

TEMA II

La Administración Pública Española. La Administración General del Estado. La Administración de la Comunidad Autónoma y la Administración Local.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA. –

La AP puede entenderse básicamente desde una perspectiva funcional o de actividad y des una perspectiva orgánica.

- **Funcional.** En este sentido administración hace referencia a un concepto dinámico que se contrapone a otras formas de manifestación del Poder Público, como la legislación o la jurisdicción.
- **Orgánica.** Desde esta perspectiva se considera a la Administración como el conjunto de órganos o instituciones que llevan a cabo esa actividad que se estima administrativa.

Sin embargo, observamos como en ambos sentidos se parte de un concepto previo de lo que es –Administración, concepto que es preciso esclarecer para llegar a una definición precisa de lo que es la Administración Pública.

Atendiendo a su sentido etimológico o vocablo Administrar proviene del latín "ad ministrare que significa servir. Gil Robles indica que administrare se deriva probablemente de ad manus trahere que implica alusión a la idea, de manejo o gestión. Por ello afirma el profesor Garrido Falla que la Administración alude a gestión de asuntos o intereses. El diccionario de Lengua Española, por su parte emplea el término administrar como equivalente a gobernar, regir, o cuidar, y el administrador es la persona que administra bienes ajenos.

En consecuencia, Administración, por su raíz etimológica recoge dos ideas fundamentales: las de gestión y subordinación. En efecto, la función administrativa supone una actividad gestora, esto es, de realización de fines mediante el empleo de medios pertinentes, y una actividad subordinada, en cuanto que esos fines y esos medios vienen predeterminados por consideraciones superiores de tipo político. A ello Garrido Falla añade la nota de alteridad, ya que la acción administrativa se ejerce, normalmente, respecto de bienes o intereses que no son propios sino, muy al contrario, ajenos: los de la comunidad.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. –

La Administración Pública se presenta en nuestro ordenamiento jurídico totalmente organizada, como un auténtico órgano del Estado, siendo los funcionarios simples agentes de dicha organización. Las Administración Pública no es representante de la comunidad –como ocurre al Parlamento–, sino una organización puesta su servicio. Así la Constitución Española al referirse a la Administración, además de subrayar como primera nota definitoria su carácter servicial (Art. 103.1 La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales), extrae de ello inmediatamente su condición de subordinada o sometida (Art. 103.1 con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho; Art.. 106.1: Los tribunales controlan la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican) En igual sentido se pronuncia la **Ley 6/97 de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante L6/97)**, al destacar, en su exposición de motivo su carácter servicial y en su Art. 2.1, su sumisión a la Ley y al Derecho.

Pero no solo matiza la Constitución estos dos caracteres, sino que además establece cuales han de ser los principios de actuación de la Administración Pública; eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación (Art. 103.1)

Esta organización servicial de la comunidad que es la Administración Pública, aparece con personalidad jurídica propia (Art. 20.2 L6/96, Art. 137 CE y L7/85), y para el derecho Administrativo, al que está sometida, es, ante todo, un sujeto de relaciones jurídicas. El dato primario de la Administración Pública ante el Derecho es este de su personalidad jurídica, personalidad que es una nota que la comprende a ella sola como organización y que deja fuera a los órganos legislativos y judiciales. En consecuencia, cabe decir que para el Derecho Administrativo la Administración Pública es ante todo una persona jurídica.. Todas la relaciones jurídico-administrativas se explican en tanto la administración Pública, es cuanto persona, es un sujeto de Derecho que emana declaraciones de voluntad, celebra contratos, es titular de un patrimonio, es responsable, es justiciable, etc. De este modo, personificación de la Administración Pública es el dato primario y sine qua non del Derecho Administrativo.

Hay que destacar también cómo en lugar de hablar de la administración pública en singular hemos de hablar de administraciones públicas, de una pluralidad de entidades administrativas dotadas cada una de ellas de personalidad jurídica. Esta pluralidad de entes administrativos se ordena en las siguientes esferas: la Administración General del Estado, la de las Comunidades Autónomas, la Administración Local y la Administración Institucional (del Estado –RENFE, Instituto Nacional de la Seguridad Social, etc.–, de las CCAA –Instituto Andaluz de la Mujer, Servicio Andaluz de Salud–, o de cada uno de los Entes Locales –Empresa Municipal de Transportes, Patronatos de Viviendas, etc.–, y finalmente, la Administración Corporativas –Cámara Oficiales, Colegios Profesionales, etc.–

