

PRIMERA PARTE: ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

TEMA 2

El derecho de organización. Teoría del Órgano. La competencia. Relaciones interorgánicas. Jerarquía. La desconcentración y conflictos de atribución.

Se parte de una premisa la Administración se puede entender como una gran organización pero, en realidad, se tendría que hablar de una pluralidad de organizaciones (administración del estado, las 17 administraciones autonómicas, etc.) ya que todas ellas tienen una personalidad jurídica propia y diferenciada.

¿Qué se entiende por organización?

Una organización es un conjunto de medios de diferentes tipos (de tipo personal, material y financiero) ordenados o dispuestos ordenadamente en una serie de unidades diversas a las cuales se atribuyen toda una serie de funciones específicas a efectos del cumplimiento eficaz de la totalidad de funciones que tienen encomendadas la determinada entidad donde se integran estas unidades.

Hay dos conceptos claves;

- Unidad (unidades en que se descompone la entidad); el concepto de unidad es el que luego nos llevará a un concepto más importante, que es el órgano administrativo.
- Entidad; por otra parte hemos de decir que el concepto o la noción de entidad vendría a identificarse con el resultado final de la integración de las diferentes unidades y la noción de entidad es sinónimo de la noción de organización, la noción de organización se puede identificar con la Administración pública.

Una particularidad es que no es sólo esto, a partir de la Revolución Francesa y con toda la teoría de la división de poderes se produjo la identificación entre Administración pública y el poder ejecutivo (siglos XVIII–XIX), pero a mitad del siglo XIX aparece en Alemania una nueva concepción (concepción de la personalidad jurídica del estado) la cual surge con la idea de dar respuesta al problema de quien era el titular de la soberanía? La respuesta es el Estado, entendido como persona. Esto provoca que una vez se otorga personalidad jurídica al Estado en su conjunto, los tres poderes que lo componían queden un poco diluidos, de tal forma que la Administración (hasta ahora se identificaba con el poder ejecutivo) pasa a ser identificada como una función del Estado persona. Contra esto, se produce una reacción y se dice; las funciones del Estado son contingentes y, por tanto, la Administración pública no se puede identificar con las funciones que realiza, pero tampoco es posible entender la administración como un simple complejo de unidades y lo realmente característico de esta organización (Administración pública) es que está dotada de personalidad jurídica (esto significa que necesariamente se convierte en sujeto de derecho y por tanto, puede ser titular de relaciones jurídicas (concretamente, de las relaciones jurídicas relacionadas con las funciones que tiene encomendada esta organización)).

Administración pública; organización con personalidad jurídica propia. No se puede identificar Administración pública con una simple organización. Las administraciones públicas son organizaciones personificadas.

A partir de aquí, esta organización personificada entonces empezará a ser objeto de trato por parte del derecho, en concreto, del Derecho administrativo. El derecho administrativo se ocupa de la actividad del sujeto y del propio sujeto, así, una parte del derecho administrativo no se ocupa de regular las relaciones donde interviene el sujeto (Organización personificada (Administración pública)), sino de regular al propio

sujeto y sus relaciones internas. Esta parte del derecho administrativo no regula las relaciones del sujeto, sino al propio sujeto, y como es lógico son normas jurídicas que forman parte del derecho administrativo (a esta parte del derecho administrativo se la denomina derecho de la organización administrativa). Este bloque normativo (derecho de la organización administrativa) por la presencia de normas de muy diferente tipo (empezando por la constitución, pasando por las leyes y normas con rango de ley hasta llegar a las normas reglamentarias). De las tres la más peculiar de todas es la tercera (normas reglamentarias), porque las normas reglamentarias quien las dicta es la propia administración (art. 11 LPAC, poder de autoorganización), esto significa que la administración se puede autorregular i así, de todas las normas que regulen la organización personificada, algunas de ellas proceden del propio sujeto que es objeto de la regulación y por tanto, la administración tiene poder para autoorganizarse.

