

TEMA 1.- PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

1.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA ORGANIZACIÓN.

La constitución del 1978 sigue la estructura tradicional de una parte dogmática y una parte orgánica:

La parte dogmática son los derechos y libertades de los ciudadanos.

La parte orgánica establece las estructuras y las relaciones de los poderes y los órganos constitucionales del Estado.

La administración pública se sitúa en el poder ejecutivo por lo que a la hora de estudiar la organización de la administración pública es imposible prescindir de la estructura global del poder ejecutivo.

En la posición constitucional de la administración pública en la estructura del Estado encontramos diversos significados del termino Estado:

- La CE utiliza el termino Estado con distintos significados por lo que en algunas ocasiones con el este termino se hace referencia a la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española. Como por ejemplo en los siguientes artículos:
 - Art. 1.1: España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.
 - Art. 56.1: El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.
 - Art. 137: El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.
 - El titulo del Titulo VIII de la CE: De la Organización Territorial del Estado.
- En el resto de casos se usa el termino Estado para referirse al conjunto de instituciones centrales y sus órganos periféricos. Esto se refleja en los artículos de la CE:
 - Art. 3.1: El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.
 - Art. 149.1: El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias.
 - Art. 150.

Los tres principios constitucionales básicos de la organización del Estado, como totalidad de la organización jurídico-política, son:

A) Principio democrático:

Según la CE en su Art. 1 dice que:

1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.

Esto significa que toda la organización política emana del pueblo y por lo tanto debe estar relacionada con el pueblo por medio de algún mecanismo.

De esto se deduce que ningún órgano puede concebirse como algo ajeno a la soberanía popular.

En este sentido todo poder o todo órgano político tiene justificada su existencia por los servicios que ofrecen al ciudadano, al pueblo.

Este principio exige que todas las organizaciones unidas en que se organiza el poder estén vinculadas a los ciudadanos y sean sensibles a las demandas o intereses de los ciudadanos.

B) Principio de separación de poderes:

Este principio establece un reparto horizontal del poder. La CE no proclama expresamente este principio, no hay ningún artículo que haga referencia al principio en sí, pero sí existe y está presente en la CE por que se regulan separadamente los distintos poderes estatales.

- Título III de las Cortes Generales, habla del poder legislativo.
- Título IV del Gobierno y de la Administración, poder ejecutivo.
- Título V de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales.
- Título VI del poder judicial.

C) Principio autonómico:

El principio autonómico se recoge en los Art. 2 y 137 de la CE, los cuales producen un sistema de reparto vertical entre distintos niveles territoriales (nacional, regional y local).

Este principio está perfectamente explicado en la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981. Esta sentencia explica este proceso de la siguiente forma: dice que la CE parte de la unidad de la nación española, la nación española es un Estado social y democrático de Derecho también sabemos que estos poderes emanan del pueblo español por su soberanía popular.

La segunda idea a tener en cuenta de esta sentencia es que la unidad del Estado se traduce en una organización del Estado para todo el territorio nacional.

Los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder porque la CE prevé, que con arreglo a la distribución vertical del poder, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango.

Hay que tener en cuenta el Art. 137 de la CE que dice: El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

La última idea sería que todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

2.- LA POTESTAD ORGANIZATORIA.

La potestad organizatoria se puede definir como el conjunto de facultades que el ordenamiento jurídico

atribuye a una administración pública para diseñar o configurar su propia estructura.

En la actualidad esta potestad esta condicionada bien por los mandatos constitucionales o bien por los modelos uniformes de organización ya definidos en algunas leyes.

En la CE existe un Art. que dice como se organizan las CCAA y la Ley de hacienda local dice como se organizan los ayuntamientos.

Para medir el alcance de la potestad es necesario ver como se distribuye esta potestad entre los distintos órganos del Estado y en que condiciones se da o dentro de que limites ha de ser ejercida por las distintas administraciones públicas.

Por lo que se refiere a la organización territorial del Estado la CE reserva al poder legislativo todo lo que se refiere a crear, modificar y extinguir las CCAA y las Provincias.

La creación de las CCAA se realiza por medio de los estatutos que son Ley orgánica del Estado.

Por otra parte todo lo que se refiere a la creación, supresión o fusión de los municipios es la CCAA la que lo regula.

En lo que se refiere a la organización del Estado también se realiza por Ley la regulación del Gobierno y del Consejo de Estado (Art. 107 CE)

El presidente del Gobierno tiene competencia para variar numero, denominación y competencia de los ministros. La creación de organismos públicos debe realizarse también por ley , también se debe tener en cuenta que el Gobierno es competente para la creación, modificación o extinción de los organismos directivos de los ministerios.

Finalmente la creación, modificación o supresión de organismos inferiores corresponde a los ministros.

La estructura institucional básica de las CCAA viene establecida por su EEAA y como regla general la creación de las consejerías y organismos autónomos suele reservarse a la Ley autonómica correspondiendo la configuración de estos organismos al Gobierno autonómico y a sus consejeros.

Por lo que se refiere al ámbito local la organización de las diputaciones y de los ayuntamientos esta diseñada en la Ley de Bases de Régimen Local que como regla general impone un modelo uniforme.

Las corporaciones locales pueden aprobar reglamentos orgánicos aunque a pesar de ello su autoorganización es mínima.

El régimen jurídico de la potestad organizatoria será:

Art. 103 de la CE

Art. 11 de la Ley 30/92

Art. 43 de la LOFAGE

3.- LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS.

La administración pública en general, al igual que los órganos privados, es un conjunto de elementos personales u materiales ordenados en una serie de unidades en virtud del principio de división del trabajo a las

que se les asigna una parte del total de las competencias que corresponden a la organización en su conjunto.

Estas unidades en que se descompone la organización se llaman órganos.

Estos los podemos definir como las unidades administrativas integradas por una serie de atribuciones o competencias y un conjunto de medios materiales que son ejercitados y utilizados respectivamente por una o varias personas que están adscritas a esa unidad.

De esta definición se distingue un elemento funcional que es la esfera de competencias o atribuciones, un elemento material que es el conjunto de bienes o recursos materiales usados para el cumplimiento de la función y un elemento personal que son las personas físicas adscritas a la unidad administrativa.

Los organismos administrativos se pueden clasificar por diversos criterios en:

- Constitucionales (Gobierno, consejo de Estado) o no constitucionales, atendiendo a su origen normativo.
- Organismos simples y organismos complejos constituidos por la agrupación de organismos simples (Ministerio).
- Organismos representativos y organismos no representativos, depende de sí la persona titular es elegida por procedimientos democráticos o no.
- Organismos centrales y organismos locales, dependiendo del ámbito de aplicación de la competencia.
- Organismos con competencias generales y organismos con competencias específicas, dependiendo de las funciones que tienen atribuidas.
- Organismos activos, función de gestión, organismos consultivos, función de simple información o consulta, y organismos de control, función de vigilancia de otros órganos.

La clasificación más importante es la que distingue entre:

Organismos individuales y organismos colegiados. Esta clasificación hace referencia al número de titulares de los que se compone el órgano, por ejemplo la alcaldía sería un órgano individual y el consejo de ministros un órgano colegiado.

En los órganos colegiados concurren varias personas en posición de igualdad y simultaneidad para la voluntad de ese órgano.

Los órganos colegiados son los más complejos y se regulan por las normas que los crean, sino poseen regulación propia se les aplica la regulación que establece la Ley 30/92 del Art. 22 al Art. 27.

Las ideas de esta regulación son:

- Los miembros calificados de los órganos colegiados son el presidente y el secretario. El presidente representa el órgano, convoca las sesiones, fija el orden del día, asegura el funcionamiento regular del órgano.
- La convocatoria de las sesiones debe realizarse con 48 horas de antelación acompañados por el orden del día y para la constitución del órgano han de estar presentes la mitad de los miembros.
- Los acuerdos se adoptan por mayoría.
- De cada sesión se levanta acta donde constaran todas las circunstancias, lugar, duración, asistentes orden del día, etc.

Ahora pasaremos a analizar los tres elementos de los órganos administrativos.

Elemento personal.

Dentro del conjunto de personas adscritas a una unidad administrativa las normas de organización suelen distinguir uno de los puestos de trabajo como el puesto superior o el directivo de la unidad.

La persona de este cargo es el denominado titular del órgano, que puede consistir en una o varias personas, que dispondrán del apoyo de las distintas personas adscritas también a esa unidad administrativa.

La producción de actos administrativos debe efectuarse por el titular del órgano.

Elemento funcional.

El elemento funcional se podría identificar como la competencia, que es el elemento más característico de cada organización y lo podemos definir como el conjunto de funciones que el ordenamiento jurídico atribuye a un ente público en general y dentro del mismo a cada uno de sus miembros en particular.

El ordenamiento jurídico realiza esta atribución de competencias en dos fases:

La distribución se realiza entre los entes políticos primarios, tales como el Estado, las CCAA y las entidades locales.

En el título VIII de la CE, Art. 148 y 149, se distribuyen las competencias entre el Estado y las CCAA y a su vez los EEAA establecen las competencias que asumen las CCAA. En lo referente a los entes locales las competencias vienen atribuidas en la LBRL.

El ordenamiento jurídico distribuye las competencias propias de cada entidad entre sus distintos órganos. El reparto de competencias entre los órganos de ámbito estatal se realiza fundamentalmente por la Ley de Gobierno y por la LOFAGE.

En el ámbito autonómico son las normas o leyes autonómicas las que distribuyen las competencias y en lo referente al ente local se realiza mediante la LBRL y por otras normas de carácter reglamentario.

Los criterios fundamentales de la distribución de las competencias son tres:

El jerárquico

El territorial.

El material.

Estos tipos dan lugar a distintas clases de competencias según el criterio que se sigue:

- Competencia jerárquica: es la medida de la atribución de las funciones y las potestades entre los diversos grados de la jerarquía. Se trata de un reparte vertical de competencias en el que normalmente se atribuye a los órganos superiores funciones y potestades de mayor trascendencia y a los inferiores de menor importancia.
- La competencia territorial; supone una distribución horizontal en razón del territorio de las funciones y potestades y en relación con organismos que se encuentran aun mismo nivel jerárquico.
- La competencia material: supone una distribución por fines, objetivos o por funciones. Es la que da origen por ejemplo a la diversidad de atribuciones de los distintos ministerios.

Hay distintas formas de distribuir las competencias para que la distribución de competencias no desemboque en compartimentos estancos sino que suponga procesos en los que los entes públicos participen de forma diversa sobre una determinada materia, existen diversas formas de atribución de las competencias, lo que da

lugar a distinguir entre:

- La competencia exclusiva se atribuye a un solo ente público todas las funciones sobre una determinada materia, por ejemplo, el Estado tiene competencia exclusiva en defensa nacional y política exterior.
- La competencia compartida se da cuando a distintos entes se les otorga competencias sobre una misma materia, por ejemplo las carreteras que pueden ser estatales, autonómicas o locales.
- La competencia abierta o indistinta, se produce cuando en determinadas materias pueden intervenir indistintamente los distintos entes territoriales.
- La competencia conjunta se da cuando dos o más entes públicos ejercen una competencia en clases sucesivas de un distinto procedimiento, por ejemplo en determinadas materias urbanísticas.

Elemento material.

Esta constituido por el conjunto de bienes o recursos materiales que las personas adscritas al órgano utilizan para el cumplimiento de sus atribuciones o funciones

4.- LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE ORGANIZACIÓN DE LAS AUTONOMÍAS TERRITORIALES.

La CE de 1978 supuso la evolución de un Principio centralizado hacia un modelo descentralizado que permite las autonomías territoriales. Por lo tanto al hablar de los principios básicos de organización de las autonomías territoriales se hará referencia a tres principios sucedidos consecutivamente en el tiempo.

- Principio de centralización: se define como la constitución de un proceso por el cual se produce una transferencia de poderes dispersos hacia un único centro de decisión.

La centralización sería la forma de organización pública en la que una sola administración generalmente la administración del Estado asume la responsabilidad de satisfacer todas las necesidades de interés general y en consecuencia a esta administración se le atribuyen todas las potestades y funciones necesarias para ello.

En este tipo de órganos las divisiones del territorio no suponen en principio la existencia de otros entes públicos sino que son simples circunscripciones de una misma administración, la cual sitúa en ellas a sus agentes periféricos.

En nuestro país la centralización no se dio con este carácter tan radical porque admitía la existencia de coactividades locales distintas, provincias y municipios, del Estado. Si bien era el Estado quien definía las necesidades y dirigía la actividad y sus servicios.

Este modelo de administración centralizada surge tras la revolución francesa en la que Napoleón traslada a la administración la técnica de unidad de mando propia de la organización militar. Así es posible controlar a los casi 40mil municipios surgidos tras la revolución, también permite racionalizar la estructura territorial, permitió asegurar la presencia del Estado en todo el territorio y también garantizar en toda la nación el acceso de todos los ciudadanos a los mismos servicios públicos.

En Italia este modelo también ayuda al proceso de unificación política de la provincia. Y en nuestro país, a pesar de ciertas reacciones del S XIX, sirvió para la creación de un Estado moderno que luego permitió plantearse tanto en la CE de 1931 como en la de 1978 un proceso político de descentralización.

Históricamente la centralización ha dado lugar primero a la descentralización y luego a la autonomía, debemos fijarnos en un fenómeno de centralización actual como es la centralización continental que se está produciendo en el ámbito de la UE.

Hablamos de centralización continental porque los poderes o centros de decisión de determinadas materias

anteriormente dispersas en los distintos estados miembros de la UE ahora se han centralizado en el seno de la UE.

Por lo que podemos decir que este proceso no a terminada sino que ha adaptado una nueva dimensión para la gestión de los intereses comunes a los ciudadanos territoriales de la UE que reclaman y necesitan un Gobierno con poderes públicos.

- Principio de descentralización territorial: La descentralización territorial consiste en la transferencia de poderes del Estado a favor de los entes políticos de ámbito regional o local para la gestión de sus propios intereses.

Desde una perspectiva histórica podemos decir que es un proceso que se inicia en Francia en el ultimo tercio del S. XIX. En un primer momento el movimiento descentralizador persigue restituir el carácter democrático en las corporaciones locales y en una segunda fase pretende asegurar un ámbito competencial propio para evitar las relaciones de dependencia con el poder central.

El tercer objetivo de la descentralización tiene una dimensión más política que administrativa. En España este tercer objetivo se consigue con la CE del 78 y en Francia años después y no llega al mismo nivel de descentralización y autonomía que nuestro país.

El Art. 2 de la CE reconoce y garantizale Derecho de autonomía a las nacionalidades y regiones y el 137 de la CE habla de que los municipios, provincias y CCAA que se constituyan gozaran de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

El desarrollo de los procesos de acceso a la autonomía a permitido una descentralización política del Estado español porque no se han transferido o reasignado competencias de tipo administrativo sino que se ha tratado de competencias de decisión política con plena autonomía para adoptar decisiones fundamentales.

El resultado de la descentralización es la aparición de municipios, CCAA y provincias no como meras administraciones sino como autenticas entidades de carácter territorial y de naturaleza política, con competencias propias y organización democrática.

En definitiva la descentralización podemos describirla como un proceso histórico de signo contrario a la centralización y que se inicia prácticamente cuando el proceso de centralización se ha complicado.

La ventaja sobresaliente de la descentralización es la de acercar los niveles de decisión a los ciudadanos.

- Principio de autonomía: el Derecho a la autonomía (Art. 2 y 137 de la CE) es la causa del proceso de descentralización territorial.

Para saber que es la autonomía hay que acudir a la sentencia del Tribunal constitucional de 2 de febrero de 1981 que dice: la autonomía hace referencia a un poder político, en efecto, autonomía no es soberanía y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es dentro de este donde alcanza su verdadero sentido.

