrativas complejas, que agrupen dos o más unidades menores.

Las unidades administrativas se integran en los correspondientes órganos (de las Subdirecciones General o de las Direcciones General en el caso de que aquéllas no existan) que constituyen así el elemento básico de la Administración. Son ocupadas por funcionarios de carrera (aunque también personal laboral) que llevan a cabo un desempeño profesional de sus funciones. Aunque la estructura y denominación varían según las relaciones de puestos de trabajo que las disponen, aunque la más tradicional es la que responde (de abajo arriba) negociado, sección, servicio y área.

§ 12. Por su parte **el órgano** es definido en la LOFAGE, en su [artículo 5.2](#), como la unidad administrativa a la que se le atribuyen funciones y que tienen efectos jurídicos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo. Su característica fundamental es esa eficacia frente a terceros –o ese carácter preceptivo y necesario de su intervención que también puede ser exigido por terceros– que hace del órgano una parte de la persona jurídica capaz de expresar la voluntad o hacer declaraciones con contenido diverso imputables a la persona jurídica.

El órgano es una pieza conceptualmente necesaria en toda organización especialmente cuando tal organización está dotada de personalidad como es el caso de la Administración General del Estado o la de las CCAA o las Corporaciones locales. La falta de sustrato material real de las personas jurídicas se suple con una organización evocando la idea antropomórfica de órgano (como los órganos del cuerpo humano) que sirve para repartir las tareas que hacen las diferentes unidades;

unidades más complejas a las que se les encomiendan misiones y funciones distintas. Así se habla de órganos para subrayar las distintas funciones que pueden tener encomendadas las distintas unidades cuando su actuación es preceptiva o tienen efectos jurídicos frente a terceros. La alusión antropomórfica es expresiva pues los distintos órganos del cuerpo humano (ojos, manos, piernas u órganos internos) hacen, cada uno de ellos, funciones distintas y necesarias para la supervivencia, el mantenimiento y el logro de los deseos y objetivos de una persona física; y lo hacen dentro de la unidad de sentido que a cada una de las funciones les procura su integración y atribución a una única persona física a cuyo servicio están. Del mismo modo en el seno de la personalidad jurídica, cada órgano desarrolla frente al exterior tareas especializadas que se imputan a la persona única de la Administración. Esas tareas son las competencias que el ordenamiento les atribuye. Sobre el concepto de competencia se tratará en la lección siguiente.

El órgano es el elemento clave de la organización administrativa. Son muchos los tipos de órganos. En primer lugar, por lo que respecta a su composición, los órganos pueden ser unipersonales o colegiados. Los órganos unipersonales se componen de una sola persona física que lo ocupa y manifiesta a través de su voluntad la del órgano. Por lo que respecta a los órganos colegiados están compuestos por más de una persona siendo su número, por lo general, impar. En tanto la manifestación de la voluntad de los órganos colegiados exige la concurrencia de más de una persona física se disponen unas normas específicas dirigidas a regular su ordenamiento con carácter general que se contienen en el Capítulo II del Título II de la LRJPAC. Por otra parte, en cuanto a su posición con respecto a su alcance territorial en el ejercicio de sus funciones los órganos pueden ser centrales o periféricos. Los órganos centrales desarrollan su funciones para la totalidad del territorio en el que actúa la Administración de que se trate y a ellos se reservan las funciones y competencias esenciales (por ejemplo, el Ministro del Interior). Los órganos periféricos tienen limitada su acción a un ámbito de ese territorio y sumados constituyen la red a través de la que se lleva la acción administrativa a la totalidad del mismo (por ejemplo, el Subdelegado del Gobierno en Huesca). Por lo que respecta a sus funciones los órganos pueden ser activos, consultivos o de control. Los órganos activos son aquellos que cuyas funciones son sustantivas de carácter declarativo o resolutoria que inciden en las posiciones jurídicas de sus destinatarios, es decir, adoptan decisiones mientras que los órganos consultivos (por ejemplo, los

informes del Consejo de Estado en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia) se limitan a formular se parecer dentro del desarrollo de un procedimiento a través de un informe para contribuir a la mejora de la decisión de los órganos activos (por ejemplo, la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia en el Ministerio de Justicia que decide sobre las solicitudes de responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia en base a los informes del Consejo de Estado). Por otra parte los órganos de control ejercen una revisión de la actuación administrativa en términos de legalidad, eficiencia, económico, etc. (es el caso de la Intervención General del Estado o del Tribunal de Cuentas).