Estas esferas tienen un estatuto general: la Administración del Estado, en la Ley 6/7 –la cual ha derogado la Ley de régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957–, las CCAA en sus respectivos Estatutos, norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, según precisa el artículo 147 CE; la Administración Local, en la Ley 7/85 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local; la Administración Institucional del Estado en la Ley 6/97 –que ha derogado la Ley de Régimen Jurídico de la Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958–; La Administración Institucional de los entes locales en la Ley 7/85 y en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales del 17 de junio de 1955. Falta en el caso de la Administración corporativa –salvo en algunos casos, los Colegios Profesionales, por ejemplo que son regulados por una ley general para todos ellos, de 13 de febrero de 1974, modificada por la de 26 de diciembre de 1978– sin duda por la irreductible heterogeneidad de los fenómenos que bajo ella se encuadra. Pero es lo común que, por debajo de ese estatuto general de esferas administrativas, cada ente en particular disponga de un estatuto propio más o menos diferenciado (Municipios, Provincias, entes institucionales)

LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DE ESTADO.–

Es aquella que tiene a su cargo la gestión en todo el territorio nacional de aquellos servicios y funciones que le atribuye la Constitución (Art. 2.5 L6/97. Su **regulación jurídica** básica se encuentra en el Título 4 CE, su actuación, en la Ley 30/92, y su organización y funcionamiento, en la Ley 6/97.

La Ley 6/97 –que ha derogado tanto la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 2687/1957 como la ley de Organización de la Administración central del Estado de 16/8/1983– ha supuesto el establecimiento de unas nuevas bases de la Administración General del Estado; la unificación normativa sobre la materia; la introducción de la denominada **Administración única**; la profesionalización de la Administración General del Estado; y la actualización normativa de la administración Institucional del Estado, que cambia su denominación por la de Organismos Públicos.

La **Administración General de Estado** está compuesta por una gran diversidad de órganos, aunque todos se reconducen jurídicamente a una sola entidad que los agrupo –Art. 2.2 L6/98–. Esta pluralidad de órganos administrativos estatales se estructura básicamente conforme a un **criterio departamental** – horizontal en virtud del principio de especialización funcional– y **jerárquico** –vertical dentro de cada departamento o sector–, que permite organizar en su conjunto a esta Administración Pública. Estos dos criterios se

complementan con el de distribución territorial de las funciones administrativas, conforme al cual se distingue entre órganos centrales, que extienden su acción a todo el territorio nacional – Consejo de Ministros, Ministros, Secretarios de Estado, etc. –, y otros órganos que limitan su competencia a una determinada circunscripción territorial. Estos órganos territoriales, se integran, asimismo, en la propia Administración General del Estado, junto a los órganos centrales y bajo la dependencia de éstos, aunque para diferenciarlos suelen denominarse órganos periféricos o Administración periférica –del Estado–.

En este sentido la Ley 6/97, en su artículo 6, establece que 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 CCAA –art. 6 L6/97–.

En la Organización Central se integran órganos superiores: Ministros y Secretarios de Estado, y órganos directivos: Subsecretarios y Secretarios Generales; Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales y Subdirectores Generales.

En la Organización Territorial se integran los siguientes órganos directivos: Delegados del Gobierno en las CCAA –con rango de Subsecretarios– y Subdelegados del Gobierno en las provincias –con nivel de Subdirector General–. Igualmente, se crea la figura de los Directores Insulares de la Administración General del Estado, en las islas en que se determine, los cuales dependerán del Delegado o Subdelegado del Gobierno. Se mantienen los Delegados del Gobierno en Ceuta y Melilla, los cuales se equiparan a los Delegados del Gobierno.

A través de la L6/97, se ha producido una adecuación de la organización administrativa periférica al sistema autonómico, optando por el modelo de Administración Única, de forma que el protagonismo administrativo en el territorio autonómico lo tenga precisamente la Administración autonómica, que también podrá asumir funciones administrativas en materia de competencias exclusivas del Estado mediante las técnicas del art. 150.2 CE –Leyes orgánicas de transferencias o delegación–. Ello supone sentar las bases para completar el proceso de descentralización, con la transferencia a las Administraciones autonómicas de las funciones de la Administración periférica del Estado, hasta llegar al objetivo de que, al final del proceso, aquéllas constituyan en el ámbito autonómico la Administración general o única.

Esta nueva organización supone, en el aspecto orgánico, la supresión de la figura del Gobernador Civil, que se sustituye por la del Subdelegado del Gobierno. Se potencia al Delegado del Gobierno en el ámbito autonómico, donde se configura como el máximo órgano de la Administración periférica estatal, que además viene reforzado con la integración en la Delegación del Gobierno de los diversos órganos y servicios territoriales de la Administración General del Estado y su organismo públicos, salvo aquellos órganos cuyas singularidades funcionales o volumen de gestión justifique mantenerlos como servicios no integrados en la Delegación del Gobierno, sino como órganos sectoriales bajo la dependencia directa de los correspondientes órganos centrales –art. 33 a 35 L6/97–.