¿Tiene un poder ilimitado? No, porque las normas reglamentarias no son exclusivas de la materia organizativa (hay leyes, etc.). Debemos saber que no siempre ha sido así, sino que ha habido momentos en que se han defendido a favor de la administración (poder ejecutivo) una potestad organizativa plena (exclusión de la ley en la regulación de la materia organizativa), la materia organizativa era propia de la potestad reglamentaria. Esto iba acompañado de otras dos teorías (creencias);

- Las normas de organización no son normas jurídicas.
- La potestad organizativa era una potestad discrecional (no control por parte del tribunal).

Resultado de todo esto es que la potestad organizativa quedaba totalmente excluida del control de los dos otros poderes (legislativo y judicial).

Todo esto ha cambiado, la materia organizativa es una más de las materias administrativas y evidentemente, está sometida al control de los tribunales de justicia (art. 106 CE; control de la potestad reglamentaria) y además, la materia organizativa perfectamente puede regularse por ley (en nuestro ordenamiento jurídico no hay nunca reserva reglamentaria, en cambio sí que hay reserva reglamentaria de ley (cualquier materia (ejemplo; materia organizativa)) puede ser reclamada por el legislador y ser regulada por ley).

Constitución: establece los principios generales que configuran el modelo organizativo de la administración española (art. 103.1 CE) y el régimen de creación de los órganos administrativos.

Normas legales organizativas: normas organizativas con rango de ley, hay muchísimas y tratan de establecer aspectos esenciales de la materia organizativa.

Normas reglamentarias: las normas reglamentarias, evidentemente, siempre deben estar ajustadas a la regulación establecida por normas de rango superior (constitución y leyes). La parte reglamentaria organizativa ha de respetar las normas de rango mayor, lo que pasa es que esto que es así, en el supuesto de la materia organizativa tiene una cierta peculiaridad y es que la materia organizativa no difiere de otras materias administrativas, necesariamente ha de ser conforme a las normas de rango superior, pero también es cierto que en la materia organizativa (a diferencia de lo que sucede con otras materias administrativas que afectan a los derechos y deberes de los ciudadanos) es posible la producción de reglamentos independientes (en las otras materias administrativas sólo reglamentos ejecutivos).

Reglamento independiente: no necesitan para su creación una previa habilitación legal expresa y no está destinada a ejecutar una previsión legal.

Reglamento ejecutivo: sí deriva de una previsión legal y está destinado a ejecutar la ley (previsión legal).

Esto no quiere decir que todos los reglamentos de organización tengan la condición de independientes, puede suceder que la ley dicte disposiciones organizativas y remita al reglamento su desarrollo (reglamento ejecutivo) pero también es posible dictar reglamentos independientes. Así, los reglamentos que dicta la

Administración en materia organizativa (orgánica) puede encontrarse, respecto de la ley, en una doble situación;

- Ejemplo; Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado Administración periférica la figura de los directores insulares disposición legal organizativa, pero la ley dice que reglamentariamente se determinará aquellas islas donde haya un director insular y después se adopta un Real Decreto donde se dice que habrá un director insular en Menoría, etc., (hemos de saber que esta figura sólo se da en las CCAA de Baleares y Canarias, y además no en todas las islas sino sólo en algunas). Este real decreto es una norma reglamentaria que tiene la ley como premisa o presupuesto (norma legal que ha previsto y habilita la norma reglamentaria para su desarrollo).
- El caso en que la ley organizativa legislativa no sea un presupuesto, sino que actúe como límite externo de la norma reglamentaria.

Ejemplo; ley del Régimen Local municipio todo municipio debe tener una serie de órganos y dice cuales serán, pero la ley añade que el resto de órganos (complementarios de los anteriores) serán establecidos por el propio ayuntamiento, de esta manera, si el ayuntamiento aprueba un reglamento que establece un nuevo órgano (por ejemplo una comisión), este reglamento orgánico no desarrolla la ley de régimen local.

Unidades: son cada una de las unidades en las que se descompone la organización de una entidad y a las que se atribuyen funciones específicas a efectos del cumplimiento eficaz de la totalidad de funciones que tiene encomendadas la determinada entidad donde se integran estas unidades.

Órgano administrativo: el concepto de órgano administrativo surge para explicar de qué manera resulta imputable a las personas jurídicas las actuaciones llevadas a cabo por las personas físicas que actúan por ellas.