Por otra parte debe distinguirse entre el órgano y su titular. La Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica, por ejemplo, es el órgano creado por el artículo 16 del Real Decreto 256/2012 de 27 de enero en el seno de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas; pero dicho órgano puede ser ocupados por distintas personas a lo largo del tiempo. Una cosa es, pues, el órgano y otra su titular que es nombrado y cesado por el Consejo de Ministros.

§ 13. La atribución de personalidad es un estadio más en el proceso de diferenciación en el seno de la organización administrativa. Esa atribución de personalidad implica un plus de diferenciación respecto del resto de la Administración mediante la creación de una nueva persona jurídica u **organismo** (Ente, Entidad, o Administración) a la que se le asignan unas funciones a realizar con autonomía que se subraya con esa atribución de personalidad

No debemos engañarnos acerca del alcance de esa atribución de personalidad, puesto que en la inmensa mayoría de los casos se trata de personalidades instrumentales o si se quiere, para ser más expresivos, de personas instrumentalizadas. Se habla así, incluso, de Administración instrumental para subrayar la utilización de la personalidad para conseguir determinados efectos positivos en la gestión de los intereses públicos que podían hacerse perfectamente por un órgano más dentro de la Administración correspondiente pero que pueden encomendarse a una persona jurídica distinta. Es el caso del [Organismo Autónomo “Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo”](#) cuyas funciones podría

Los organismos
o entidades



desempeñar un órgano de la Administración General del Estado, como una Dirección General dentro de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, pero que se considera conveniente personificar y dotar de más autonomía.

Ello no quita, sin embargo, que al final la dependencia de la Administración territorial correspondiente se ponga de manifiesto en muchos supuestos. Para empezar en cuanto el nombramiento de los órganos de dirección de esos organismos con personalidad depende habitualmente del Gobierno —o Consejo de Gobierno si hablamos de una Comunidad Autónoma— con lo que están bajo la dependencia política de la correspondiente Administración territorial. Por otra parte tales personas se adscriben a un Ministerio o Consejería que hace funciones de tutela, así en algunos supuestos contra los actos de los órganos de la persona jurídica que agotan la vía en ese nivel se prevén recursos ante el Ministerio de tutela⁶. Es el caso, por ejemplo, de la [Comisión Nacional de la Energía](#), cuyas decisiones en algunos supuestos podían ser recurridas al [Ministerio de Industria, Comercio y Turismo](#), lo que ya no ocurre en la actualidad, dada la independencia con la que se quiere dotar a esa Comisión y que, con carácter general para este tipo de Entidades, ha consagrado la Ley de economía sostenible⁷.

Finalmente, en el supuesto de la responsabilidad patrimonial de alguna de estas Administraciones personificadas, la Administración territorial de la que dependen, puede acabar asumiendo la responsabilidad en que haya incurrido el organismo personificado, si no contara con recursos suficientes para hacer frente a sus responsabilidades.

Como se ve, la personalidad es un recurso instrumental que se emplea en la organización sin que pueda decirse que la persona jurídica responda a la realidad plena de la independencia que la personalidad evoca.

No obstante, en algunos casos, la personalidad está al servicio de una independencia que se quiere que sea mayor. Es el caso de las Universidades, en las

⁶ Es el caso, por ejemplo, del [Instituto Nacional de Estadística](#) cuyo actos que no agoten la vía administrativa —que son aquellas que no se trata del ejercicio de funciones estadísticas de carácter técnico (por ejemplo, una la imposición de una sanción—, son recurribles en alzada ante el ante el Ministro de Economía y Hacienda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la [Ley 12/1989, de 9 de mayo](#), de la Función Estadística Pública y el artículo 15 del [Real Decreto 508/2001, de 11 de mayo](#), por el que se aprueba el Estatuto del Instituto Nacional de Estadística.