El Art. 137 delimita el ámbito de los poderes autónomos y los concreta para la gestión de sus respectivos intereses. Además ello exige que se dore o atribuya cada ente las competencias que sean necesarias para satisfacer el respectivo interés.

Finalmente la autonomía supone un conjunto de competencias o poderes propios, que se pueden clasificar como:

- Poder de autoorganización, la posibilidad de establecer o configurar la propia estructura organizativa.
- El autogobierno democrático a través de representantes elegidos por los ciudadanos.
- Conjunto de competencias propias y exclusivas para gestionar los propios intereses, competencias de decisión política, normativas, financieras, de gestión y de ejecución de las funciones y servicios asumidos.
- El ejercicio de estas competencias únicamente queda sometido a controles de legalidad por parte de los tribunales de justicia y no a controles de oportunidad de otros entes.

5.- LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA ADMINISTRACIÓN.

A.- Desconcentración:

El fenómeno de desconcentración aparece más tardíamente que el de descentralización.

La desconcentración consiste en la transferencia de competencias de forma permanente de un organismo superior a un organismo inferior dentro de un mismo ente público.

La finalidad de la misma es descongestionar de trabajo a los organismos superiores trasvasando sus competencias a organismos inferiores, esto provoca una pérdida de poder y competencias por parte de los organismos superiores. Esto también supone que en la desconcentración no existe la creación de ningún órgano o administración distinta a la existente.

Esta técnica se introduce en la administración española por la Ley de Régimen jurídico de la administración general, actualmente derogada, pero cabe su aplicación a toda clase de administración siempre que exista una ordenación jerárquica que permita el trasvase de competencias de un organismo superior a uno inferior.

Actualmente la desconcentración es una exigencia impuesta por el Art. 103.1 de la CE y también se encuentra recogida en el Art. 12.2 de la Ley 30/92.

La desconcentración no se debe confundir con la delegación ínter orgánica porque la desconcentración en definitiva es una nueva reordenación de las competencias a favor de otros órganos del mismo ente de una forma estable y se impone tanto a la voluntad del órgano superior como a la del órgano inferior.

La delegación ínter orgánica produce también un trasvase de competencias pero por decisión del organismo superior que puede revocarla en cualquier momento, esta delegación prevista en el Art. 13.1 de la Ley 30/92.

B.- Jerarquía:

La técnica más elemental de distribución de competencias en una organización es su reparto de acuerdo con el principio de jerarquía. Es decir con arreglo a un sistema de estructuración escalonada y normalmente piramidal de los diversos órganos que integran esa organización y en virtud de este sistema los de nivel superior mandan sobre los del nivel inferior jerárquico.

El principio de jerarquía está previsto entre los que ha de acostarse la organización administrativa en el Art. 103 de la CE.

Para poder hablar de jerarquía deben concurrir dos condiciones:

- La existencia de una pluralidad de órganos con competencia material coincidente y escalonados por razón de nivel en la escala organizativa.
- La existencia de un conjunto de poderes que garanticen la prevalencia de la voluntad del organismo superior sobre el inferior, de tal manera que en cualquier momento pueda dirigir e incluso sustituir la actividad del inferior y también modificar y anular sus decisiones.

El poder jerárquico suele ir acompañado de una serie de facultades del organismo superior sobre el inferior y de todos ellos se pueden citar los siguientes:

- Poder de impulso y dirección de la actividad de los organismos superiores sobre los inferiores, a través de normas de carácter interno (instrucciones, resoluciones o circulares) Art. 21.1 Ley 30/92.
- Poder de inspección, de vigilancia o de control de la actividad de los órganos inferiores mediante recursos por ejemplo.
- Poder de anular los actos de los órganos inferiores a través del recurso de alzada.
- Facultad disciplinaria sobre los titulares de los organismos inferiores.
- Posibilidad de delegar las competencias en los órganos inferiores, abocar (recuperar las competencias delegadas) o resolver los organismos superiores los determinados asuntos.
- Poder de resolver los conflictos de competencia entre órganos inferiores (Art. 20 Ley 30/92)

El principio de jerarquía actúa entre los órganos que ejercen en un distinto nivel una misma competencia pero no es aplicable en toda su extensión sobre organismos que a pesar de ser subordinados o inferiores han sido creados con vocación de neutralidad porque ejercen funciones consultivas, casi jurisdiccionales o actividades técnicas muy especializadas. Como pueden ser los tribunales de oposiciones, tribunales económico-administrativo o las mesas de contratación.

C.- Descentralización funcional:

La descentralización funcional no plantea problemas políticos de reparto o de distribución del poder político en el seno del Estado a diferencia de la descentralización territorial, porque su finalidad es sencillamente otorgar una mayor libertad de gestión a los responsables de un servicio público o actividad administrativa.

La descentralización territorial es un problema político del Estado en su conjunto mientras que la descentralización funcional es un problema técnico e interno de una determinada administración.

Es un modo de organización que consiste en el reconocimiento de personalidad tanto administrativa como financiera a un servicio o a una actividad pública.

Mediante la creación de los entes auxiliares el Estado asume una función de control y con ello se libera de la responsabilidad por el mismo o directamente los servicios públicos.

Estos entes han recibido distintos nombres como organismos autónomos, fundaciones públicas o establecimientos públicos.

Esta técnica descentralizadora comenzó a desarrollarse en los siglos anteriores pero cuando alcanza un mayor auge es en el S. XX.

En la actualidad la descentralización funcional es una técnica organizativa que utiliza tanto la administración estatal como las restantes administraciones públicas, en este sentido estas administraciones están haciendo un abundante uso de esta técnica y crean organizaciones específicas jurídicamente autónomas a las que las dotan de personalidad jurídica distinta de la entidad territorial matriz.

Dentro de esta descentralización se dan diversos grados de dependencia respecto del ente matriz y el ente personificado, así podemos encontrar:

- Supuestos en los que hay una casi total identidad entre el ente matriz y el ente dependiente, ello ocurre por ejemplo cuando el personal directivo de uno y otro órgano es el mismo.
- Cuando la relación entre entes es muy estrecha porque el personal directivo del organismo personificado es nombrado y cesado libremente por el directivo del organismo matriz.

- Aquel en que el ente personificado goza de una cierta autonomía cuando su personal directivo es designado a través de un mecanismo electoral entre los miembros de un determinado grupo social o es designado por los funcionarios o usuarios del servicio público que se trata descentralizar.

6.- OTROS PRINCIPIOS Y TÉCNICAS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Aquí hablaremos del conjunto de principios y técnicas que pueden afectar tanto a relaciones entre entes públicos distintos o a las relaciones entre órganos de un mismo ente público.

A.- Transferencia de competencias:

La transferencia de competencias se puede dar entre entes públicos o entre organismos de un mismo ente, permite redefinir la distribución de las funciones y su adaptación a las circunstancias.

La diferencia entre desconcentración o descentralización y las técnicas de transferencia de competencias consiste fundamentalmente que en la descentralización o desconcentración se asignan como propias del ente que las recibe mientras que en la transferencia de competencias el ente u organismo que transfiere las competencias mantiene su titularidad y se reserva mecanismos de control y recuperación de las competencias transferidas.

Transferencia externa entre entes públicos.

- Delegación ínter subjetiva: Es un supuesto de transferencia de competencias entre entes públicos y se caracteriza por la existencia de un acuerdo entre el ente territorial superior y el inferior para el ejercicio pro parte del ente territorial inferior de las competencias del superior.

Por ejemplo el Art. 27 de la LBRL prevé la delegación de competencias estatales, autonómicas o de otros entes locales a favor de los municipios, y se requiere para su efectividad la aceptación del municipio interesado.

En esta técnica es necesario un acuerdo libre entre el delegante y el Delegado por lo que podemos decir que no constituyen auténticos supuestos de delegación subjetiva aquellos en que la transferencia de competencias viene impuesta obligatoriamente por una Ley ya sea estatal o autonómica.

Entre estos supuestos podemos citar el Art. 150.2 de la CE o el Art. 27.3 de la LBRL.

En el Art. 27.3 aparecen los siguientes requisitos:

Dice que las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de la autonomía correspondiente.

La delegación a de hacerse en materias que afecten a los intereses propios de la provincia o del municipio, siempre que con ello mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance la mayor participación ciudadana.

La administración delegante podrá dirigir y controlar el ejercicio de los servicios o competencias delegadas.

La administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar ella misma la competencia delegada.

- La gestión forzosa: hace referencia a los supuestos en los que un ente territorial inferior gestiona obligatoriamente servicios de otro superior, el cual mantiene la titularidad. Un ejemplo, que ya no sería aplicable, es la obligación de los municipios en el reclutamiento militar.

Lo que caracteriza a esta técnica y la distingue de la delegación intersubjetiva es la obligatoriedad, ya que se impone por Ley y no mediante acuerdo entre el delegante y el Delegado.

En este supuesto el Estado o la CCAA, es decir, el ente superior actúa de una forma unilateral utilizando la fuerza de su poder para dictar leyes. En estos supuestos incluimos aquellos en los que falta la aceptación del ente inferior.

- La encomienda de gestión: es una técnica de relación no solo entre entes territoriales sino también entre órganos de un mismo ente público. Se caracteriza por el hecho de que puede darse de una administración inferior que puede actuar de encomendante a otra superior que es la que actuaría de gestora.

También se caracteriza por su carácter voluntario, en este sentido cuando la encomienda se da entre distintas administraciones, se exige la firma de un convenio.

El Art. 15 de la Ley 30/92 se encarga de la encomienda de gestión.

1. La realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de derecho público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de la misma o de distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.
2. La encomienda de gestión no supone cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda.
3. La encomienda de gestión entre órganos administrativos o Entidades de derecho público pertenecientes a la misma Administración deberá formalizarse en los términos que establezca su normativa propia y, en su defecto, por acuerdo expreso de los órganos o Entidades intervinientes. En todo caso el instrumento de formalización de la encomienda de gestión y su resolución deberá ser publicado, para su eficacia en el Diario Oficial correspondiente.

Cada Administración podrá regular los requisitos necesarios para la validez de tales acuerdos que incluirán, al menos, expresa mención de la actividad o actividades a las que afecten, el plazo de vigencia y la naturaleza y alcance de la gestión encomendada.

4. Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos y Entidades de distintas Administraciones se formalizará mediante firma del correspondiente convenio entre ellas, salvo en el supuesto de la gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos o Consejos insulares, que se regirá por la legislación de Régimen Local.
5. El régimen jurídico de la encomienda de gestión que se regula en este artículo no será de aplicación cuando la realización de las actividades enumeradas en el apartado primero haya de recaer sobre personas físicas o jurídicas sujetas a derecho privado, ajustándose entonces, en lo que proceda, a la legislación correspondiente de contratos del Estado, sin que puedan encomendarse a personas o Entidades de esta naturaleza actividades que, según la legislación vigente, hayan de realizarse con sujeción al derecho administrativo.

Transferencia interna entre organizaciones.

Cuando hablamos de transferencia de competencias se hace referencia a la transferencia entre entes públicos tiene menor trascendencia política que la anterior.

La transferencia entre organismos de un mismo ente es una estructura normal dentro de la estructura jerarquizada en la que se entiende que el órgano superior tiene facultades para trasladar el ejercicio de competencias al organismo inferior o para recabar el ejercicio de las competencias que corresponden al organismo inferior.

A pesar de ello la Ley 30/92 a limitado o concretado esta transferencia de competencias cuando la delegación o avocación se efectuaran en los términos previstos en esta u otras leyes.

- Delegación interorgánica: Supone o permite a un órgano ejercer por encargo las competencias de otro órgano sin que por ello se altere el sistema de distribución de competencias, cosa que ocurría en la desconcentración.

La Ley 30/92 ha venido a flexibilizar de una manera importante el régimen de la delegación de competencias amplia el ámbito subjetivo de la delegación más allá del estricto campo de la relación de jerarquía porque se permite la delegación a favor de órganos que no sean jerárquicamente dependientes.

Ello no obstante existe la diferencia entre la delegación a favor de un órgano jerárquico y uno no jerárquico.

En la delegación de un organismo jerárquico es una obligación para el órgano inferior mientras que no es posible que un órgano imponga a otro en el supuesto de que el órgano no sea inferior, en este caso se requiere aceptación.

Las materias que no son susceptibles de delegación no pueden delegarse tampoco se delega el ejercicio de la competencia para resolver un asunto cuando se a emitido con anterioridad un informe preceptivo, en el Art. 13.2 de la Ley 30/92 se excluyen una serie de materias concretas.

En la Ley de Gobierno de 1997 también se regula superficialmente la delegación de competencias en el seno del Gobierno.

El Art. 13 de la Ley 30/92 se establece las formalidades o requisitos formales para la validez de las delegaciones, en el punto 3 del Art. se establece el requisito de publicidad, en el punto 4 se indica que es preciso que las resoluciones administrativas que se adopten por delegación tienen que indicar dicha circunstancia, el punto 7 nos dice que como se realiza la delegación en órganos colegiados.

Los efectos de la delegación los podemos encontrar al final del Art. 13.4.

Artículo 13. Delegación de competencias.

1. Los órganos de las diferentes Administraciones públicas podrán delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en otros órganos de la misma Administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes, o de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquéllas.

2. En ningún caso podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a:

A) Los asuntos que se refieran a relaciones con la Jefatura del Estado, Presidencia del Gobierno de la Nación, Cortes Generales, Presidencias de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

B) La adopción de disposiciones de carácter general.

C) La resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso.

D) Las materias en que así se determine por norma con rango de Ley.

3. Las delegaciones de competencias y su revocación deberán publicarse en el «Boletín Oficial del Estado», en el de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano delegante, y el ámbito territorial de competencia de éste.

4. Las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante.

5. Salvo autorización expresa de una Ley, no podrán delegarse las competencias que se ejerzan por delegación.

No constituye impedimento para que pueda delegarse la competencia para resolver un procedimiento, la circunstancia de que la norma reguladora del mismo prevea, como trámite preceptivo, la emisión de un dictamen o informe; no obstante, no podrá delegarse la competencia para resolver un asunto concreto una vez que en el correspondiente procedimiento se haya emitido un dictamen o informe preceptivo acerca del mismo.

6. La delegación será revocable en cualquier momento por el órgano que la haya conferido.

7. La delegación de competencias atribuidas a órganos colegiados, para cuyo ejercicio ordinario se requiera un quórum especial, deberá adoptarse observando, en todo caso, dicho quórum.

- Delegación de firma, suplencia y encomienda de gestión: Debemos diferenciar la delegación de interorganica de las otras técnicas parecidas pero de efectos más limitados. Así en el Art. 12.1 se dice que la encomienda, suplencia y la delegación de firma no suponen alteración de la titularidad de la competencia aunque si de elementos determinantes de su ejercicio.

Respecto a la suplencia esta prevista en el Art. 17 y tiene lugar cuando por distintas razones temporales se produce una sucesión transitoria en la titularidad de un órgano sin translación de competencias de un órgano a otro.

La delegación de firma, prevista en el Art. 16 es una delegación que se concreta a la firma. No es necesario que entre el delegante y el Delegado se de una relación de jerarquía. A esta le afectan los mismos límites materiales que a la delegación en general.

Artículo 15. Encomienda de gestión.

1. La realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de derecho público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de la misma o de distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

2. La encomienda de gestión no supone cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda.

3. La encomienda de gestión entre órganos administrativos o Entidades de derecho público pertenecientes a la misma Administración deberá formalizarse en los términos que establezca su normativa propia y, en su defecto, por acuerdo expreso de los órganos o Entidades intervinientes. En todo caso el instrumento de formalización de la encomienda de gestión y su resolución deberá ser publicado, para su eficacia en el Diario Oficial correspondiente.