En un primer momento, este fenómeno se intenta explicar en base al concepto de representación (mandato representativo) pero hay un problema y es que todo lo que hace el mandatario excediendo el mandato no resulta atribuible al mandato y, por tanto, de las actuaciones ilegales de los servicios públicos (ejemplo; actuación de un funcionario) la administración no responde.

Nueva teoría: a finales del siglo XIX surge la teoría organicista (de aquí viene la noción de órgano administrativo). Las personas físicas que actúen por cuenta de la administración no son externos de la administración, sino que forman parte de la administración (entendida como persona jurídica), son instrumentos a través de los cuales la administración expresa su voluntad, se dice que son como los brazos de una persona física. Así, los órganos administrativos forman parte de la administración pública y la actuación ilegal del órgano es atribuible o imputable a la administración pública, entendida como persona jurídica.

Por tanto, desde este planteamiento, como se puede entender un órgano administrativo?

- Como conjunto de funciones (funciones específicas al órgano administrativo se le atribuyen estas funciones a efectos del cumplimiento eficaz de la totalidad de funciones que tiene encomendada la administración pública).
- Conjunto de medios materiales y financieros afectados al cumplimiento de estas funciones (funciones específicas).
- Como la persona o personas físicas titulares del órgano, la voluntad de las cuales (personas físicas) conforma la voluntad del órgano administrativo, que como tal se imputa a la organización personificada que es la administración pública, es decir, lo que hace el órgano administrativo se entiende hecho por la propia administración.

Si se trata de un órgano unipersonal la voluntad de la persona conforma la voluntad del órgano. Si se trata de un órgano colegiado (más de una persona) entonces cada persona física contribuye a formar la voluntad del órgano administrativo (entre todas las personas físicas forman la voluntad del órgano administrativo).

Administración General del Estado (LOFAGE): no a todas las unidades (en las que se descompone la organización de una entidad) se le atribuye la denominación de órgano, sino sólo a aquellas unidades administrativas a las que se le atribuyen funciones que tienen efectos jurídicos frente a terceros, a las otras unidades (funciones que no tienen efectos frente a terceros) la ley las denomina unidades administrativas.

Pero esto no es del todo cierto, ya que, por ejemplo, la misma ley también dice que recibirán la denominación de órgano aquellas unidades en que su actuación tenga carácter preceptivo (aun cuando sus funciones no tengan efectos frente a terceros), esto es así porque la ley no siempre sigue el mismo criterio para determinar quien tiene la consideración de órgano y quien no.

Comunidad autónoma de las Islas Baleares: lo que hace la ley del 2003 (sobre esta materia) es copiar la ley que rige para la AGE.

Tipos de órganos y el régimen de creación de los órganos administrativos.

Clasificaciones de órganos hay muchísimas, lo característico de todas las clasificaciones es que, como regla general, la aplicación de cada una de estas clasificaciones da como resultado el establecimiento de dos categorías contrapuestas. Todas estas clasificaciones no son excluyentes y por tanto un órgano puede ser incluido en una u otra de las categorías de todas las clasificaciones.

- Órganos representativos (los titulares de los cuales ha sido elegidos democráticamente (pleno del ayuntamiento)) y órganos no representativos (un ministro);
- Órganos centrales (ministerio de economía) y órganos periféricos (delegación de gobierno): esta clasificación tiene como criterio que las funciones atribuidas al órgano se extiendan o no sobre la totalidad del territorio sobre el cual ejerce su poder la administración en la que se integra el órgano.
- Órganos con competencia general o genérica (Consejo de Ministros) y órgano con competencia específica: esta clasificación tiene como criterio que la competencia del órgano se proyecte sobre la totalidad de la acción administrativa propia de la administración en que se integra o no.
- Órganos simples (Presidencia de un Consell Insular) o complejos (Ministerio (dentro hay secretarías, etc.)): esta clasificación tiene como criterio que el órgano esté o no integrado por la agrupación de otros órganos.
- Órganos de administración activa, órganos de administración consultiva y órganos de administración de control: el criterio que sigue son las diferentes funciones que realizan los órganos.
- Órganos de administración activa: funciones ejecutivas (una consellería del govern balear).
- Órganos de administración consultiva: funciones de consulta (consell consultiu).
- Órganos de administración de control: funciones de control de la actuación de otros órganos administrativos (tribunal de cuentas).
- Órganos unipersonales y órganos colegiados: esta es la clasificación tradicional. El criterio es el número de personas titulares del órgano.