Las Delegaciones del gobierno en las CCAA se estructuran en varias áreas funcionales encargadas de la gestión de los servicios integrados en ellas, de la relación con los servicios no integrados y el asesoramiento en los asuntos correspondientes. En aplicación de los criterios que la Ley establece, existen las Áreas de Fomento, de Industria, y Energía, de Agricultura, así como la Alta Inspección de Educación en las CCAA del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y la Comunidad Foral de Navarra. Al frente de cada una de ellas están situados los llamados Directores de Área, dependientes del Subdelegado del Gobierno en la provincia y bajo la superior dirección del Delegado del Gobierno, excepto en las CCAA uní provinciales, en las cuales al no existir aquél, los Directores de Área dependen por ello directamente del propio Delegado.

De otra parte, y para la gestión de los servicios comunes de la Delegación del Gobierno, incluyendo la de los integrados, existe un Secretaria General. También existe un Secretaria General en las Subdelegaciones del

Gobierno y en las Direcciones Insulares.

Se crean también las Comisiones Territoriales de Asistencia del Delegado del Gobierno, presididas por éste y compuestas por los Subdelegados del Gobierno, en las provincias comprendidas en el territorio de ésta y, en las Islas Baleares y Canarias, además los Directores insulares; y las Comisiones de Asistencia a los Subdelegados del Gobierno, presididas por éste e integradas por el Secretario General y los responsables provinciales de los servicios integrados, asistiendo también los responsables de los no integrados que determine el Subdelegado, en función de las materias a tratar.

Por lo que se refiere a la Administración consultiva, que es aquella que tiene por finalidad proporcionar a los órganos de decisión que integran la Administración activa los elementos jurídicos y técnicos necesarios para adoptar las resoluciones correspondientes hemos de destacar los siguientes órganos: El Consejo de Estado, El Consejo Económico y social, el Servicio Jurídico del Estado y la Abogacía del Estado.

Por último, indicar que integran la Administración General del Estado en el exterior: Misiones diplomáticas, permanentes o especiales, Representaciones o misiones permanentes; Delegaciones, Oficinas Consulares; e Instituciones y Organismos Públicos cuya actuación se desarrolle en el exterior.

La Administración de la Comunidad Autónoma. –

Con el reconocimiento constitucional de la posibilidad de creación por las propias colectividades interesadas (las provincias limítrofes con características, histórica, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica, en el supuesto normal que contempla el art. 143.1 CE), e incluso mediante Ley Orgánica en supuestos excepcionales –art. 144– de las llamadas Comunidades Autónomas se opera un **fenómeno de descentralización política** que trata de hacer posible la variedad en la unidad, compatibilizando con ésta el deseo de autogobierno de los distintos pueblos de España.

Este fenómeno comporta un reparto de las responsabilidades públicas y de los campos de actuación entre el Estado y estas Comunidades, que, a un nivel territorial reducido, se alimentan en principio de su misma sustancia política, recaban poderes de análoga naturaleza y tienden a reproducir su misma estructura, sin perjuicio de la supremacía que, como expresión de la unidad del Estado –art. 2 CE– corresponde a las Cortes Generales y al Gobierno, y que se refleja, aparte de en la reserva de las competencias superiores y propiamente soberanas –art. 149–, en una serie de extremos recogidos en la propia CE –así art. 149.3, 150, 155 etc. –

El art. 152 CE –aplicable a las Comunidades Autónomas constituidas al amparo del artículo 151, pero abierto también a las demás sin limitación alguna– configura un modelo estructural que reproduce exactamente el del Estado mismo. Según dicho modelo, la organización institucional autonómica se basará en:

- Una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegura, además, la representación de las diversas zonas del territorio.
- Un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas.
- Un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella.

Al igual que la Administración del Estado, la de las CCAA goza de **una personalidad jurídica que surge directamente de la Constitución**, una vez actualizado el proceso autonómico en los correspondientes

Estatutos.

Es también una **persona jurídica superior** que no depende de ninguna otra, ni siquiera de la Administración del Estado, de la aparece formalmente separada por el principio constitucional de competencia. Esta inexistencia de vínculos jerárquicos entre ambas viene expresado en el art. 154 CE, que construye su relación a través del principio de coordinación.

Sólo en casos auténticamente excepcionales de incumplimiento de obligaciones constitucionales o legales o de actuaciones gravemente atentatorias al interés general de España, puede el Gobierno, según el art. 155 CE, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, imponerse a los órganos de las CCAA y, por supuesto, su Administración, y compelerla (exigirlas) al cumplimiento forzoso de las obligaciones desatendidas o corregir por sí las actuaciones desviadas de l interés general en la forma que éste demanda.

Al margen de esta hipótesis de administración extraordinaria, no hay otra posibilidad de imposición de la Administración del Estado sobre la de las CCAA, pues al mecanismo a que se refiere el artículo 161.2, según el cual el Gobierno puede impugnar ante el CTC las disposiciones y resoluciones adoptados por los órganos de las CCAA, no puede asignarse tal carácter.