Cada Administración podrá regular los requisitos necesarios para la validez de tales acuerdos que incluirán, al menos, expresa mención de la actividad o actividades a las que afecten, el plazo de vigencia y la naturaleza y alcance de la gestión encomendada.

4. Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos y Entidades de distintas Administraciones se formalizará mediante firma del correspondiente convenio entre ellas, salvo en el supuesto de la gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos o Consejos insulares, que se regirá por la legislación de Régimen Local.

5. El régimen jurídico de la encomienda de gestión que se regula en este artículo no será de aplicación cuando la realización de las actividades enumeradas en el apartado primero haya de recaer sobre personas físicas o jurídicas sujetas a derecho privado, ajustándose entonces, en lo que proceda, a la legislación correspondiente de contratos del Estado, sin que puedan encomendarse a personas o Entidades de esta naturaleza actividades que, según la legislación vigente, hayan de realizarse con sujeción al derecho administrativo.

Artículo 16. Delegación de firma.

1. Los titulares de los órganos administrativos podrán, en materia de su propia competencia, delegar la firma de sus resoluciones y actos administrativos a los titulares de los órganos o unidades administrativas que de ellos dependan, dentro de los límites señalados en el artículo 13.

2. La delegación de firma no alterará la competencia del órgano delegante y para su validez no será necesaria su publicación.

3. En las resoluciones y actos que se firmen por delegación se hará constar la autoridad de procedencia.

4. No cabrá la delegación de firma en las resoluciones de carácter sancionador.

Artículo 17. Suplencia.

1. Los titulares de los órganos administrativos podrán ser suplidos temporalmente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad por quien designe el órgano competente para el nombramiento de aquellos.

Si no se designa suplente, la competencia del órgano administrativo se ejercerá por quien designe el órgano administrativo inmediato de quien dependa.

2. La suplencia no implicará alteración de la competencia.

B.- El conflicto:

Se puede definir como las discrepancias existentes entre los distintos poderes del Estado, administraciones públicas e incluso entre los distintos órganos de una administración pública sobre la titularidad de las competencias.

Los conflictos de competencias son consecuencia de las naturales dificultades que supone asignar claramente las competencias a un ente u órgano determinado.

Este sistema de conflictos a lo largo del tiempo ha ido ganando en complejidad y extensión como consecuencia de la división de poderes y también de la pretensión del Estado de Derecho por conseguir un reparto minucioso de las competencias.

Los conflictos en general pueden ser:

Positivos: cuando las dos administración o entidades entiende que son competentes en la materia.

Negativo: cuando las entidades que entran en conflicto entienden que la materia no es competencia propia.

También se podría distinguir varios tipos de conflictos:

- Conflictos entre administraciones:

Estos se producen entre dos CCAA entre si o también se puede dar entre una CCAA y el Estado.

La regulación de estos conflictos la encontramos en la Ley orgánica del tribunal constitucional.

Los conflictos también pueden darse entre distintas entidades locales, dichos conflictos serán resueltos por la CCAA o por la administración del Estado según se trate de entidades locales pertenecientes a una misma CCAA o a distintas CCAA. (Art. 50.2 LBRL)

- Conflictos entre órganos:

Los conflictos que se producen entre órganos de la administración estatal están regulados en la disposición adicional 14 de la LOFAGE.

Los conflictos entre órganos pertenecientes a una CCAA se regulan generalmente por las propias leyes reguladoras de la administración.

En estos dos casos el conflicto será resuelto por el superior jerárquico común.

En cuanto a los conflictos entre órganos dependientes de un distinto ente local su resolución se atribuye al pleno cuando sean conflictos entre órganos colegiados y al alcalde o presidente de la corporación todos los otros casos (Art. 50.1 LBRL)

C.- El Control:

El carácter democrático de una organización requiere que existan controles por los cuales se pueda comprobar que la administración respeta la CE y el ordenamiento jurídico.

El control es la actividad que permite comprobar la adecuación de la administración a las normas y a los fines establecidos en el ordenamiento jurídico.

En esta actividad de control se responsabilizan todos los poderes de Estado, el legislativo, el ejecutivo y el judicial.

Igualmente se han creado para esta finalidad algunos órganos constitucionales como son el defensor del pueblo o el tribunal de cuentas.

Podemos establecer distintas clasificaciones de control:

- Atendiendo a los objetivos o a las finalidades:
- Control de legalidad: persigue comprobar si la administración ajusta su actividad a las reglas del ordenamiento jurídico. Esto se lleva a cabo fundamentalmente a través de la resolución de los recursos y a través de los procesos ante los tribunales de justicia en los que la administración es parte.
- Control de oportunidad: hace referencia a la posibilidad de valorar y enjuiciar las diversas alternativas que cabe adoptar dentro de la legalidad como consecuencia de que el órgano administrativo posee un margen de

apreciación discrecional (no existen requisitos por lo que no los tiene en cuenta)

- Control de eficacia: trata de comprobar el comportamiento de la administración desde el punto de vista de la relación de su actividad con los costes que genera y los logros obtenidos. A partir de la CE del 78 el control de eficacia pasa a ser un principio de organización de la administración (Art. 103)
- Atendiendo al momento de realización del control:
- Controles previos: son los que se realizan con anterioridad a la realización del acto administrativo. Los suelen realizar las asesoras jurídicas, las intervenciones de fondos de control de gastos, ...
- Controles posteriores: realizados una vez adoptado el acto administrativo mediante el tribunal de justicia, el tribunal de cuentas y el defensor del pueblo.
- Atendiendo la posición del órgano que realiza el control:
- Control interno: es realizado el control por órganos de la misma administración.
- Control externo: se realiza por parte de órganos administrativos o judiciales no integrados en la misma administración.

D.- La Coordinación:

En principio la coordinación no es fácil de caracterizar porque se puede entender de varias materias. Así podemos decir que:

- Es la función que pretende conjuntar diversas actividades para lograr una misma finalidad, evitando la duplicación de esfuerzos y las acciones divergentes e incluso a veces contradictorias.
- Es un principio de organización administrativa (Art. 103 CE) y como tal tendría aplicación solamente entre órganos no pertenecientes a una misma administración, al objeto de conseguir la unidad en la actuación administrativa ya que si los órganos dependen de la misma administración esta unidad se consigue mediante el principio de jerarquía.
- No es una función del cuando o la jerárquica sino uno de los objetivos de todas las organizaciones porque se entiende que la coordinación es el presupuesto indispensable para el cumplimiento eficaz de los objetivos.

La coordinación significa que la satisfacción de los diversos intereses públicos deben de obedecer a unos principios o finalidades comunes y no contradictorias que impliquen una economía de las actuaciones y no una duplicidad de esfuerzos.

Podemos distinguir entre tipos de coordinación:

- Coordinación interorgánica:

Cuando se trata de una misma organización basta con la potestad jerárquica para asegurar la conjunción de las actividades, dicha conjunción se lleva a cabo a través de la potestad del órgano superior jerárquico de dar ordenes a los órganos que se pretende coordinar.

- Coordinación entre distintas administraciones públicas:

Hay que referirse a:

- La coordinación por le Estado y las CCAA de las entidades locales: cuando no existe una relación de jerarquía como ocurre con el Estado y las CCAA y los entes locales es más difícil llevar a cabo una coordinación porque la autonomía que constitucionalmente se le reconoce a estos entes les protege contra la coacción o la fuerza del órgano coordinador. Por lo que en este ámbito la coordinación debe interpretarse restrictivamente. Un ejemplo de esta filosofía restrictiva sobre el uso de la coordinación lo constituye el Art. 59 LBRL.
- Frente a la claridad de la regulación de la coordinación que encontramos en la LBRL el alcance de la

potestad de organización que corresponde al Estado sobre las CCAA esta regulado de forma más confusa.

Se acepta que al Estado le corresponde una cierta potestad de coordinación sobre las CCAA a pesar del principio de autonomía, esto lo reconoce la CE cuando hace referencia a las competencias del Delegado del Gobierno en las CCAA y las competencias que le corresponden al Estado también hacen referencia a la coordinación de las CCAA, Art. 149 de la CE (Ej. 13. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica)

E.- La Cooperación:

Lo que mejor define este principio es que se trata de una coordinación voluntaria desde una posición de igualdad de los diversos entes públicos.

Este carácter voluntario aparece en el Art. 57 de la LBRL que dice:

La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.

De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información.

Para la cooperación entre el Estado y las CCAA no encontramos ninguna norma que haga referencia a este principio, ello no obstante el Tribunal Constitucional si hace referencia a este principio de cooperación diciendo: No es menester justificar en preceptos concretos pues se encuentre implícito en la esencia de la forma del territorio del Estado implantado en la CE

A partir de estas justificaciones de la LBRL y del T.Constitucional la Ley 30/92 establece el principio de cooperación como un principio general de las relaciones entre las administraciones publicas, esto se refleja en el Art. 3.2: Las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

Este principio a su vez la propia Ley 30/92 lo descompone en otras reglas más concretas establecidas en el Art. 4.1: *Las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán:*

A) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.

B) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.

C) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.

D) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

Para el cumplimiento de estos objetivos las administraciones públicas pueden solicitar tanto documentos, archivos, etc. Art. 4.2: *A efectos de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado anterior, las Administraciones Públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a*

disposición del Ente al que se dirija la solicitud. Podrán también solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias.

La Ley 30/92 también configura en el Art. 4.3 la cooperación como un deber jurídico: *La asistencia y cooperación requerida sólo podrá negarse cuando el Ente del que se solicita no esté facultado para prestarla, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante.*

Además de estos mandatos establecidos en el Art. 4 la Ley también establece dos técnicas para el cumplimiento efectivo del principio de cooperación. Las técnicas son:

Conferencia sectoriales, reguladas en el Art. 5 de la Ley 30/92, se trata de órganos colegiados que se reúnen con el fin de asegurar en todo momento la coherencia de la actuación de las administraciones públicas y en su caso que exista coordinación y cooperación. Se reúnen los representantes de las distintas administraciones públicas para intercambiar puntos de vista,

Los convenios de colaboración, recogidos en el Art. 6 de la Ley 30/92, la cooperación por excelencia es aquella que se articula a través de un acuerdo de voluntades que da lugar a un convenio.

F.- La Participación:

El principio de participación supone que los ciudadanos al margen de los mecanismos propios de la democracia parlamentaria tienen otras vías directas y mediatas para gestionar los servicios públicos y para influir e incluso decidir los asuntos de la competencia de las administraciones públicas.

La función principal de la parte administrativas es permitir a los ciudadanos cuyas vidas se verán afectadas por una decisión administrativa tomar parte en el proceso por el que se adopta dicha decisión.

Podemos distinguir tres tipos de participación de los ciudadanos en las tareas administrativas:

- Participación orgánica:

Se produce cuando los ciudadanos participan en los órganos de Gobierno o en los órganos consultivos de una determinada administración pública. El que más claro es la administración institucional como las cámaras de comercio, cofradías de pescadores y colegios profesionales. Aquí son los propios miembros de la organización quien eligen entre sus compañeros a quien ocupara los cargos directivos. También las universidades públicas son un ejemplo de participación orgánica ya que en sus organismos de Gobierno están representados los diversos grupos de personas de la universidad. La participación de los alumnos padres y profesores de los colegios públicos también es un claro ejemplo.

- Participación funcional:

Hace referencia a los cauces por los que cualquier persona o grupo de personas puede participar en el proceso de adopción de las decisiones administrativas que les afecten. En nuestro sistema administrativo de 1958 ya se hacía referencia a este tipo de participación o de audiencia al interesado. Actualmente la CE en su Art. 105 hace referencia a la audiencia a los ciudadanos y a la audiencia a los interesados. A su vez este mandato constitucional ha sido desarrollado por la Ley 30/92 que también se ocupa de la participación de los ciudadanos en su Art. 84 del trámite de audiencia, en el Art. 85 de la actuación de los interesados y en el Art. 86 de la información pública.

- Participación cooperativa:

Se produce cuando los ciudadanos personalmente o mediante instituciones privadas colaboran con la

administración en el desarrollo o prestación de servicios propios de la administración. En este supuesto se pueden incluir las actividades de fomento, la contratación o también la cooperación de los particulares en el desarrollo de funciones o servicios públicos.

TEMA 2.- LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. ÓRGANOS CENTRALES

1.- CONCEPTO Y NORMATIVA REGULADORA.

La CE utiliza la expresión Estado en dos sentidos:

- En un sentido amplio que comprende toda la organización de los poderes públicos de la nación.
- En un sentido estricto que se refiere a la organización de la administración central

El sentido estricto de el Estado es el que debemos usar, por el cual podemos decir que el Estado sería la parte de la administración pública que se identifica con el poder ejecutivo y que tiene a su cargo la gestión de todo el territorio nacional de aquellas funciones y servicios que se consideran fundamentales para la existencia misma de la comunidad nacional.

Los orígenes modernos de la administración española los situamos en el S. XVIII en el que se muestra una clara influencia francesa, es a partir de la Constitución de Cádiz cuando se introducen los elementos propios de la administración francesa como es el caso del Gobernador civil (prefecto francés). A lo largo del S. XIX también se copia la estructura departamental de la división provincial, el consejo de Estado, los cuerpos de funcionarios, etc.

A pesar de seguir el modelo francés cada institución sufrirá una evolución propia que la diferenciara de las instituciones francesas que le dieron origen.

La administración española también se diferencia de la administración Inglesa en dos rasgos:

- En la administración inglesa no existe administración periférica porque en el Reino Unido o existe la división regional ni provincial del Estado.

No existe Gobernador civil, delegación o direcciones provinciales de los ministerios por lo que las funciones son asumidas por los municipios, acarreando estos con mayores funciones y responsabilidades.

- La administración estatal española tiene un mayor grado de politización porque en la administración inglesa el nivel político termina en los ministros mientras que en nuestro país los niveles de subsecretario, director general, gobernadores o Subdelegados del Gobierno, son cargos políticos. A pesar de que la LOFAGE a iniciado una tendencia a reservar a los funcionarios de alto nivel los cargos denominados directivos que ahora son políticos mientras que para los organismos superiores como ministros no se exige ninguna calificación.

En la actualidad los órganos que componen la administración del estado se pueden diferenciar entre órganos de la administración central con competencia sobre todo el territorio nacional y entre organismos periféricos o territoriales con competencias sobre una parte determinada del territorio nacional.

También podemos distinguir entre órganos de la administración activa, que son los que poseen competencias decisorias como son los ministros, y los órganos consultivos, que tienen función de asesoramiento consulta, informe, etc. como son los secretarios generales técnicos o el consejo de Estado.

La regulación de la administración estatal es objeto de dos leyes :

La LOFAGE 6/97 de 14 de abril.

La Ley de Gobierno 50/97 de 27 de noviembre.

El Art. 5.2 de la misma Ley explica el significado de organismo: **2.** Tendrán la consideración de órganos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo.

El Art. 7 de la LOFAGE define las unidades administrativas y los ministerios:

- 1.** Las unidades administrativas son los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas. Las unidades comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común. Pueden existir unidades administrativas complejas, que agrupen dos o más unidades menores.
- 2.** Los jefes de las unidades administrativas son responsables del correcto funcionamiento de la unidad y de la adecuada ejecución de las tareas asignadas a la misma.
- 3.** Las unidades administrativas se establecen mediante las relaciones de puestos de trabajo, que se aprobarán de acuerdo con su regulación específica, y se integran en un determinado órgano.

También podemos clasificar los órganos estatales en:

Superiores: los ministros y secretarios de Estado.

Directivos: subsecretarios y secretarios generales, secretarios generales técnicos, directores generales y subdirectores generales.

Comunes: se encuentran bajo la dependencia o dirección de un órgano superior o directivo.

Además hay que tener en cuenta que en la administración periférica o territorial son organismos directivos los Delegados del Gobierno en las CCAA con rango de subsecretario y los Subdelegados del Gobierno en las provincias con nivel o rango de subdirector general.