La Ley del procedimiento administrativo común dedica toda una serie de artículos a la regulación del régimen jurídico del órgano colegiado (en concreto, del art. 22 a 27). La Ley del procedimiento administrativo común responde al título competencial del art. 149.1.18 CE, el cual otorga al Estado la competencia exclusiva para establecer la regulación básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas y ahora bien, hemos de saber que de todos los art. de esta ley han de ser básicos obligatoriamente los que hacen referencia al régimen jurídico de las Administraciones públicas, los otros no tienen porque tener carácter básico. En principio, estos art. (art. 22 a 27) contienen normas de aplicación a todas las CCAA, pero normas que, por el hecho de ser básicas, han de permitir un desarrollo por parte de la normativa de la CCAA, art. 22-27 régimen jurídico del órgano colectivo. Estos art. son aplicables a todo el territorio estatal, pero con este primer condicionamiento (permitir un desarrollo). El segundo condicionamiento deriva de una previsión de la propia ley. La propia ley excluye la aplicación de estos art. en determinados casos (disposición adicional primera), estos artículos no se aplicarán;

- a los órganos colegiados del gobierno del estado (consejo de ministros, comisiones delegadas del gobierno). Estos órganos (consejo de ministros, comisiones delegadas del gobierno) se regulan en las normativas específicas del estado.
- Tampoco son de aplicación a los órganos de gobierno de las CCAA, estos órganos de gobierno se rigen por las leyes de gobierno y administración de cada una de las CCAA.
- Tampoco se aplica a los órganos de gobierno (ejemplo el pleno) de las administraciones locales integrados por miembros democráticamente elegidos. Su regulación está contenida en la ley reguladora de las bases de régimen local, ley que tiene el carácter de básica.

Se ha planteado un problema, buena parte de estos artículos fueron impugnados por las CCAA (recurso de inconstitucionalidad), este recurso derivó en una STC '99, la cual dice que no todos ellos tienen carácter básico y por tanto, considera inconstitucional los art. 23, 24, 25 (apartado 2 y 3) y art. 27 (apartado 2, 3 y 7). El TC hace esto porque considera que la regulación contenida en estos art. (declarados inconstitucionales) es tan precisa que no permite la intervención normativa de las CCAA (son más que básicos), así, estos artículos son inconstitucionales y por tanto, nulos. Pero no, concretamente el TC dice que estos artículos son no básicos, pero de esto no deriva la nulidad de estos artículos, sino que dice que sólo se podrán aplicar estos artículos a la administración del estado y, además, constituirán derecho supletorio en los otros casos, de todo esto se deriva que las CCAA sobre gran parte del régimen jurídico de los órganos colegiados puede regular libremente (no tienen normativa básica de referencia).

Estructura y funcionamiento de los órganos colegiados.