Ambas Administraciones Públicas, del Estado y de las CCAA, son pues, y permanecen separadas en situación de normalidad, ajustando sus relaciones al principio de coordinación. En ambos casos, por lo tanto, estamos en presencia de Administraciones mayores, cada una de las cuales es superior en su orden a toda la constelación de entes menores que ellas pueden fundar, nutrir o, cuando menos, tutelar o encuadrar.

La Administración de las CCAA está, también, al servicio de éstas en cuanto unidades políticas. En ellas se verifica, también, de forma semejante a la Administración del Estado, el fenómeno de conexión entre la organización administrativa y los órganos supremos de la Comunidad. El Consejo de Gobierno comisionado de la Asamblea ante la que es políticamente responsable, ejerce funciones ejecutivas y administrativas, y juega el mismo papel que según el art. 97 CE corresponde al Gobierno del Estado en relación con éste.

Igualmente, hay que señalar que la Administración de las CC.AA. es una persona jurídica territorial.

La Administración Autonómica reproduce los mismos sistemas organizativos que los pertenecientes a la administración del Estado, ello implica la existencia de una Administración Autonómica Central y una Administración Autonómica Periférica.

La Administración Autonómica Central ejerce sus competencias en todo el territorio de la Comunidad Autónoma, mientras que Periférica sólo alcanza al territorio de una provincia. Los órganos de la Administración Central de cada Comunidad Autónoma dependerán de lo que establezca cada uno de los Estatutos y sus leyes de desarrollo; no obstante, se suelen repetir en todos ellos las siguientes instancias: el Presidente, Vicepresidente o Vece presidentes, el Consejo de Gobierno y los Consejeros. Además de los Viceconsejeros, Directores Generales y Secretarios Generales Técnicos. Es decir, una organización administrativa semejante a la de la Administración Central del Estado.

La **Administración Autonómica Periférica** obedece a las mismas necesidades de desconcentración de servicios que existen para Administración del Estado. Por ello, entre sus órganos periféricos suelen encontrarse las Delegaciones Provinciales de las diferentes Consejerías, las cuales llevarán a cabo las competencias que les sean delegadas, por aquéllas dentro del territorio de cada una de las provincias que integran la respectiva Comunidad Autónoma.

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.-

Cuando hablamos de Administración >Local estamos haciendo referencia aquellas entidades con

personalidad jurídica pública propia que cuentan con una organización peculiar, un territorio y una órganos propios para el cumplimiento de unos fines y la defensa de unos intereses comunes, localizados en ámbito de su territorio.

Las entidades locales son **entes corporativos territoriales**, en el sentido de que son los ciudadanos los que integran con sus representantes los órganos de esa administración. Por ello se afirma que la Administración de Estado está montada sobre el principio institucional–burocrático y la Administración Local sobre el **principio corporativo–representativo**.

Las Corporaciones territoriales genuinas son, por tanto, las entidades locales, las cuales son denominadas tanto por la CE como por su legislación específica **Corporaciones Locales**, y ello para resaltar su carácter representativo de la población respectiva. los componentes de esta población se integran en el ente con el status formal de miembros vecinos. Es a partir de ellos, mediante técnicas representativas más o menos formalizadas, como se compone el órgano deliberantes superior: el Concejo Abierto o el Ayuntamiento en el municipio, la Diputación Provincial en la provincia, la Junta Vecinal o el Consejo en la Entidades Locales de ámbito territorial inferior al Municipio.

Su regulación primaria la encontramos en el capítulo 2º del Título VIII de la Constitución, el cual lleva por rúbrica De la Administración Local. Pero es en art. 3 de la Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local el que detalla cuales son las Entidades Locales Territoriales.

- **El Municipio.**– La constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y Administración corresponde a los Ayuntamiento integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegido por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto. Loas Alcaldes serán elegido por los vecinos o por los Concejales. La Ley regulará las condiciones en las que procede en régimen de Concejo Abierto.
- **La Provincia.**– La Provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia determinada por la agrupación de Municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades de l Estado. Su Gobierno y Administración Autónoma de las provincias estará encomendado a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. Cualquier alteración de los limite provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica.
- **La Isla.**– En los archipiélagos Balear y Canario, las islas tendrán su Administración propia en la forma de Cabildos o Consejos.

Gozan asimismo, de la condición de Entidades Locales:

- Las Entidades de ámbito territorial inferior al municipio, instituidas o reconocidas por las CCAA.
- Las **Comarcas** u otras Entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las CCAA de conformidad la Ley 7/85 y los correspondientes Estatutos de Autonomía.
- Las **Areas Metropolitanas**.
- Las **Mancomunidades de Municipios**.
-