2.- EL GOBIERNO.

Con la expresión Gobierno se quería hacer referencia al Consejo de Ministros como un organismo colegiado compuesto por el presidente, vicepresidente o vicepresidentes, ministros y los demás miembros que establezca la Ley (Art. 98.1 CE)

Ello no obstante la Ley de Gobierno no identifica Gobierno con Consejo de Ministros sino que dice que el Gobierno es un conjunto de órganos compuestos por el presidente, vicepresidente y los ministros y dice que actúan colegiadamente a través del consejo de ministros o las comisiones delegadas del Gobierno.

Históricamente el Gobierno posee como precedente el consejo de gabinete creado por Felipe V en este órgano se integraban los secretarios de despacho, que son los antecedentes de los actuales ministros.

Esto se va cambiando hasta llegar a Carlos IV el cual lo denomina Consejo de Estado pero con Fernando VII se le denomina consejo de ministros si bien es un organismo de consulta y asesoramiento del rey y del que forman parte los secretarios de Estado y de despacho.

Es a partir de 1834 cuando se usan de forma sinónima las expresiones consejo de ministros y Gobierno y se va

consolidando la institución tal y como la conocemos hoy en día.

A.- Naturaleza:

La naturaleza del Gobierno es constitucional. La CE del 78 dedica el Título IV al Gobierno y la administración.

El Art. 97 CE se refiere al Gobierno cuando afirma que este dirige la administración por lo que entendemos que la administración esta subordinada al Gobierno pero además podemos afirmar que el Gobierno se sitúa en la cima de la organización administrativa del Estado.

Artículo 97

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

La Ley 30/92 en su exposición de motivos también Hace referencia a los rasgos propios que definen al Gobierno y a la administración como instituciones jurídicas constitucionales diferenciadas y también hace referencia a la subordinación de la administración a la acción política de dirección del Gobierno.

De esto podemos sacar cuatro ideas sobre la naturaleza del Gobierno:

- Se supera la antigua idea de Gobierno como organismo puramente administrativo.
- Se configúrale Gobierno como órgano político.
- La función de gobernar debe inspirarse en el principio de legalidad democrática.
- Se establece la subordinación de la administración al Gobierno

Se puede afirmar que el Gobierno posee doble naturaleza ya que es un órgano político y administrativo con una clara función de dirección de la administración. De este doble carácter se resalta por las ultimas leyes como puede ser la Ley de Gobierno que constituye una clara diferenciación entre Gobierno y Administración general del Estado que se rige y se regula por la LOFAGE.

En la Ley de Gobierno el Gobierno aparece definido como un órgano complejo integrado por órganos necesarios, presidente y ministros, y órganos no necesarios, vicepresidentes, y también esta formado por órganos unipersonales, presidente y ministros, y órganos colegiados, consejo de ministros y comisiones Delegados de Gobierno.

B.- Composición:

Hace referencia a la composición el Art. 98.1 CE y el Art. 1.2 de la Ley de Gobierno.

Artículo 98

1. El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.

Artículo 1.

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

El Art. 4.2 de la Ley de Gobierno hace referencia a los ministros sin cartera, dice: Además de los Ministros

titulares de un Departamento, podrán existir Ministros sin cartera, a los que se les atribuirá la responsabilidad de determinadas funciones gubernamentales.

- EL jefe del Estado (el rey) no forma parte del Gobierno aunque en determinados supuestos puede presidir las reuniones del consejo de ministros.
- El vicepresidente o vicepresidentes no son de existencia obligatoria pero si existen serán miembros del Gobierno.
- Todos los ministros forman parte del Gobierno.
- Los secretarios de estos no forman parte del Gobierno aunque pueden asistir a las reuniones del consejo de ministros cuando sean convocados.

C.- Formación:

La formación del Gobierno viene recogida en el Art. 99 y 100 de la CE.

Artículo 99

1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.
2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.
3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.
4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.
5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.

Artículo 100

Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente.

D.- Cese:

El cese del Gobierno se recoge en el Art. 101 de la CE que dice:

1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.
2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

E.- Funcionamiento:

La Ley de Gobierno en su título III da unas reglas mínimas para el funcionamiento del Gobierno y vienen recogidas en los siguientes artículos:

Artículo 17. De las normas aplicables al funcionamiento del Gobierno.

El Gobierno se rige, en su organización y funcionamiento, por la presente Ley y por:

- a) Los Reales Decretos del Presidente del Gobierno sobre la composición y organización del Gobierno, así como de sus órganos de colaboración y apoyo.
- b) Las disposiciones organizativas internas, de funcionamiento y actuación emanadas del Presidente del Gobierno o del Consejo de Ministros.

Artículo 18. Del Funcionamiento del Consejo de Ministros.

1. El Presidente del Gobierno convoca y preside las reuniones del Consejo de Ministros, actuando como Secretario el ministro de la Presidencia.
2. Las reuniones del Consejo de Ministros podrán tener carácter decisorio o deliberante.
3. El orden del día de las reuniones del Consejo de Ministros se fijará por el Presidente del Gobierno.
4. De las sesiones del Consejo de Ministros se levantará acta en la que figurarán, exclusivamente, las circunstancias relativas al tiempo y lugar de su celebración, la relación de asistentes, los acuerdos adoptados y los informes presentados.

F.- Atribuciones:

El doble carácter del Gobierno como órgano político y órgano administrativo determina que posee numerosas atribuciones de diversa índole.

Es el Art. 5 de la LG el que contiene las atribuciones que posee el Gobierno y se cierra con la cláusula abierta que le permite al Gobierno ejercer las atribuciones que le confiera la CE, las leyes y cualquier otra disposición.

Podemos clasificar las atribuciones en tres grupos:

- Atribuciones en relación al ejercicio de funciones normativas:

- a) Aprobar los proyectos de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.
- b) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- c) Aprobar los Reales Decretos-Leyes y los Reales Decretos Legislativos.
- d) Acordar la negociación y firma de Tratados internacionales, así como su aplicación provisional.
- e) Remitir los Tratados internacionales a las Cortes Generales en los términos previstos en los artículos 94 y 96.2 de la Constitución.
- h) Aprobar los reglamentos para el desarrollo y la ejecución de las leyes, previo dictamen del Consejo de Estado, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan.

- Atribuciones en relación al ejercicio de la dirección de la administración:

- g) Disponer la emisión de Deuda Pública o contraer crédito, cuando haya sido autorizado por una Ley.

i) Crear, modificar y suprimir los órganos directivos de los Departamentos Ministeriales.

j) Adoptar programas, planes y directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración General del Estado.

• Otras atribuciones:

f) Declarar los estados de alarma y de excepción y proponer al Congreso de los Diputados la declaración del estado de sitio.

k) Ejercer cuantas otras atribuciones le confieran la Constitución, las leyes y cualquier otra disposición.

Las decisiones que adopta el consejo de ministros pueden adoptar distintas formas o nombres, según el Art. 25 de la Ley de Gobierno se nombraran como Reales decretos legislativos y leyes, Reales decretos para decisiones que aprueban normas reglamentarias, acuerdos del consejo de ministros a las decisiones de esta organización que no adoptan la forma de Real decreto.

Respecto al Gobierno en funciones, una de las principales novedades de la Ley de Gobierno es que se ocupa de su reglamentación el Art. 21 de la Ley de Gobierno y el Art. 101 de la CE.

El Art. 21 dice que el Gobierno cesante continua en función hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. Su existencia responde a la necesidad de conseguir una normal función desde el proceso de formación del nuevo Gobierno tras una situación de cese del Gobierno hasta entonces en el poder. En este sentido en el Art. 21.3 LG aparece el determinante de cortesía institucional. También establece una cláusula general limitativa de las funciones y las atribuciones propias del Gobierno porque dice que limitara su gestión al despacho ordinario de sus asuntos absteniéndose de adoptar, excepto urgencia, cualquier otra medida.

El control de los actos del Gobierno viene recogido en el Art. 26 de la LG y es uno de los temas más debatidos de la doctrina, no obstante en el Art. 26 se nos ofrece una serie de principios destacando el apartado uno donde dice que el Gobierno esta sujeto a la CE y al resto del ordenamiento jurídico en toda su actuación. Ello viene a ser una concreción del Art. 9.1 de la CE y sigue que ningún acto del Gobierno escapa al control que pueda establecer la propia CE y el resto del ordenamiento jurídico.

En los distintos apartados se señala en primer lugar el control político de las Cortes generales respecto de todos los actos y omisiones del Gobierno. De otra parte también se refiere a un control por parte del Tribunal Constitucional en los términos establecidos por la Ley 30/92; y finalmente hace referencia a un control por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa: los actos del Gobierno son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

3.- COMISIONES DELEGADAS DEL GOBIERNO.

Se crearon debido a la necesidad de facilitar el estudio y hacer más fáciles las deliberación de algunos problemas que puedan afectar a distintas materias.

Son aproximadamente consejos de ministros reducidos que se rigen por distintas reglas.

Según el Art. 1.3 y 6.4 de la LG son órganos colegiados del Gobierno que tienen además una competencia sectorial que tienen como fin la acción de varios ministerios. La creación, modificación y supresión de estas se acordara por el consejo de ministros y la presidencia debe recaer en un miembro del Gobierno que se determinara en el Real Decreto de creación. Pueden ser miembros de estas comisiones los secretarios de Estado e igualmente pueden ser convocados a las reuniones los titulares de órganos superiores y directivos de la AGE.

Las decisiones de estas comisiones se adoptaran en forma de acuerdos o la de orden ministerial de la presidencia cuando la competencia corresponda conjuntamente a distintos ministerios.

En cuanto a las atribuciones, se señalan en el Art. 6.4 LG y podemos estructurarlas en distintos apartados:

- Atribuciones de coordinación:

a) Examinar las cuestiones de carácter general que tengan relación con varios de los Departamentos Ministeriales que integren la Comisión.

b) Estudiar aquellos asuntos que, afectando a varios Ministerios, requieran la elaboración de una propuesta conjunta previa a su resolución por el Consejo de Ministros.

- Atribuciones de desconcentración:

c) Resolver los asuntos que afectando a más de un ministerio, no requieran ser elevados al Consejo de ministros.

- Atribuciones de carácter general y atribuciones de delegación:

d) Ejercer cualquier otra atribución que les confiera el ordenamiento jurídico o que les delegue el Consejo de Ministros.

4.- ÓRGANOS DE APOYO Y COLABORACIÓN AL GOBIERNO.

La LG regula en el capítulo 2 lo que denomina órganos de colaboración y apoyo del Gobierno, y en este capítulo se regulan los siguientes órganos:

A.- Secretarios de Estado:

Regulados en los Art. 7 LG y Art. 14 de la LOFAGE.

Son fundamentalmente órganos superiores y centrales de la AGE con atribuciones específicas y más reducidas que las de los ministros porque no se proyectan en toda la esfera de atribuciones de un departamento al que están adscritos sino tan solo en aquellas unidades en las que se adscriben.

En este sentido el Art. 14 de LOFAGE dice que: Los Secretarios de Estado dirigen y coordinan las Direcciones Generales situadas bajo su dependencia, y responden ante el Ministro de la ejecución de los objetivos fijados para la Secretaría de Estado. De la misma manera el Art. 7 de la LG dice que son órganos: 1. Los Secretarios de Estado son órganos superiores de la Administración General del Estado, directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en un sector de actividad específica de un Departamento o de la Presidencia del Gobierno.

Pueden asistir a las reuniones del consejo de ministros cuando sean convocados y pueden ser miembros de las comisiones delegadas del Gobierno. Además se integran en la comisión general de secretarios de Estado y subsecretarios.

La figura del secretario de Estado no tiene antecedentes en el Derecho históricamente cuando se habla de los secretarios de Estado se hacía referencia a los actuales ministros y por eso actualmente el órgano que jerárquicamente está situado por debajo del ministro se le llama subsecretario. Se llega al absurdo de que se crean la figura de subsecretarios en las consellerías sin la existencia de secretarios. Aparecen por primera vez en el ordenamiento jurídico español en 1977 en el Real Decreto que reestructura determinados organismos de

la AGE.

Son nombrados y cesados por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del presidente del Gobierno o del ministro a cuyo departamento pertenece.

En cuanto a sus atribuciones, se recogen en le Art. 14 LOFAGE.

Artículo 7. De los Secretarios de Estado.

1. Los Secretarios de Estado son órganos superiores de la Administración General del Estado, directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en un sector de actividad específica de un Departamento o de la Presidencia del Gobierno.
2. Actúan bajo la dirección del titular del Departamento al que pertenezcan. Cuando estén adscritos a la Presidencia del Gobierno, actúan bajo la dirección del Presidente. Asimismo, podrán ostentar por delegación expresa de sus respectivos Ministros la representación de éstos en materias propias de su competencia, incluidas aquéllas con proyección internacional, sin perjuicio en todo caso, de las normas que rigen las relaciones de España con otros Estados y con las Organizaciones internacionales.
3. Las competencias de los Secretarios de Estado son las que se determinan en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

B.- Comisión general de secretarios de Estado y subsecretarios:

Forman parte de esta comisión los secretarios de Estado y los subsecretarios de los distintos ministerios.

El que ostenta la presidencia es un vicepresidente del Gobierno o en su defecto el ministro de Gobierno.

Se ocupa esta comisión de preparar y estudiar los asuntos que son sometidos a la aprobación del consejo de ministros salvo la excepción de aquellos casos o asuntos que las normas del consejo de ministros prevé expresamente.

Esta comisión no adopta ni acuerdos ni decisiones sino que solo los prepara aunque su presencia es cada vez más importante porque el consejo de ministros no suele tratar los asuntos sino que se limita a aprobar los que poseen un dictamen favorable de la comisión, por lo que la comisión debate los asuntos o cuestiones de mayor importancia o trascendencia.

Artículo 8. De la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.

1. La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios estará integrada por los titulares de las Secretarías de Estado y por los Subsecretarios de los distintos Departamentos Ministeriales.
2. La Presidencia de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios corresponde a un Vicepresidente del Gobierno o, en su defecto, al ministro de la Presidencia. La Secretaría de la Comisión será ejercida por quien se determine reglamentariamente.
3. Las reuniones de la Comisión tienen carácter preparatorio de las sesiones del Consejo de ministros. En ningún caso la Comisión podrá adoptar decisiones o acuerdos por delegación del Gobierno.
4. Todos los asuntos que vayan a someterse a aprobación del Consejo de Ministros deben ser examinados por la Comisión, excepto aquellos que se determinen por las normas de funcionamiento de aquél.

C.- Secretarios del Gobierno:

Están regulados en el Art. 9 de la LG.

Es un órgano de apoyo a las tareas materiales del consejo de ministros, de las comisiones delegadas del Gobierno y de las comisiones generales de secretarios de Estado y subsecretarios.

Este órgano esta adscrito al ministerio de la presidencia. Sus funciones vienen determinadas en el Art. 9.1 de la LG:

- a) La asistencia al Ministro–Secretario del Consejo de Ministros.
- b) La remisión de las convocatorias a los diferentes miembros de los órganos colegiados anteriormente enumerados.
- c) La colaboración con las Secretarías Técnicas de las Comisiones Delegadas del Gobierno.
- d) El archivo y custodia de las convocatorias, órdenes del día y actas de las reuniones.
- e) Velar por la correcta y fiel publicación de las disposiciones y normas emanadas del Gobierno que deban insertarse en el "Boletín Oficial del Estado".

D.– Los gabinetes:

Son unidades de apoyo político y técnico de los miembros del Gobierno y de los secretarios de Estado.

Realizan tareas de asesoramiento y confianza especialmente en su labor política.

No forman parte de la estructura administrativa del ministerio y no tienen competencia para dictar actos o resoluciones.

Cada gabinete esta formado por un director y un numero de miembros determinado por el consejo de ministros.