- Todo órgano colegiado ha de tener un Presidente, el presidente es quien representa al órgano colegiado y el que cumple las funciones de nexo de conexión del órgano colegiado con otros órganos administrativos, además, le corresponde convocar las sesiones del órgano (fijar día y hora para que el órgano se reúna) y establecer el orden del día (cuestiones a tratar en la sesión), dirige las intervenciones, es el encargado de garantizar la observancia de la legalidad en todo lo que hace referencia a la decisión del órgano colegiado.
- Pleno del órgano colegiado; conjunto de todos los miembros del órgano reunidos forman el pleno. Todos tienen derecho a participar en las reuniones del pleno, tienen derecho a tomar parte en las deliberaciones del órgano colegiado y derecho a participar en la toma de decisiones del órgano colegiado (derecho a votar), a efectos de que estos derechos se hagan efectivos, también tiene toda una serie de derechos complementarios (que le sea notificada la convocatoria de la reunión del pleno y el orden del día, derecho a formular preguntas, a recibir información sobre todos los aspectos a tratar en la reunión del órgano colegiado, etc. Es importante saber, respecto del órgano colegiado, que las personas físicas no tienen, como tales, entidad orgánica propia. La LPAC dice que la convocatoria se ha de notificar como mínimo con 48 horas de antelación a la hora de la reunión, pero de todas maneras es posible que la convocatoria sea válida sin cumplir este requisito de antelación, siempre y cuando todos los miembros lo acuerden por unanimidad. A la vez, para la constitución de la reunión se fija un quórum (quórum de constitución) de miembros (la mitad de los miembros colegiados, siempre que estén presente el Presidente y el secretario. En la práctica lo que sucede es que el propio órgano colegiado establece reglas de funcionamiento y por ejemplo, prevén segundas convocatorias (no exigencia de un número mínimo de miembros). Las sesiones se han de llevar a cabo respetando el orden del día (excepción; será posible tratar y decidir una cuestión no prevista en el orden del día cuando los miembros presentes acuerden por mayoría la urgencia del asunto). Las decisiones se toman por el sistema de mayoría y concretamente mayoría simple menos cuando se exige mayoría cualificada, todos los miembros del órgano tienen derecho a votar (a favor, en contra o abstenerse), no pueden abstenerse los que tienen la condición de funcionario o autoridad. De las decisiones que toma el órgano y son imputables a la Administración no podrán responder aquellas personas que hayan hecho constar su voto en contra o abstención.
- Secretario; puede ser un miembro del órgano colegiado o una persona externa. Si no tiene la condición de miembro, en cualquier caso sí que es necesario que sea una persona al servicio de la administración dentro la cual se integra el órgano (en este caso el secretario tiene voz pero no voto, si es miembro, el secretario tiene voz y voto). Qué hace? Garantiza que se notifiquen las convocatorias y el orden del día, custodiar los

documentos y expedientes sobre los que ha de tratar el órgano colegiado, expedir certificaciones sobre los acuerdos adoptados por el órgano colegiado.

Régimen de creación de los órganos administrativos en general.

Dentro del marco de la constitución y de la ley, la administración tiene competencia para dictar normas para configurar la propia organización, es decir, su propia estructura, dictando normas reglamentarias y los actos de ejecución necesarios por la aplicación de estos reglamentos. En todo caso, la ley le impone un límite y una serie de exigencias;

- está prohibido crear órganos administrativos que suponen duplicación de otros ya existentes, a no ser que al mismo tiempo se suprima o restrinja de forma correcta la competencia de estos.
- Respecto del nuevo órgano se ha de establecer de que manera se integra dentro de la estructura orgánica de la administración donde se integra y cual su dependencia jerárquica y también cuales son sus competencias.
- También se exige que haya suficiente dotación de crédito porque se puedan conseguir su propia puesta en marcha y su funcionamiento.

Ahora veremos los principios básicos de la organización administrativa. Primero haremos una precisión y es que estos principios son principios de organización administrativa, pero no necesariamente son principios de estructura orgánica (organizativa).

Principio de competencia (de los órganos administrativos).

LA competencia es el conjunto de funciones atribuidas por el ordenamiento jurídico a cada órgano, en consecuencia, las funciones que está obligado a ejercitar. En términos más estrictos, la competencia se puede definir como la medida de la potestad atribuida a cada órgano. Partiendo de la noción de competencia, es posible ligar competencia con uno de los principios básicos del ordenamiento jurídico (principio de legalidad). Antes de la Revolución francesa, es decir, cuando regía la monarquía absoluta (antiguo régimen) todos los poderes estaban en manos del rey, hasta el punto de que el poder se configuraba como un atributo personal del monarca y se justificaba por su origen divino. Con la revolución francesa todo esto cambia, porque aparece la soberanía popular y, en consecuencia, será en la voluntad del pueblo, que se expresa a través de la ley donde encontrarán su origen todos los poderes, y luego era la comunidad (mediante la ley) quien había de atribuir a la administración el poder. Toda actuación de la administración necesariamente debía encontrar justificación en un poder previamente creado por la norma y atribuido por la norma a la administración. Toda actuación de la administración necesariamente se había de poder entender como resultado del ejercicio de un poder previamente atribuido a la administración. Las leyes, de manera positiva y directa, definen que es lo que puede hacer en cada situación la administración, así, la administración no puede hacer nada más que aquello que las normas le permiten hacer. En estos poderes que crea el ordenamiento jurídico y que el ordenamiento atribuye a la administración de forma directa y positiva es lo que se conoce como potestad (poderes atribuidos a la administración por parte del ordenamiento jurídico) y la cantidad de poder atribuido por parte del ordenamiento jurídico a cada órgano es lo que se denomina competencia. La competencia es irrenunciable y será ejercida efectivamente por el órgano que la tenga atribuida como propia, pero hay excepciones (la delegación, la sustitución y la avocación).