⁷ Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible en su artículo 22.

que su personalidad responde, aparte de otras razones, al reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria. Es el caso también de algunas Administraciones independientes como la [Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia](#) a la que se reconoce en el [artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio](#), la posibilidad de impugnar actos de las demás administraciones, pese a que la regla general, en principio⁸, es que ni un órgano, ni una organización personificada, pueden impugnar los actos de la Administración en la que se incardinan o a la que están adscritas.

[Lectura necesaria: *Resumen de contenidos de la Lección 2 de la asignatura Instituciones Básicas del Derecho Administrativo, 2008, apartado 2.4.*]

1.5. IMPUTACIÓN DE LOS ACTOS DEL ÓRGANO A LA ORGANIZACIÓN

§ 14. Un tema clásico en la doctrina del Derecho Administrativo y, también, del Derecho Privado, ha sido la explicación técnica de cómo se produce la **imputación** a la persona jurídica de un acto que, al fin y al cabo, tiene su origen en una persona física.

Durante algún tiempo estuvo en boga la **teoría de la representación**, en virtud de la cual el acto del representante se imputa al representado, como si hubiera sido adoptado por este en razón del otorgamiento de la representación misma. Si el representante ha actuado dentro de los límites de su poder, el acto se considera

⁸ Debe tenerse en cuenta, no obstante, lo dispuesto en la disposición adicional única de la Ley 11/2011 de 21 de mayo de reforma de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje y de regulación del arbitraje institucional en la Administración General del Estado que dispone:

DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA. Controversias jurídicas en la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

1. Las controversias jurídicas relevantes que se susciten entre la Administración General del Estado y cualquiera de los organismos públicos regulados en el título III y la disposición adicional novena de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, o las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social u otras entidades de Derecho público reguladas por su legislación específica que se determinen reglamentariamente, o entre dos o más de estos Entes, se resolverán por el procedimiento previsto en este precepto, sin que pueda acudir a la vía administrativa ni jurisdiccional para resolver estas controversias.

Este procedimiento será, asimismo, aplicable a las controversias jurídicas que se susciten entre las sociedades mercantiles estatales y las fundaciones del sector público estatal con su Ministerio de tutela, la Dirección General de Patrimonio o los organismos o entidades públicas que ostenten la totalidad del capital social o dotación de aquellas, salvo que se establezcan mecanismos internos de resolución de controversias.

adoptado por el representado directamente y tiene efectos en su esfera patrimonial con todos los efectos.

Ahora bien, dicha teoría de la representación presentaba el inconveniente de que en la relación representado-representante aquel tiene una voluntad propia y en virtud de la misma ha decidido nombrar un representante y darle o no instrucciones sobre cómo debe actuar en su nombre.

El problema en el caso de las personas jurídicas consiste en que el supuesto representado – la persona jurídica– no tiene voluntad alguna, puesto que ni siquiera tiene existencia física. No sería posible representar a una persona que no tiene voluntad ni sustrato físico.

La teoría de la representación ha sido abandonada por **la teoría orgánica**: no se trata de representar a nadie, sino de crear los órganos de la persona que le hacen querer a ésta. La decisión del órgano –que en realidad es la decisión de la persona investida como titular del órgano– es directamente imputada a la persona, no en virtud de representación alguna, sino porque es emanación del órgano de la persona a la que el ordenamiento de la institución le da el poder de expresar la voluntad de la persona.

La decisión del órgano se considera directamente resolución de la persona jurídica en la que el órgano se incardina.

[Lectura necesaria: Resumen de contenidos de la Lección 2 de la asignatura Instituciones Básicas del Derecho Administrativo, apartado 2.4.

PAREJO ALFONSO, Luciano: Derecho Administrativo, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2008, pp. 155 a 166.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: Derecho Administrativo. Parte general, 3ª Ed. Páginas 217 a 237.]

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- [Constitución Española.](#)
- [Estatutos de Autonomía.](#)
- [Ley 30/1992, de 24 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.](#)
- [Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.](#)

- [Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.](#)
- Leyes del Gobierno y/o de la Administraciones Públicas autonómicas.
- [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local..](#)

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2004, pp. 387-414.
- MARTÍN REBOLLO, Luis: *Leyes Administrativas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2008, pp. 796-776.

BIBLIOGRAFÍA ESPECIALIZADA

- PAREJO ALFONSO,