Artículo 10. De los Gabinetes.

1. Los Gabinetes son órganos de apoyo político y técnico del Presidente del Gobierno, de los Vicepresidentes, de los Ministros y de los Secretarios de Estado. Los miembros de los Gabinetes realizan tareas de confianza y asesoramiento especial sin que en ningún caso puedan adoptar actos o resoluciones que correspondan legalmente a los órganos de la Administración General del Estado o de las organizaciones adscritas a ella.

Particularmente les prestan su apoyo 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.

2. A los Directores, Subdirectores y demás miembros de estos Gabinetes les corresponde el nivel orgánico que reglamentariamente se determine.

3. El número y las retribuciones de sus miembros se determinan por el Consejo de Ministros dentro de las consignaciones presupuestarias establecidas al efecto adecuándose, en todo caso, a las retribuciones de la Administración General del Estado.

5.– PRESIDENTE DEL GOBIERNO.

La figura del presidente del Gobierno es la más relevante de los órganos que constituyen el Gobierno

propiamente dicho porque este es el que nombra y cesa a los demás componentes del Gobierno.

El nombramiento del presidente del Gobierno se regula en el Art. 99 de la CE que dice:

1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.
2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.
3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.
4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.
5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.

El cese del presidente del Gobierno se da cuando se producen las causas previstas en el Art. 101 CE:

- Cuando se renuevas elecciones
- Por perdida de confianza parlamentaria.
- Por dimisión.
- Por fallecimiento.

Las atribuciones del presidente del Gobierno se regulan en los Art. 98.2 de la CE y Art. 2.2 LG, y se pueden agrupar según sus finalidades:

Atribuidas directamente por la CE:

- a) Establecer el programa político del Gobierno y determinar sus directrices.
- b) Previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey
- c) Previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza.
- d) Podrá proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.
- e) Refrendara, en su caso, los actos del Rey y someterle, para su sanción las leyes y demás normas con rango de Ley, de acuerdo con lo establecido en los Art. 64 y 91 CE.
- f) Interponer el recurso de inconstitucionalidad.

g) Proponer al Rey el nombramiento y separación de los vicepresidentes y ministros.

Atribuciones de representación:

a) Representar al Gobierno

Atribuciones de dirección:

a) Dirigir la política de defensa y ejercer respecto de las Fuerzas Armadas las funciones previstas en la legislación reguladora de la defensa nacional y de la organización militar.

b) Convocar, presidir y fijar el orden del día de las reuniones del Consejo de Ministros, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 62.g) de la Constitución.

c) Impartir instrucciones a los demás miembros del Gobierno.

Atribuciones de control:

a) Establecer el programa político del Gobierno y determinar las directrices de la política interior y exterior y velar por su cumplimiento.

Atribuciones de organización:

a) Crear, modificar y suprimir los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado.

b) Designar la suplencia de los Ministros, para el despacho ordinario de los asuntos de su competencia, debiendo recaer, en todo caso, en otro miembro del Gobierno.

Atribuciones de naturaleza orgánico-procedimental:

a) Resolver los conflictos de atribuciones que puedan surgir entre los diferentes Ministerios.

b) Por último debe dejarse constancia de que el Art. 2.2.n de la LG contiene una cláusula general de atribuciones que puedan corresponder al presidente del Gobierno de acuerdo con la CE y las leyes.

El presidente puede delegar el ejercicio de sus competencias, con excepción de las atribuidas directamente por la CE, en el vicepresidente o en los ministros.

En caso de vacante, ausencia o enfermedad, las funciones del presidente quedan asumidas por los vicepresidentes de acuerdo con el orden de primacía, y si no hay vicepresidentes por los ministros según el orden de precedencia de los departamentos.

Vicepresidentes:

La CE en su Art. 98 hace referencia a la composición del Gobierno, habla de los vicepresidentes, en su caso. Esto supone tres posibilidades:

Que no existan vicepresidentes.

Que exista un vicepresidente.

Que existan 2 o más vicepresidentes.

Esta triple opción también se recoge en el Art. 3 de la LG que dice que el vicepresidente o vicepresidentes

cuando existen se les atribuirán las funciones que les encomienda el presidente.

Esta Ley de Gobierno también deja abierta la posibilidad de que los vicepresidentes puedan ser o no ministros y en el caso de que lo sean asumen un departamento ministerial.

6.- DEPARTAMENTOS MINISTERIALES Y MINISTROS.

A.- Departamentos ministeriales o ministerios:

El Art. 6.1 de la LOFAGE nos habla de los departamentos ministeriales como una división funcional: La organización de la Administración General del Estado responde a los principios de división funcional en Departamentos ministeriales y de gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas, salvo las excepciones previstas por esta Ley.

El Art. 8 de la misma Ley nos dice que la Administración General del Estado se organiza en Ministerios, comprendiendo cada uno de ellos uno o varios sectores funcionalmente homogéneos de actividad administrativa.

A partir de estos artículos podemos decir que los ministerios o departamentos ministeriales poseen dos funciones:

- De especialización: porque a través de los ministerios se diversifica la actividad administrativa estatal.
- De integración: porque constituyen el cauce para reconducir a la unidad la gran cantidad de organismos a la que lleva el principio de división del trabajo.

El numero de ministerios varia en cada Estado y en cada momento histórico, pero podemos advertir que existen unos rasgos comunes tanto en el espacio como en el tiempo. Fundamentalmente el Estado se preocupa de:

Las relaciones con otros estados.

De atender sus necesidades internas.

De conseguir medios para alcanzar sus fines.

La atención de las necesidades internas dependerá de la idea que se tenga de la intervención en la sociedad y el conseguir medios puede consistir en la fuerza armada o bien puede consistir en medios económicos.

De todo ello se derivan las cinco direcciones que se fijan en la administración del Estado como son:

La internacional.

La jurídica.

La social.

La de defensa.

La financiera.

Por todo ellos se llega a la conclusión de que en cada Estado deben por lo menos existir los ministerios competentes para cada uno de estos cinco sectores.

A medida que se intensifique el intervencionismo de cada ministerio se derivaran sucesivas subdivisiones a las que se les encomendara la gestión de cada una de las vertientes sobre las que se proyecta su actividad.

Los ministerios surgen con Felipe V que estableció una secretaria general de despacho, Posteriormente a Felipe V se crearon dos una secretaria de guerra y hacienda y otra para los restantes asuntos. En 1714 se paso a cuatro ministerios y con la llegada de Fernando VI se ampliaron a cinco.

El tema más debatido en cuanto a ministerios es la creación, modificación y supresión de los mismos. Sobre este tema el Art. 103.2 de la CE nos dice: Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley.

A partir de este Art. tanto la LOFAGE en el Art. 8.2 como la LG en el Art. 2.2 reconocen la competencia del presidente del Gobierno para crear, modificar y suprimir los ministerios además de delimitar su ámbito competencial.

La estructura de los ministerios viene recogida en la LOFAGE que distingue entre organismos superiores y organismos directivos. Por lo que cada ministerio se determina mediante Real Decreto del Consejo de Ministros.

B.- Ministros:

Los ministros son los órganos individuales más importantes de la administración estatal.

Estos se encuentran al frente de las grandes ramas en que se divide la administración que son los ministerios o departamentos ministeriales, por lo que poseen una competencia especial referida a un sector concreto de la actividad.

Posen una doble condición ya que por una parte son miembros del Gobierno (Art. 1.2 LG) pero a su vez son órganos superiores de la administración (Art. 12 LOFAGE)

La función o el carácter político del ministro se deriva del hecho de formar parte del Gobierno mientras que la función administrativa se manifiesta en una serie de atribuciones específicas de carácter administrativo porque es el jefe y director del ministerio.

El nombramiento de los ministros se realiza por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno. (Art. 100 CE)

El cese de los mismos se da por tres causas:

- Por decisión del jefe del estado a propuesta del presidente del Gobierno.
- Por cese del Gobierno, ya que forman parte de este.
- Por petición propia, dimisión.

Para ser nombrado ministro de deben cumplir los requisitos establecidos en el Art. 11 de la LG: se requiere ser español, mayor de edad, disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo, así como no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme.

En lo referente a los actos de los ministros las disposiciones o resoluciones de estos adoptan la forma de ordenes ministeriales.

Dado que los ministros poseen carácter político y administrativo sus funciones se regulan en la Ley de Gobierno y en la LOFAGE.

Artículo 4. De los Ministros.

1. Los Ministros, como titulares de sus Departamentos, tienen competencia y responsabilidad en la esfera específica de su actuación, y les corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:

- a) Desarrollar la acción del Gobierno en el ámbito de su Departamento, de conformidad con los acuerdos adoptados en Consejo de Ministros o con las directrices del Presidente del Gobierno.
- b) Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento.
- c) Ejercer cuantas otras competencias les atribuyan las leyes, las normas de organización y funcionamiento del Gobierno y cualesquiera otras disposiciones.
- d) Refrendar, en su caso, los actos del Rey en materia de su competencia.

2. Además de los Ministros titulares de un Departamento, podrán existir Ministros sin cartera, a los que se les atribuirá la responsabilidad de determinadas funciones gubernamentales.

Atribuciones administrativas:

a) Obligatorias Art. 12 LOFAGE:

1. Los Ministros, además de las atribuciones que les corresponden como miembros de Gobierno, dirigen, en cuanto titulares de un departamento ministerial, los sectores de actividad administrativa integrados en su Ministerio y asumen la responsabilidad inherente a dicha dirección.

2. Corresponde a los Ministros, en todo caso, ejercer las siguientes competencias:

- a) Ejercer la potestad reglamentaria en los términos previstos en la legislación específica.
- b) Fijar los objetivos del Ministerio, aprobar los planes de actuación del mismo y asignar los recursos necesarios para su ejecución, dentro de los límites de las dotaciones presupuestarias correspondientes.
- c) Aprobar la propuestas de los estados de gastos del Ministerio, y de los presupuestos de los Organismos públicos dependientes y remitirlas al Ministerio de Economía y Hacienda.
- d) Determinar y, en su caso, proponer la organización interna de su Ministerio, de acuerdo con las competencias que le atribuye esta Ley.
- e) Evaluar la realización de los planes de actuación del Ministerio por parte de los órganos superiores y órganos directivos y ejercer el control de eficacia respecto de la actuación de dichos órganos y de los Organismos públicos dependientes, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria.
- f) Nombrar y separar a los titulares de los órganos directivos del Ministerio y de los Organismos públicos dependientes del mismo, cuando la competencia no esté atribuida al Consejo de Ministros o al propio Organismo, y elevar al Consejo de Ministros las propuestas de nombramiento a éste reservadas.
- g) Mantener las relaciones con las Comunidades Autónomas y convocar las Conferencias sectoriales y los órganos de cooperación en el ámbito de las competencias atribuidas a su Departamento.
- h) Dirigir la actuación de los titulares de los órganos superiores y directivos del Ministerio, impartirles instrucciones concretas y delegarles competencias propias.

i) Resolver los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los órganos superiores o directivos que dependan directamente de él y cuyos actos no agoten la vía administrativa, así como los conflictos de atribuciones que se susciten entre dichos órganos y plantear los que procedan con otros Ministerios. Asimismo resolver, en su caso, los recursos contra los actos de los Organismos públicos dependientes del Departamento.

b) Delegables Art. 13 LOFAGE:

Artículo 13. Competencias para la gestión de medios.

Corresponden a los Ministros, sin perjuicio de su desconcentración o delegación en los órganos superiores o directivos del Ministerio o en los directivos de la organización territorial de la Administración General del Estado, las siguientes competencias:

1. Administrar los créditos para gastos de los presupuestos de su Ministerio. Aprobar y comprometer los gastos que no sean de la competencia del Consejo de Ministros y elevar a la aprobación de éste los que sean de su competencia, reconocer las obligaciones económicas, y proponer su pago en el marco del plan de disposición de fondos del Tesoro Público.
2. Autorizar las modificaciones presupuestarias que les atribuye la Ley General Presupuestaria.
3. Celebrar en el ámbito de su competencia, contratos y convenios, salvo que estos últimos correspondan al Consejo de Ministros.
4. Solicitar del Ministerio de Economía y Hacienda, la afectación o el arrendamiento de los inmuebles necesarios para el cumplimiento de los fines de los servicios a su cargo. Estos bienes quedarán sujetos al régimen establecido en la legislación patrimonial correspondiente.
5. Proponer y ejecutar, en el ámbito de sus competencias, los planes de empleo del Ministerio y los Organismos públicos de él dependientes.
6. Modificar la relación de puestos de trabajo del Ministerio que expresamente autoricen de forma conjunta los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda.
7. Convocar las pruebas selectivas en relación al personal funcionario de los cuerpos y escalas adscritos al Ministerio así como al personal laboral, de acuerdo con la correspondiente oferta de empleo público y proveer los puestos de trabajo vacantes, conforme a los procedimientos establecidos al efecto y ajustándose al marco previamente fijado por el Ministerio de Administraciones Públicas.
8. Administrar los recursos humanos del Ministerio de acuerdo con la legislación específica en materia de personal. Fijar los criterios para la evaluación del personal y la distribución del complemento de productividad y de otros incentivos al rendimiento legalmente previstos.
9. Otorgar o proponer, en su caso, las recompensas que procedan y ejercer la potestad disciplinaria de acuerdo con las disposiciones vigentes.
10. Decidir la representación del Ministerio en los órganos colegiados o grupos de trabajo en los que no esté previamente determinado el titular del órgano superior o directivo que deba representar al Departamento.
11. Cualesquiera otras competencias que les atribuya la legislación en vigor.

7.- OTROS ÓRGANOS.

Aquí se hace referencia a los órganos directivos de los ministerios, regulados en los Art. 15 a 19 de la LOFAGE y que son los siguientes:

Artículo 15. Los Subsecretarios.

1. Los Subsecretarios ostentan la representación ordinaria del Ministerio, dirigen los servicios comunes, ejercen las competencias correspondientes a dichos servicios comunes, y en todo caso las siguientes:

- a)** Apoyar a los órganos superiores en la planificación de la actividad del Ministerio, a través del correspondiente asesoramiento técnico.
- b)** Asistir al Ministro en el control de eficacia del Ministerio y sus Organismos públicos.
- c)** Establecer los programas de inspección de los servicios del Ministerio, así como determinar las actuaciones precisas para la mejora de los sistemas de planificación, dirección y organización y para la racionalización y simplificación de los procedimientos y métodos de trabajo, en el marco definido por el Ministerio de Administraciones Públicas.
- d)** Proponer las medidas de organización del Ministerio y dirigir el funcionamiento de los servicios comunes a través de las correspondientes instrucciones u órdenes de servicio.
- e)** Asistir a los órganos superiores en materia de relaciones de puestos de trabajo, planes de empleo y política de directivos del Ministerio y sus Organismos públicos, así como en la elaboración, ejecución y seguimiento de los presupuestos y la planificación de los sistemas de información y comunicación.
- f)** Desempeñar la jefatura superior de todo el personal del Departamento.
- g)** Responsabilizarse del asesoramiento jurídico al Ministro en el desarrollo de las funciones que a éste le corresponden, y en particular en el ejercicio de su potestad normativa y en la producción de los actos administrativos de la competencia de aquél, así como a los demás órganos del Ministerio.
En los mismos términos del párrafo anterior, informar las propuestas o proyectos de normas y actos de otros Ministerios, cuando reglamentariamente proceda.
A tales efectos, será responsable de coordinar las actuaciones correspondientes dentro del Ministerio, y en relación con los demás Ministerios que hayan de intervenir en el procedimiento.
- h)** Ejercer las facultades de dirección, impulso y supervisión de la Secretaría General Técnica y los restantes órganos directivos que dependan directamente de él.
- i)** Cualesquiera otras que sean inherentes a los servicios comunes del Ministerio y a la representación ordinaria del mismo y las que les atribuyan la legislación en vigor.