Criterios que puede emplear la norma a la hora de atribuir competencias;

- Criterio material; de aquí resulta la atribución de competencias a los diferentes órganos de una determinada administración pública teniendo en cuenta una división material de la totalidad de funciones que tiene encomendadas una determinada administración pública.
- Criterio jerárquico; del que resulta la atribución de competencias a cada órgano teniendo en cuenta la posición que este órgano ocupa dentro la organización vertical del aparato organizativo de una

administración.

- Criterio territorial; del que resulta la atribución de competencias teniendo en cuenta hasta donde llega el desarrollo o extensión territorial del aparato organizativo (ejemplo; Administración periférica Provincias y CCAA, entonces hasta allí llega la competencia del delegado de gobierno, porque esta figura se integra dentro de la administración periférica).

Toda actuación por parte de un órgano incompetente constituye una actuación viciada (acto viciado), pero no siempre es un vicio de nulidad absoluta (es decir, no cualquier supuesto de incompetencia constituye un vicio de nulidad absoluta), ya que el art. 62 LPAC afirma que serán nulos de pleno derecho; *los actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio*, de tal forma que un acto dictado por un órgano jerárquicamente incompetente no es nulo de pleno derecho, sino que es un acto anulable. El origen de esta idea es una línea jurisprudencial que defendía la posibilidad de que el acto dictado por el órgano incompetente jerárquicamente pudiera ser convalidado por la ratificación del órgano superior jerárquicamente (órgano competente), y esta idea ha tenido reflejo en la ley (art. 67, etc., LPAC). Así, la actuación llevada a cabo por un órgano no competente jerárquicamente no es nula de pleno derecho, sino que el órgano competente la puede convalidar si ratifica la decisión del órgano incompetente. Si el órgano que actúa es incompetente por razón de la materia o del territorio, su actuación es nula de pleno derecho.

En relación a la competencia, hemos de hacer referencia a las técnicas de alteración del ejercicio de la competencia (el principio general es que cada órgano ha de ejercer las competencias que le son atribuidas como propias por el ordenamiento jurídico, art.12 LPAC), pero la ley exceptúa este principio en tres casos (avocación, delegación y sustitución), estos tres supuestos determinarán que la competencia sea ejercida por un órgano diferente del que la tiene atribuida.

Juntamente con estas tres técnicas, la ley prevé también otras técnicas que no son propiamente de alteración del ejercicio de la competencia, sino que son de modificación de las circunstancias materiales del ejercicio de la competencia (encomienda de gestión, delegación de firma y la suplencia). A la vez, algunas de estas seis técnicas se pueden dar o bien entre órganos de una misma administración (relación interorgánica), o bien se pueden dar entre órganos de diversas administraciones (relación intersubjetiva).

- Relación interorgánica;
 - ◆ Delegación. (X)
 - ◆ Avocación. (X)
 - ◆ Sustitución.
 - ◆ Encomienda de gestión. (X)
 - ◆ Delegación de firma. (X)
 - ◆ Suplencia. (X)
- Relación intersubjetiva.
 - ◆ Delegación. (X)
 - ◆ Avocación.
 - ◆ Sustitución. (X)
 - ◆ Encomienda de gestión. (X)
 - ◆ Delegación de firma.
 - ◆ Suplencia.
 - ◆ Delegación (delegación de competencias entre dos órganos de una misma administración).

Como regla general, esta delegación está regulada en el art. 13 LPAC (un órgano (delegado) ejerce por encargo de otro (delegante (que pertenece a la misma administración)) competencias propias de este último órgano). No se produce ninguna alteración en la titularidad de la competencia (la sigue ostentando el órgano delegante), sino que el cambio se produce en el ejercicio de la competencia, ya que ejercerá la competencia un órgano distinto del titular de la materia.

Esta relación, en un principio, siempre se había entendido como una relación entroncada con el principio de jerarquía (ley de procedimiento de 1958, se exigía que el órgano delegante fuese superior jerárquicamente respecto del órgano delegado), esta exigencia ha desaparecido (una competencia puede ser delegada a favor de un órgano no jerárquicamente subordinado al órgano delegante). En la medida que el órgano delegante (a pesar de la delegación) sigue siendo el titular de la competencia, puede en cualquier momento revocar la delegación y recuperar el ejercicio de sus propias competencias. También el órgano delegante puede en el acuerdo de delegación fijar el alcance de la delegación (así, por ejemplo, puede reservarse facultades en relación al ejercicio de las competencias delegadas (ejemplo; la facultad de dictar unas directrices o principios conforme a los cuales la competencia ha de ser ejercida y la facultad de control, es decir, el órgano delegado ha de dar cuenta al órgano delegante respecto de cómo ha ejercido las competencias delegadas, etc.)).

¿Cuáles son las competencias que se pueden delegar? En principio todas, pero hay excepciones (competencias no delegables; art. 13.2 LPAC; *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 CCAA y asambleas legislativas de las CCAA.* 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.*

El punto c) del art. 13.2 LPAC haría referencia al siguiente ejemplo;

Órgano B (delegante); superior jerárquicamente de A, pero como ya hemos dicho no hace falta que lo sea para que haya delegación).

Órgano A (delegado) dicta el acto (que, como se ha dictado por razón de la delegación, se entiende dictado por B).

El acto de A (que se entiende dictado por B) no pone fin a la vía administrativa y, por tanto, puede ser objeto de un recurso de alzada (recurso administrativo) delante el superior jerárquico de B. Así, este apartado c) quiere decir que se puede delegar la competencia sobre una materia a A, pero lo que no se puede delegar es la competencia para resolver los recursos sobre sus actos (es decir, de B pero que los ha dictado A por delegación), A no puede resolver los recursos de alzada sobre el acto de B (que ha dictado A por delegación), porque este recurso de alzada lo ha de resolver el superior jerárquico de B.

Lo que sí es posible es que un órgano delegue la competencia sobre una materia, y dentro de la delegación se incluya la competencia para resolver el recurso de reposición (recurso administrativo) sobre el acto dictado. Ejemplo;

Órgano B (delegante)

Órgano A (delegado); acto (que se entiende realizado por B) pone fin a la vía administrativa (por tanto, el ciudadano afectado por el acto puede interponer recurso de reposición o ir a los tribunales) y, por tanto, sobre este acto no cabe recurso de alzada.

LA ley prohíbe también la subdelegación. Tampoco se puede delegar la competencia para resolver un asunto cuando en el procedimiento para resolver aquel asunto ya haya caído dictamen.

Requisitos

Todo acuerdo de delegación ha de ser publicado en el boletín correspondiente según el órgano delegante (si el órgano delegante pertenece a la Administración del Estado sería el BOE, etc.). En todo caso, en los actos delegados se ha de dejar constancia que aquellos actos se han dictado por delegación de otro órgano, por tanto, el órgano delegado ha de decir; *dicto este acto en ejercicio de una competencia delegada*.

Efecto.

Cualquier acto dictado por delegación se entiende dictado por el órgano delegante. Ejemplo;

A (Conseller); delega una competencia sancionadora.

B (Director general); dictará el acto sancionador. (este acto se entiende adoptado por A, por tanto, pone fin a la vía administrativa (el ciudadano afectado sobre este acto podrá interponer recurso de reposición o recurso contencioso administrativo).

Entre estos dos órganos hay jerarquía pero como ya hemos dicho en la delegación esto no es necesario.