2. Los Subsecretarios serán nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del titular del Ministerio. Los nombramientos habrán de efectuarse de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 de esta Ley, entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente.

Artículo 16. Los Secretarios generales.

1. Cuando con carácter excepcional las normas que regulan la estructura de un Ministerio prevean la existencia de un Secretario general, deberán determinar las competencias que le correspondan sobre un sector de actividad administrativa determinado.

2. Los Secretarios generales ejercen las competencias inherentes a su responsabilidad de dirección sobre los órganos dependientes, contempladas en el apartado 2 del artículo 14, así como todas aquellas que les asigne expresamente el Real Decreto de estructura del Ministerio.

3. Los Secretarios generales, con categoría de Subsecretario, serán nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Ministerio.

Los nombramientos habrán de efectuarse de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 entre personas con calificación y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada.

Artículo 17. Los Secretarios generales técnicos.

1. Los Secretarios generales técnicos, bajo la inmediata dependencia del Subsecretario, tendrán las competencias sobre servicios comunes que les atribuyan el Real Decreto de estructura del Departamento y, en todo caso, las relativas a: producción normativa, asistencia jurídica y publicaciones.

2. Los Secretarios generales técnicos tienen a todos los efectos la categoría de Director general y ejercen sobre sus órganos dependientes las facultades atribuidas a dicho órgano por el artículo siguiente.

3. Los Secretarios generales técnicos serán nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del titular del Ministerio. Los nombramientos habrán de efectuarse de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 de esta Ley, entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente.

Artículo 18. Los Directores generales.

1. Los Directores generales son los titulares de los órganos directivos encargados de la gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas del Ministerio. A tal efecto, les corresponde:

a) Proponer los proyectos de su Dirección General para alcanzar los objetivos establecidos por el Ministro, dirigir su ejecución y controlar su adecuado cumplimiento.

b) Ejercer las competencias atribuidas a la Dirección General y las que le sean desconcentradas o delegadas.

c) Proponer, en los restantes casos, al Ministro o al titular del órgano del que dependa, la resolución que estime procedente sobre los asuntos que afectan al órgano directivo.

d) 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.

e) Las demás atribuciones que le confieran las leyes y reglamentos.

2. Los Directores generales serán nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Departamento.

Los nombramientos habrán de efectuarse de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, salvo que el Real Decreto de estructura del Departamento permita que, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna dicha condición de funcionario.

Artículo 19. Los Subdirectores generales.

1. Los Subdirectores generales son los responsables inmediatos, bajo la supervisión del Director general o del titular del órgano del que dependan, de la ejecución de aquellos proyectos, objetivos o actividades que les sean asignados, así como de la gestión ordinaria de los asuntos de la competencia de la Subdirección General.

2. Los Subdirectores generales serán nombrados y cesados por el Ministro o el Secretario de Estado del que dependan. Los nombramientos se efectuarán entre funcionarios de carrera de la Administración General del Estado y, en su caso, de otras Administraciones públicas cuando así lo prevean las normas de aplicación y que pertenezcan a Cuerpos y Escalas, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 y conforme al sistema previsto en la legislación específica.

TEMA 3.- LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. ÓRGANOS PERIFÉRICOS

1.- INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Para Que LA acción política y administrativa llegue a todo el territorio nacional el Estado necesita unos órganos de competencia limitada que llegue a un determinado territorio.

A tal efecto el territorio nacional esta dividido en circunscripciones territoriales de extensas variables donde los organismos periféricos estatales establecen su sede.

La división más importante es la división provincial. Los orígenes se remontan a la CE de 1812 y en el Art. 11 se debía efectuar una división más conveniente en el territorio nacional, se llevara a cabo en el Real Decreto. En 1833 Javier de Burgos en principio dividió en 49 provincias el territorio nacional que se denominaron según el nombre de su capital a excepción de Álava, Navarra, Guipúzcoa y Vizcaya. Posteriormente esta división se completara por un Real Decreto de 1927 que hizo dos provincias de las Islas Canarias.

Sobre las provincias se establecieron los más importantes organismos estatales periféricos como eran el Gobernador civil y las delegaciones provinciales de los ministerios y en ocasiones delegaciones de direcciones generales o de organismos autónomos. Por lo que podía darse el caso de que un ministerio tuviera distintas delegaciones en la provincia.

La división provincial del territorio se estimo insuficiente para determinados sectores de la administración local y se entendi6 la necesidad de un organismo superior de 6mbito regional por lo que se crearon para diversos sectores niveles de administración periférica supraprovincial como es el caso de las antiguas audiencias territoriales en la administración jurídica, las capitanías generales de la administración militar.

Pero a su vez por debajo de la provincia se crearon organismos estatales con un nivel competencial territorial inferior como son los partidos judiciales, los registros de la propiedad y recientemente las administraciones de hacienda.

Además hay que tener en cuenta que el Estado centralista del S. XIX quiso llegar, y llego, con la presencia de la administración estatal al ultimo municipio y fue posible reconociendo a los alcaldes un doble carácter, en este sentido eran:

- Presidentes del ayuntamiento y jefe de la administración municipal.
- Representantes del Estado en el municipio.

Así pues tanto el alcalde como la organización municipal actuaban como agentes del Estado en el territorio municipal.

La CE supuso entre otras cosas la creación de las CCAA y el reconocimiento de la autonomía municipal. Ello a supuesto importantes cambios en la administración periférica. Así podemos decir:

- Que el nivel regional se ha visto potenciado con la figura del Delegado del Gobierno en las CCAA (Art. 154 CE) y dirige la actuación del Estado en la CCAA y la coordina con la administración de cada CCAA.
- EL hecho de que algunas delegaciones ministeriales han sido traspasadas a las CCAA quedándose con ello en las provincias una administración periférica autonómica en paralelo a la administración periférica estatal, que ahora se constituye fundamentalmente por el Subdelegado del Gobierno y lo que quede de las delegaciones ministeriales no traspasadas a la CCAA.
- Como consecuencia del principio de autonomía municipal a desaparecido el carácter del alcalde como representante del Estado, por lo que la LBRL no tiene ninguna referencia a esta circunstancia.

2.- DELEGADO DEL GOBIERNO EN LAS CCAA.

La figura del Delegado del Gobierno esta prevista en el Art. 154 CE.

La instauración del Delegado del Gobierno a supuesto un nuevo nivel de la administración periférica del Estado y que tiene como misión dirigir y coordinar la administración del Estado en el ámbito de la CCAA y de acuerdo con las directrices que recibe del Gobierno.

A la vista de lo que dice el Art. 154 se puede hacer referencia a una triple consideración del Delegado del Gobierno:

- El Art. nos habla de un Delegado nombrado por el Gobierno. De esto se desprende la relación de mandato o representación que vincula al Delegado con el Gobierno de la nación. El contenido de esta relación podemos decir que es fundamentalmente política a pesar de que no se incluya el Delegado del Gobierno como un órgano colaborador o de apoyo en la Ley de Gobierno. Toda su regulación aparece en la LOFAGE.
- El Art. también hace referencia a la dirección de la administración del Estado. En este sentido la LOFAGE a interpretado en un sentido amplio esta expresión y le atribuye pormenorizadamente la dirección y supervisión de todos los servicios de la administración general del Estado y de sus organismos autónomos situados en su territorio.
- Por ultimo el Delegado del Gobierno es el coordinador de la administración del Estado con la administración de la CCAA. A ello debemos añadir las funciones de cooperación que le atribuye la LOFAGE no solo con las CCAA sin también con las Corporaciones Locales.

Los Delegados dependen de la presidencia del Gobierno y corresponde al ministro de administraciones públicas dictar las instrucciones necesarias para coordinar la administración estatal y también le corresponde al ministro de interior dictar las instrucciones en materia de libertades públicas y seguridad ciudadana. A los demás ministros también les corresponde la competencia para dictar las instrucciones en materia de su competencia (Art. 22.1 LOFAGE)

Son nombrados y cesados por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del presidente del Gobierno. Tienen su sede en la localidad en la que radique el Consejo de Gobierno de la CCAA.

Las atribuciones de los Delegados del Gobierno:

Las atribuciones se encuentran en los artículos 23 a 27 de la LOFAGE: Y se pueden agrupar en las siguientes clases:

- Atribuciones directivas:
- Nombramiento y cese de los Subdelegados del Gobierno.

- Atribuciones de tutela:
- Protección del libre ejercicio de los derechos y libertades.
- Garantía de la seguridad ciudadana.
- Ostenta la jefatura de las fuerzas y cuerpos de la seguridad del Estado.
- Atribuciones de suspensión de los acuerdos de la AGE y de sus organismos públicos.
- Potestades administrativas tradicionales de los representantes de la administración de un territorio:
- Velar por el cumplimiento de las competencias estatales.
- Plantear conflictos de jurisdicción de atribuciones.
- Funciones de información a los ciudadanos:
- Sobre los programas y actividades del Gobierno y la AGE en su ámbito territorial.
- Funciones de relaciones con otras administraciones territoriales como son las administraciones de las CCAA y las corporaciones locales.

3.- LOS SUBDELEGADOS DEL GOBIERNO.

Los Subdelegados del Gobierno vienen recogidos en el Art. 29 de la LOFAGE.

El Gobernador civil a sido la figura más relevante de la administración periférica territorial del Estado pero esto ha sido hasta la Constitución del 78 que con la creación de la figura del Delegado del Gobierno le ha restado buena parte de su importancia al Gobernador civil. En esta línea de restar importancia también ha insistido la LOFAGE que incluso cambia el tradicional nombre del Gobernador civil por el de Subdelegado del Gobierno.

El Gobernador civil, como ocurrió con otras instituciones administrativas, supone la traslación a nuestro país de una figura francesa, el Prefecto. Sin embargo esta figura francesa se diferencia del Gobernador civil, actual Subdelegado del Gobierno en que el Prefecto es más profesionalizado mientras que el Gobernador o Subdelegado esta más politizado, ya que su nombramiento dependía exclusivamente de la discrecionalidad política. Esto se a corregido por medio de la LOFAGE.

En la actualidad el Subdelegado del Gobierno podemos decir que es un cargo directivo de carácter netamente funcionarial que asume en el ámbito de una provincia las tareas de colaboración con el Delegado del Gobierno, bajo la autoridad y dirección de este.

En este sentido el Subdelegado del Gobierno no existen en las CCAA uniprovinciales, en estos casos sus funciones las asume el Delegado del Gobierno .

La figura del Subdelegado es nombrada por el Delegado del Gobierno y debe tener la condición de funcionario de carrera del Estado, las CCAA o las Entidades Locales. Además es necesario que para su ingreso se la haya exigido titulación universitaria superior.

El subdelegado posee el rango de subdirector general.

Las atribuciones del Subdelegado del Gobierno vienen recogidas en el Art. 29 de la LOFAGE y según este artículo son las siguientes:

- a) Dirigir, en su caso, los servicios integrados de la Administración General del Estado, de acuerdo con las instrucciones del Delegado del Gobierno.
- b) Impulsar, supervisar e inspeccionar los servicios no integrados.
- c) Desempeñar, en los términos del apartado 2 del artículo 22, las funciones de comunicación, colaboración y cooperación con las Corporaciones locales y, en particular, informar sobre la incidencia en el territorio de los programas de financiación estatal.

- d) Mantener, por iniciativa y de acuerdo con las instrucciones del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, relaciones de comunicación, cooperación y colaboración con los órganos territoriales de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma que tenga su sede en el territorio provincial.
- e) Ejercer las competencias sancionadoras que se les atribuyan normativamente.

En el caso de los Subdelegados del Gobierno en provincias donde no radique la sede de las delegaciones del Gobierno ejercerá otras atribuciones sobre:

- a) La protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizando la seguridad ciudadana, todo ello dentro de las competencias estatales en la materia. A estos efectos dirigirá las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado en la provincia.
- b) La dirección y la coordinación de la protección civil en el ámbito de la provincia.

4.- LOS DIRECTORES INSULARES.

Estos vienen regulados en el Art. 30 de la LOFAGE.

Son funcionarios jerárquicamente dependientes de los delegados del Gobierno o de los subdelegados del Gobierno cuyas funciones son las mismas que las de los subdelegados del Gobierno pero concretadas a un ámbito insular, a una isla.

Estos existen en las islas que no son sede de la capitalidad de la provincia.

El director insular es nombrado por el delegado del Gobierno de la CCAA a propuesta del subdelegado del Gobierno, cuando este exista.

Debe ostentar la condición de funcionario de carrera del Estado, de la CCAA o de una Entidad Local. Siempre que se le haya exigido titulación universitaria para su ingreso a funcionario.

En cuanto a sus atribuciones están previstas en el Art. 30 el cual dice que ejercerá en su ámbito territorial las mismas competencias que los subdelegados del Gobierno en las provincias, es decir:

- a) Dirigir, en su caso, los servicios integrados de la Administración General del Estado, de acuerdo con las instrucciones del Delegado del Gobierno.
- b) Impulsar, supervisar e inspeccionar los servicios no integrados.
- c) Desempeñar, en los términos del apartado 2 del artículo 22, las funciones de comunicación, colaboración y cooperación con las Corporaciones locales y, en particular, informar sobre la incidencia en el territorio de los programas de financiación estatal.
- d) Mantener, por iniciativa y de acuerdo con las instrucciones del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, relaciones de comunicación, cooperación y colaboración con los órganos territoriales de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma que tenga su sede en el territorio provincial.
- e) Ejercer las competencias sancionadoras que se les atribuyan normativamente.

5.- LOS SERVICIOS PROVINCIALES.

Una de las novedades de la LOFAGE es la simplificación de la administración periférica del Estado mediante la desaparición de varias delegaciones provinciales ministeriales agrupándolas en el seno de las delegaciones del Gobierno .

El Art. 31 de la LOFAGE nos dice respecto a esto: La organización de la Administración periférica del Estado en las Comunidades Autónomas responderá a los principios de eficacia y de economía del gasto público, así como a la necesidad de evitar la duplicidad de estructuras administrativas, tanto en la propia Administración General del Estado como con otras Administraciones públicas. Consecuentemente, se suprimirán, refundirán o reestructurarán, previa consulta a los Delegados del Gobierno, los órganos cuya subsistencia resulte innecesaria a la vista de las competencias transferidas o delegada a las Comunidades Autónomas y, cuando proceda, atendiendo al marco competencial, a las Corporaciones locales, y de los medios y servicios traspasados a las mismas.

A la luz de este artículo se puede distinguir entre servicios integrados y servicios no integrados.

- **Servicios integrados:** En el Art. 33 de la LOFAGE dice que se integrarán en las Delegaciones del Gobierno todos los servicios territoriales de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos, salvo aquellos casos en que por las singularidades de sus funciones o por el volumen de gestión resulte aconsejable su dependencia directa de los órganos centrales correspondientes, en aras de una mayor eficacia en su actuación.

Todos los servicios territoriales se deberán integrar salvo los que tengan especial singularidad.

La LOFAGE en su disposición adicional 2ª fijaba un plazo para proceder a la determinación de que servicios deben integrarse o no, con este fin de integración aparece el RD 1330/97 de 1 de agosto que versa sobre integración de los servicios periféricos y de estructura de las delegaciones del Gobierno .

Además debemos tener en cuenta el orden del ministerio de la presidencia de 7 de noviembre de 1997.

Estas normas vienen a decir que se integraran en las delegaciones del Gobierno y por lo tanto quedan suprimidos los servicios de las siguientes direcciones provinciales:

- Los del Ministerio de Fomento.
 - Industria y Energía
 - Agricultura, pesca y alimentación.
 - Servicios del ministerio de cultura.
 - Servicios de la alta inspección de educación.
 - Las direcciones territoriales del ministerio de sanidad
 - Las direcciones provinciales de trabajo, seguridad social y asuntos sociales.
-
- **Servicios no integrados:** son aquellos servicios periféricos que no han sido o no van a ser objeto de integración. En este sentido la LOFAGE excluye de la integración en todo caso los siguientes servicios:
 - Los servicios territoriales o periféricos de la agencia estatal de la administración tributaria.
 - Las entidades gestoras y la tesorería de la seguridad social.
 - Las delegaciones de defensa
 - Los servicios de las sociedades mercantiles estatales.

6.- ÓRGANOS PERIFÉRICOS COLEGIADOS DE COORDINACIÓN Y ASISTENCIA.

A) Comisión territorial de asistencia al Delegado del Gobierno :

Esta comisión se creo por el Art. 28 de la LOFAGE. Es un órgano de coordinación y consulta para el mejor cumplimiento de las funciones directivas y de coordinación que la Ley asigna al Delegado del Gobierno .

Existe esta comisión en todas las CCAA pluriprovinciales.

Sus funciones aparecen en el Art. 28.2 de la LOFAGE, y son:

- a) Coordinar las actuaciones que hayan de ejecutarse de forma homogénea en el ámbito de la Comunidad Autónoma, para asegurar el cumplimiento de los objetivos generales fijados por el Gobierno a los servicios territoriales.
- b) Asesorar al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma en la elaboración de las propuestas de simplificación administrativa y racionalización en la utilización de los recursos a que se refiere el artículo 25.
- c) Cualesquiera otras que a juicio del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma resulten adecuadas para que la Comisión territorial cumpla la finalidad de apoyo y asesoramiento en el ejercicio de las competencias que esta Ley le asigna.

B) Comisiones de asistencia:

Existen en las delegaciones del Gobierno de CCAA uniprovinciales, en las delegaciones de Ceuta y Melilla, así como en las subdelegaciones del Gobierno .

Aparecen reguladas en el Real Decreto 1330/97 de 1 de Agosto.

Sus funciones son las mismas que las de las comisiones territoriales de asistencia al Delegado del Gobierno, pero previstas y destinadas a su ámbito territorial.

Funciones:

- a) Coordinar las actuaciones que hayan de ejecutarse de forma homogénea en el ámbito de la Comunidad Autónoma, para asegurar el cumplimiento de los objetivos generales fijados por el Gobierno a los servicios territoriales.
- b) Asesorar al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma en la elaboración de las propuestas de simplificación administrativa y racionalización en la utilización de los recursos a que se refiere el artículo 25.
- c) Cualesquiera otras que a juicio del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma resulten adecuadas para que la Comisión territorial cumpla la finalidad de apoyo y asesoramiento en el ejercicio de las competencias que esta Ley le asigna.

C) Comisión provincial de colaboración del Estado con las Corporaciones Locales:

Esta comisión se creó como consecuencia de la promulgación de un Decreto de 1977 que a su vez creaba el Fondo nacional de cooperación municipal.

Es un órgano colegiado por el cual se canaliza la cooperación entre la administración estatal y los entes locales.

TEMA 4.- LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y CORPORATIVA.

1.- CONCEPTOS Y NOTAS ACLARATORIAS.

Cuando hablamos de administración institucional se está haciendo referencia a una serie de entes dotados de personalidad jurídica propia creados por las administraciones territoriales con el objeto de dotar una organización propia y especializada a una función o servicio determinado.

La complejidad de las funciones de las administraciones territoriales provoca unos procesos de descentralización funcional a través de los que se separan determinados servicios y se les dota de personalidad jurídica propia.

Estos entes descentralizados prestan un servicio o una función con una mayor especialidad, agilidad y eficacia.

Este fenómeno de creación de entidades distintas a la entidad matriz constituye, hasta cierto punto, una necesidad tanto en la esfera privada como en la pública.

Pero en la esfera privada se producen otras razones a tener en cuenta, como es la huida del Derecho público, causa fundamental de la creación de estos entes descentralizados. Se persigue huir de los controles de legalidad, de los controles del gasto público o de las garantías del administrado, ya que esto hace perder agilidad a la actuación de la administración pública.

Esta tendencia a llegado a aceptar funciones clásicas de la acción estatal como es la tributaria, no recauda el Estado directamente sino que lo hace por medio de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

Las administraciones institucionales tienen personalidad jurídica independiente pero ello no les convierte en entes realmente independientes respecto de la administración que los crea, En este sentido la administración matriz no puede desentenderse de la actividad de estas nuevas entidades porque en definitiva esta actividad se encuadra dentro de las competencias de la administración matriz.

Por esto la doctrina a señalado que la plena operatividad jurídica de la personalidad jurídica propia de las administraciones institucionales solo se da en sus relaciones con terceros, mientras que en sus relaciones con la administración matriz la personalidad jurídica esta muy atenuada.

Las relaciones administración matriz y entidad institucional se suelen denominar relaciones de instrumentalidad. Así lo dice el Art. 44 de la LOFAGE en su apartado primero: Los Organismos públicos se ajustarán al principio de instrumentalidad respecto de los fines y objetivos que tengan específicamente asignados.

Estas relaciones las podemos analizar desde tres puntos de vista distintos:

- La relación de dependencia y dirección se traduce en que todas las entidades institucionales deben estar adscritas a un organismo de la administración matriz, por ejemplo la AEAT esta adscrita al ministerio de hacienda.

Este órgano es el que posee la responsabilidad política directiva sobre la actividad de estas entidades y en consecuencia posee sobre ellas potestades de dirección y control.

Esta dependencia también se traduce en la previsión de recursos de alzada. Contra las decisiones de las administraciones institucionales.

- En el ámbito interno del propio ente institucional esta relación de dependencia también se manifiesta en el plano administrativo y en el plano económico-financiero.

La administración matriz será la que nombre y cese a los titulares o miembros de los organismos de Gobierno de las entidades institucionales.

La administración matriz también ejerce el control financiero de los entes institucionales a través de las técnicas presupuestarias y de intervención del gasto y también por la aprobación de planes o de programas de actuación.

- La relación de dependencia también impone que en el supuesto de extinción del ente institucional su aparato organizativo y patrimonial retorne al seno de la administración matriz.

2.-TIPOS DE ADMINISTRACIONES INSTITUCIONALES DE BASE FUNCIONAL.

En el ordenamiento jurídico español siempre ha existido un intento de establecer o fijar una normativa común para todas las administraciones institucionales, ello no obstante esta normativa se ha reducido a escasas reglas principalmente dirigidas a fijar un control financiero descuidando los demás aspectos porque las reglas relativas a su organización y al régimen jurídico se establecían por separado para cada tipo de entidad a través de sus respectivos estatutos.

La LOFAGE ha continuado con esta pretensión uniformadora y en este sentido se ocupa de los organismos públicos en su Título III. En este sentido la Ley considera a todas las entidades institucionales dependientes o vinculadas a la AGE como organismos públicos (Art. 41 LOFAGE)

Todos ellos tienen personalidad jurídica independiente y por tanto tienen patrimonio propio y autonomía de gestión sin perjuicio de la dependencia que se inscribe en la relación de instrumentalidad.

La creación de estas entidades debe hacerse por Ley en la que se debe determinar un tipo concreto de organismos públicos que se crea del ministerio u organismos al que se adscribe, los recursos económicos con los que cuenta u el régimen jurídico al que se somete.

Los organismos públicos estatales se clasifican en dos tipos:

- Los organismos autónomos
- Las entidades públicas empresariales, es una denominación instaurada por la LOFAGE que pretende agrupar a las entidades que poseen una organización pública pero que tienen carácter empresarial.

También debemos hacer referencia a las sociedades mercantiles, pero estas no vienen reguladas en la LOFAGE.

Las administraciones institucionales autonómicas se regulan por su propia normativa y en la administración local la LBRL establece unos tipos de administración institucional como son los organismos autónomos, las sociedades mercantiles y las cooperativas.

A) Entes instrumentales: Organismos autónomos y Entidades públicas empresariales:

Organismos Autónomos:

Como organismos autónomos podemos citar: El INSALUD, la Biblioteca nacional, el Museo del Prado, el CIS,

La creación de los organismos autónomos obedece a la conveniencia de descentralizar la realización de funciones de formato de la actividad prestacional o de gestión de servicios públicos de la entidad que los crea.

Dado su carácter esencialmente administrativo están sometidos tanto en su organización como en su actividad al Derecho administrativo.

El régimen jurídico de su actividad es el Derecho administrativo general.

Su creación debe ser por Ley, que debe fijar el Ministerio al que se adscriben, el cual tiene encomendada su dirección y control y su extinción además de por Ley también puede producirse por RD del Consejo de ministros.

Como causas de extinción de un organismo autónomo encontramos:

Por transcurso del plazo fijado en su Ley de creación.

Porque sus funciones hayan sido asumidas por la administración matriz o por las CCAA.

Porque se hayan cumplido los fines que motivaron su creación.

La norma reguladora básica de estos organismos autónomos son sus estatutos también aprobados por el Consejo de ministros.

En cuanto a su organización debe fijarse en los estatutos, junto a las funciones y competencias que se atribuyen al organismo y especialmente las potestades administrativas que pueden ejercer teniendo en cuenta que en ningún caso pueden comprender la expropiación forzosa.

Los Estatutos también deben fijar sus órganos de dirección y su rango administrativo y también las atribuciones de estos órganos; indicando también que actos agotan la vía administrativa.

Además deben determinar el régimen aplicable al personal que podrá ser funcionarial o laboral.

Por lo que respecta al patrimonio los estatutos dicen que bienes le adscribe la entidad matriz y los bienes que integran su patrimonio propio.

Así mismo establecen los recursos económicos con los que se financiara la actividad del organismo autónomo, en este sentido los recursos pueden provenir de cualquier fuente legal. Aquí destacan las consignaciones específicas que tengan en los Presupuestos generales del Estado, transferencias de las administraciones o entidades públicas y también los ingresos que puedan percibir por su actividad.

Entidades Públicas Empresariales (EPE):

Podemos considerar entidades públicas empresariales: RENFE y Correos y telégrafos.

La LOFAGE a querido separar claramente los organismos públicos de base empresarial de aquellos otros que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos y que para cuya prestación no compiten directamente en el mercado.

A los organismos públicos de base empresarial la LOFAGE los encuadra en la nueva denominación de EPE, mientras que a los que ofrecen y prestan servicios públicos son denominados organismos autónomos.

Por lo tanto las EPE tienen como finalidad realizar actividades prestacionales, la gestión de servicios públicos o también la producción de bienes de interés público, todo ello susceptible de contraprestación.

Son empresas públicas pero tienen un régimen organizativo público, es esta característica la que las diferencia de entidades públicas que se encuadran en un régimen jurídico mercantil.

Las EPE como entidades públicas que son se engloban en la categoría de organismos públicos y por lo tanto comparten aspectos de su régimen jurídico organizativo con los organismos autónomos. En este sentido es común:

- Su régimen de creación, de modificación y de extinción.
- El contenido mínimo de sus estatutos.

Por lo demás en cuanto a su régimen jurídico podemos diferenciar su régimen jurídico organizativo del régimen jurídico de su actividad.

En cuanto a su organización estas entidades se rigen por el Derecho administrativo mientras que el régimen jurídico de su actividad, las relaciones con terceros, se rigen por el Derecho privado. Esta es la nota característica que los diferencia de los organismos autónomos.

El control judicial de su actividad será el de jurisdicción civil o laboral.

De otra parte estas EPE también pueden tener atribuido en sus estatutos el ejercicio de potestades administrativas, que en todo caso, se regirán por el Derecho administrativo y estará sujeto al régimen de recursos previstos en la legislación general.

El personal se rige por el Derecho laboral y no son funcionarios.

El patrimonio de las EPE puede estar integrado por bienes y derechos propios o adscritos por la administración que los crea, su patrimonio se rige por las mismas normas que los organismos autónomos.

Pero estas EPE como forma de financiación deben tener la propia o la ordinaria de las empresas privadas y solo excepcionalmente pueden financiarse con las consignaciones en los presupuestos de otras administraciones o con transferencias de otras administraciones.

Estas EPE compiten en el mercado con las diferentes empresas privadas y que deben tener igual modelo de financiación, el cual debe ser el precio que como contraprestación a su actividad perciben o acudiendo a los mercados ordinarios.

El régimen de contratación se rige por la Ley de contratos de las administraciones públicas, y el régimen presupuestario económico-financiero de contabilidad y de control financiero es el previsto en la Ley General Presupuestaria.

B) Las Comisiones Reguladoras Independientes (CRI):

Estas comisiones se encuentran especificadas en la disposición adicional 10ª de la LOFAGE.

Las Comisiones Reguladoras Independientes son administraciones institucionales en las que desaparece el principio de instrumentalidad y las técnicas de control o tutela.

Sus estatutos suelen someter a su régimen de personal y contratación al Derecho privado pero en el ejercicio de sus potestades de regulación y control están sometidos al Derecho administrativo y al principio de legalidad y al principio de especialidad de sus funciones.

El objeto fundamental de sus funciones es regular, supervisar y controlar un determinado sector económico pero sin sometimiento a la dirección de la clase política pero con pleno sometimiento al Derecho y desde un punto de vista técnico o de especialización técnica.

En muchos países europeos e inspirándose en la experiencia de EEUU han creado para regular y disciplinar sectores económicos.

En España encontramos:

- El Banco de España que tiene autonomía y las funciones de regulación y supervisión del sector financiero así como la determinación de la política monetaria.
- La Comisión nacional del mercado de valores, tiene función de regulación y supervisión de los mercados bursátiles.
- La Comisión del sistema eléctrico nacional.

- La Comisión del mercado de telecomunicaciones.
- El Consejo de seguridad nuclear.
- La Agencia de protección de datos.

En el régimen jurídico de estas entidades hay que destacar dos características fundamentales:

- La especialización técnica.
- La independencia, que es el principal objetivo que se persigue garantizar el ordenamiento jurídico económico en determinados sectores o mercados mediante organismos dotados de la necesaria especialización técnica que se requiere para supervisar sectores sofisticados económica y tecnológicamente.

C) Las entidades dotadas de autonomía:

Por distintas razones también nuestro ordenamiento jurídico suprime el principio de instrumentalidad y las técnicas de control y tutela en algunas entidades a las que se le reconoce un cierto grado de autonomía. Este es el caso de las universidades públicas a las que la CE en su Art. 27.10 les otorga autonomía. Otro ejemplo es el ente público Radio Televisión Española.

D) Las empresas públicas:

Estos organismos están regulados en la disposición adicional duodécima de la LOFAGE sobre sociedades mercantiles estatales, que dice: Las sociedades mercantiles estatales se registrarán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y contratación. En ningún caso podrá disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública.

Se puede definir empresa pública como una sociedad mercantil en cuyo capital sea mayoritaria la participación de la administración pública o de un organismo autónomo dependiente de la misma.

La característica fundamental es que se trata de sociedades mercantiles que tienen personalidad jurídica privada y además no pueden ostentar ni ejercer potestades públicas.

A través de estas empresas públicas la intervención del Estado en la economía abandona el campo del Derecho administrativo y entra a formar parte del campo de Derecho privado.

La incorporación de nuestro país a la CEE a supuesto un proceso importante en la regulación de las empresas públicas, esto se da porque los tratados de las comunidades europeas imponen normas de defensa de la libre competencia que prohíbe fundamentalmente los monopolios, el abuso de la posición dominante, los Derechos de exclusiva y también las ayudas estatales a dichas empresas.

De otra parte la iniciativa pública en la actividad económica a través de la creación de empresas públicas también es reconocida en el Art. 28.2 de la CE pero en todo caso esta decisión pública de participar en la actividad económica debe justificarse demostrando que la actividad en cuestión reviste importancia pública.

Durante los últimos años en nuestro país se ha realizado un proceso de organización y fundamentalmente de privatización de las empresas públicas, como es el caso de Correos y Telégrafos.

3.- LA ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA.

A) Concepto y naturaleza:

Todas las administraciones anteriores poseen un origen fundacional de la administración territorial que las crea. Pero algunas administraciones institucionales no poseen ese origen fundacional sino que son consecuencia de procesos asociativos de los ciudadanos cuyas corporaciones asumen funciones de interés general, lo cual supone el reconocimiento de personalidad jurídica pública y de diversas potestades administrativas.

En este sentido la administración corporativa de base privada supone históricamente una opción política de organización social que implica el reconocimiento de la capacidad de ciertos sectores o grupos para:

- Autorganizarse
- Representar sus intereses ante los poderes públicos.
- Desempeñar las funciones públicas de ordenación del sector más directamente vinculadas a la actividad que les es propia.

Los antecedentes de este tipo de organización social los encontramos en la Edad Media con los gremios que agrupaban las actividades artesanales u comerciales.

Estas corporaciones tienen personalidad jurídica pública pero su naturaleza es mixta porque son corporaciones públicas y privadas.

- Son privadas cuando actúan para gestionar los intereses privados o particulares de sus miembros.
- Son públicas porque ejercen las potestades que les otorga el ordenamiento jurídico para conseguir fines de interés general.

Un ejemplo de estas corporaciones son los colegios profesionales.

Las notas esenciales o características fundamentales de estas administraciones corporacionales son:

- Están constituidas por un cupo definido de personas. La condición de miembro se adquiere obligatoriamente por mandato de la Ley en base a las circunstancias objetivas que concurren en dichas personas. Como corporación de Derecho público a pesar de tener una base privada tienen un origen público y son directamente creadas por las normas o en base a estas por un acto administrativo.
- En los sistemas político democráticos estas corporaciones se rigen por el principio de autonomía que a su vez se traduce en los siguientes principios:
- De autoorganización: la autoselección de sus cargos directivos a través de procesos electivos entre sus miembros.
- Autonomía, supone la capacidad de dictar normas.
- Autarquía, es la capacidad de Gobierno y administración de sus propios intereses. Ello no excluye la posibilidad de que en la legislación no se establezcan controles por parte de entidades superiores.

La organización de estas corporaciones viene impuesta por la legislación específica que las regula pero con carácter general los cargos directivos deben elegirse por sufragio libre y secreto entre sus miembros.

- Esfera de intereses propios cuya representación, defensa y administración tienen encomendada. Estos intereses comunes a todos sus miembros tienen naturaleza total o parcialmente pública.
- El régimen económico de las corporaciones se nutre fundamentalmente de ingresos de sus propios miembros cuyo pago es obligatorio e incluso de naturaleza tributaria.

B) Tipos de corporaciones y régimen jurídico:

Existen varios tipos de corporaciones pero nosotros solo nos adentraremos en los colegios profesionales. El resto de corporaciones son:

- Las cámaras agrarias.
- Las cámaras de comercio, industria y navegación.
- Las cofradías de pescadores.
- Las comunidades de usuarios de aguas.

Los colegios profesionales:

Estos están previstos en el Art. 36 de la CE que dice: La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos.

Actualmente estos colegios se regulan por la Ley de 13 de febrero de 1974 que fue modificada por las leyes de 1978 y de 1997.

En la actualidad todas las profesiones tituladas de nivel universitario tienen reconocido su propio colegio profesional. Pero últimamente han aparecido colegios que intentan agrupar a sectores profesionales cuya actividad no se corresponde con una determinada titulación.

Para limitar esta injustificada expansión de colegios profesionales la Ley exige que la creación de estos organismos se realice mediante Ley.

Dado que nadie puede ejercer las profesiones sin estar debidamente colegiado la admisión en los colegios en una actividad reglada en la que solo cabe comprobar que el solicitante contiene los requisitos de titulación académica adecuada.

Tienen las notas esenciales o características fundamentales que se han citado en el apartado anterior por tanto podemos decir que ejercen diversas funciones básicas:

- Representación de los intereses de la profesión.
- Funciones de interés particular para sus miembros.
- También ejercen funciones de interés general como
- Funciones de información, consulta y colaboración con la administración desempeñando igualmente las funciones que esta le delega.
- A título propio ejercen funciones de ordenación del ejercicio de la profesión.

Por cada rama o profesión colegiada ha de elaborarse un estatuto general que se aprueba por Real Decreto y en el que deben concretarse los Derechos y deberes fundamentales de los colegiados en relación con el ejercicio de la profesión, también las normas básicas de organización de los colegios, el régimen jurídico de su actividad, el régimen económico-financiero de los colegios con especial referencia al sistema de cuotas y también las relaciones entre los colegios y los consejos de los colegios con la administración pública.

También podrán regularse los baremos de honorarios que no deben tener carácter obligatorio sino meramente orientativo.

La orientación comercial puede estructurarse en tres niveles territoriales:

- Tiene una extensión territorial muy variada que suele coincidir con la provincia.
- Consejos superiores de colegios profesionales que pueden ser creados por la legislación autonómica. Estos consejos se integran porque obligatoriamente deben pertenecer a los mismos los colegios establecidos en el territorio de la CCAA.
- A nivel nacional la Ley de colegios prevé la creación de consejos generales que obligatoriamente están integrados por los distintos colegios de la misma profesión.

TEMA 5.- LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA Y DE CONTROL.

1.- INTRODUCCIÓN.

Los organismos activos, que son competentes para tomar decisiones, necesitan en muchas ocasiones de órganos para que los asesoren. Estos órganos están especialmente capacitados para ello debido a su estructura y a la preparación de sus elementos personales.

Estos órganos se denominan consultivos y realizan su labor a través de la emisión de dictámenes o informes verbalmente o por escrito y son informes de carácter jurídico o técnico.

Teniendo en cuenta las funciones que desarrollan estos órganos consultivos podemos establecer las siguientes distinciones:

- Tienen carácter eminentemente consultivo (Consejo de Estado) mientras que otros solo parcialmente ejercitan funciones consultivas (Comisión nacional de colaboración del Estado con las corporaciones locales).
- Las consultas que emiten pueden basarse en criterios jurídicos (servicio jurídico del Estado), técnico (existen infinidad de órganos de este tipo) y excepcionalmente en criterios de oportunidad (Consejo de Estado)
- Como todos los órganos pueden ser centrales (Consejo de Estado) o periféricos (Comisión territorial de asistencia al Delegado del Gobierno)
- Organismos con competencia general (Consejo de Estado y servicio jurídico) y órganos con competencias especiales (infinidad de órganos consultivos de los ministerios).
- Por otra parte teniendo en cuenta su estructura pueden ser unipersonales, los informes no tienen que ser necesariamente por escrito sin perjuicio de que esta forma es la normal de exteriorización, o colegiados, pueden funcionar en pleno o comisiones y sus informes o dictámenes se realizan por escrito.

Los informes o dictámenes son una especie de actos administrativos de trámite y a tal efecto tenemos en cuenta los Art. 82 y 83 de la Ley 30/92. Los informes podrán ser en cuanto a la obligatoriedad de solicitud facultativos o preceptivos. Atendiendo a la situación en que el organismo activo se encuentra respecto de los órganos consultivos los informes emitidos podrán ser vinculantes o no.

Por lo general y salvo disposición expresa en contrario (Art. 83.1) los informes serán facultativos u no vinculantes.

2.- EL CONSEJO DE ESTADO.

Esta recogido en el Art. 107 de la CE que dice: El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia.

Esta Ley orgánica es la Ley 3/1980 de 22 de abril del Consejo de Estado.

Actualmente tienen exclusivamente carácter consultivo por lo tanto los asuntos en los que dictamine el Consejo de Estado no pueden remitirse a informe de ningún otro organismo o cuerpo del Estado.

Únicamente los que hubiera dictado la comisión permanente del Consejo de Estado podrán ser informados por el Consejo de Estado en pleno.

Las características de la configuración del Consejo de Estado son:

- Estructuralmente el consejo de Estado es un órgano colegiado de estructura interna compleja porque esta

integrado por un pleno, varias secciones y comisión permanente.

- Funcionalmente es un órgano de competencia general y a su vez también es un órgano independiente. La LOCE en el Art. 1 doce que esta dotado de autonomía orgánica y funcional para garantizar la objetividad e independencia de acuerdo a la CE y a las leyes.
- Formalmente es el supremo órgano consultivo del Gobierno tal y como dice el Art. 107 de la CE.

Hasta cierto punto y en materia de conflictos el Consejo de Estado es un órgano constitucional decisorio de los conflictos de jurisdicción entre los Tribunales de justicia y la administración. Esto se da porque tres consejeros del Consejo de Estado forman parte del órgano que resuelve estos conflictos.

En cuanto a su **composición** podemos decir:

- Presidente: es nombrado libremente por el Consejo de ministros. Para este cargo no se exige calificación profesional determinada solo se exige que sea un jurista de reconocido prestigio y experto en asuntos de Estado (Art. 3 LOCE)
- Pleno se compone de consejeros que se dividen en:
 - Consejeros permanentes: son el elemento estable y profesional del Consejo y les corresponde la presidencia de las secciones en que se divide el consejo y junto con el presidente y el secretario general forman la comisión permanente. Los nombra el Gobierno sin límite de tiempo (Art. 7 LOCE) deben ser personas que estén o hayan estado en las categorías que diga el artículo, comp. Pueden ser por ejemplo: Ministro, Presidente o miembro de los consejos ejecutivos de las CCAA, Académico de número de las Reales Academias,
 - Consejeros natos: son aquellos que ostentan determinados cargos públicos (Art. 8 LOCE). La Ley dice que son el Director de la real academia española, el Fiscal general del Estado, el presidente del Consejo general de abogacía
 - Consejeros electivos: son nombrados por el Gobierno para el plazo de 4 años. El nombramiento recae en personas que hayan ostentado cargos relevantes en los poderes públicos del Gobierno (Ministro, Diputado, Senador, Embajador,)
- El consejo de Estado esta asistido por el cuerpo de letrados del Consejo de Estado, de entre estos se nombra al Secretario general del Estado.

Las competencias del Consejo pueden ser:

- Debe emitir informes o dictámenes en los asuntos en los que le somete el gobierno, los ministros o las CCAA a través de sus respectivos presidentes, aunque casi todas las CCAA poseen un consejo consultivo.
- Puede elevar al Gobierno propuestas que juzgue oportunas referidas a cualquier asunto relacionado con sus funciones.
- Las competencias más importantes son los informes preceptivos, aquellos que necesariamente debe emitir. Aquí el Consejo de Estado esta ejerciendo un control jurídico más que una función consultiva sobre materias que versen sobre el ejercicio de materias legislativas o reglamentarias:
- Proyectos de Decreto legislativo.
- Anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución de Tratados internacionales.
- Proyectos de Ley
- Proyectos de disposiciones administrativas.
- También debe informar en asuntos de materias internacionales reguladas en los Art. 21 y 22 de la LOCE.

3.- EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (CES)

Actualmente el Consejo de Estado ha visto reducidas sus funciones prácticamente a las consultas o a los dictámenes jurídicos. Esto junto al creciente aumento de la intervención económica de la administración y la

complejidad cada vez mayor de las nuevas tareas de la administración a originado la creación de otros órganos consultivos de carácter especializado.

En las democracias actuales destacan por su importancia los Consejos económicos o los Consejos de economía y del trabajo. Existen estos consejos por mandato constitucional en países como Alemania, Francia e Italia.

Estos consejos son unos órganos de composición numerosa en los que se integran los representantes de los grupos y categorías económicas y sociales. Son a la vez órganos auxiliares del Gobierno con funciones consultivas y también órganos auxiliares del poder legislativo con iniciativa para la elaboración de proyectos de Ley.

Estos consejos económicos y sociales responden a ideas corporativistas y también a la necesidad de dar participación en las tareas del Estado a grupos representativos de intereses económicos y sociales que como tales no tienen acceso en los pauses de democracia directa a los órganos legislativos y de la administración.

En nuestro país existe un precedente que es lo que se llamaba el Consejo de Economía Nacional, creado en 1940, pero que tenía una configuración distinta de los Consejos de economía y del trabajo de los países europeos ello porque su competencia era consultiva y también investigadora de la economía y coordinadora de organismos relacionados con la actividad económica.

Una vez desaparecido este consejo el fundamento constitucional de una administración consultiva lo encontramos en le Art. 131.2 que dice:

El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.

Peor la Ley de 17 de junio de 1991 creo el CES pero no es in consejo de planificación económica sino que es un consejo económico y social de carácter clásico en este sentido la exposición de motivos de la Ley no se refiere al Art. antes citado sino que se refiere al mandato constitucional más genérico de la participación de los ciudadanos en la vida económica y social.

Por lo tanto podemos decir que el mandato del Art. 131.2 aun no esta cumplido.

En este sentido podemos decir que el CES no tiene funciones planificadoras y las funciones consultivas en materia económica que se le asignan son poco relevantes a pesar de que se le asigne expresamente la elaboración de informes preceptivos en los anteproyectos de leyes y proyectos de reales decretos legislativos que regulen materias socio-económicas.

Son poco relevantes estas materias porque de ese carácter preceptivo se excluye la Ley económica más importante que es la Ley general de presupuestos y de otra parte se condiciona esta preceptividad a que se considere por el gobierno.

A pesar de ello y para el ejercicio de estas funciones el consejo dispone de una compleja organización muy parecida a la del Consejo de Estado:

- Presidente
- Vicepresidentes
- Secretario general
- Pleno

- Comisión permanente
- Comisión de trabajo

Actualmente del CES forman parte 61 personas:

- El presidente designado por el Gobierno
- 20 representantes de las organizaciones sindicales
- 20 representantes de las organizaciones empresariales.
- 20 expertos designados por el Gobierno .

4.- LA DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO (DGSJE)

Un Real Decreto de 5 de junio de 1985 creo la DGSJE, esta viene a sustituir a la anterior Dirección general de lo contencioso del Estado.

A esta DGSJE le corresponde la dirección y la coordinación de los servicios de asistencia jurídica, tanto consultiva como contenciosa, es decir, tanto el asesoramiento jurídico como la representación y la defensa en los juicios.

En 1996 esta DGSJE se adscribe a la Secretaria de Estado de justicia y se estructura en:

- Subdirección general de los servicios contenciosos.
- Subdirección general de los servicios consultivos que le corresponde el asesoramiento en Derecho jurídico a la administración del Estado y de sus organismos autónomos.
- Gabinete de estudios.
- Secretaria general
- Distintos servicios jurídicos ante los tribunales nacionales y supranacionales.

5.- LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE)

La IGAE esta encuadrada en el Ministerio de hacienda y a su vez tiene intervenciones delegadas en los distintos ministerios y en los organismos autónomos.

La IGAE lleva a cabo un control de tipo preventivo de la regularidad de las actuaciones de tipo económico, en este sentido actúa con plena autonomía respecto de las autoridades y entidades cuya gestión fiscaliza.

En cuanto a sus funciones se encuentran en los Art. 16 y 17 Ley General Presupuestaria y son:

- Realiza un control de los actos de la administración del Estado y de sus órganos autónomos que den lugar al reconocimiento de Derecho y obligaciones de contenido económico, ingresos y gastos y recaudación, inversión o aplicación de los caudales públicos. Todo ello para asegurar que la administración de la Hacienda pública se lleve a cabo de acuerdo con las disposiciones aplicables a cada caso.
- Control financiero respecto de los servicios autónomos, sociedades y demás entes públicos estatales para comprobar su funcionamiento en el aspecto económico y financiero de acuerdo a las disposiciones y directrices que le sean de aplicación.

ESTUCTURAS POLITICAS Y ADMINISTRATIVAS II 55