Si el ciudadano interpone recurso de reposición sobre el acto dictado por B (pero que se entiende adoptado por A), la competencia para resolver este recurso la tiene A, a no ser que también le hubiese delegado a B la competencia para resolver los recursos de reposición interpuestos sobre los actos dictados en ejercicio de la competencia delegada. El acto dictado por B en ejercicio de la competencia delegada no puede ser objeto de recurso de alzada porque los actos adoptados por A ponen fin a la vía administrativa. Por otra parte, los actos dictados por la Dirección General (no en ejercicio de competencias delegadas) sí pueden ser objeto de recurso de alzada (tiene que resolver el conseller), y después de este será posible interponer recurso de reposición. Sobre estas materias que son competencia del director general, el conseller no le puede delegar la competencia para resolver los recursos de alzada.

- ♦ Avocación (interorgánica); art. 14 LPAC; *los órganos superiores (art. 14.1) podrán avocar para sí el conocimiento de un asunto cuya resolución corresponda ordinariamente o por delegación a sus órganos administrativos (dependientes, cuando circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial lo hagan conveniente).*

Antes de la LPAC del 92, con la ley de procedimiento de 1958 la avocación se configuraba como una técnica de sentido invertido a la delegación (un órgano superior jerárquicamente asumía el ejercicio de las competencias propias del órgano inferior). Esta idea de avocación no coincidía con otra concepción que aparecía en otra ley de este momento (ley del suelo de 1956), esta ley del suelo del 56 contemplaba la avocación como la facultad del órgano superior de sustraer del órgano inferior el conocimiento o la resolución de un determinado asunto. Ahora veremos la diferencia entre las dos concepciones; según la ley del 58 la avocación hacía referencia al conjunto de la competencia, mientras que la ley del suelo hacía referencia al ejercicio de la competencia pero sólo en relación a un determinado asunto, es decir, a un expediente determinado de la persona X.

Se acaba imponiendo (según afirma el art. 14 de la ley 92) la concepción de la ley del suelo. Las diferencias entre delegación y avocación son;

- La delegación hace referencia al conjunto de la competencia y la avocación

hace referencia al ejercicio de la competencia sobre un determinado asunto.

- La avocación actualmente se entiende como una técnica entre un órgano jerárquicamente superior y un subordinado, y la delegación no.
- La avocación se ha de justificar en base a la concurrencia de una serie de circunstancias (cuando el órgano toma el acuerdo de avocar lo tiene que motivar y además, se exige que este acuerdo de avocación sea notificado a los administrados que resultarán afectados por esta avocación).

Según la ley de procedimiento de 1958, en la delegación también se exigía la concurrencia de circunstancias específicas y ahora la ley de 1992 ya no exige esta concurrencia.

Los actos que dicta el órgano que ha avocado la competencia (resolviendo los asuntos concretos) se imputan al órgano que ha avocado la competencia (órgano jerárquicamente superior).

No confundir entre la avocación de una competencia y la revocación puntual de una delegación anterior (la ley ha veces lo confunde).

- ♦ Encomienda de gestión interorgánica.; Art. 15 LPAC; *la realización de actividades (art. 15.1) 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 (hace referencia tanto a la encomienda de gestión interorgánica como intersubjetiva) técnicos idóneos para su desempeño.*

Son los casos en que (entre órganos de una misma administración) un órgano encarga a otro la realización de toda una serie de actividades (materiales o técnicas) impuestas por el ejercicio de la competencia propia del que hace el encargo (bien porque el órgano no dispone de los medios técnicos idóneos, o bien para hacer posible una mayor eficacia en la actuación administrativa).

El ejercicio de las competencias de los órganos administrativos puede plantear dos situaciones;

- que el ejercicio de competencias del órgano exija únicamente una actividad formal (ejemplo; competencia sancionadora).
- En otros casos, el ejercicio de la competencia no sólo exige esta actividad formal, sino también una actividad de tipo técnico o material (ejemplo; construir una carretera).

En la encomienda de gestión se produce una emisión entre estos dos tipos de actividades y son atribuidas a órganos distintos.

Órgano A (el que encomienda); titular de la competencia y el que ejerce la competencia en sus aspectos formales (toma de decisiones).

Órgano B; se limita a realizar los aspectos materiales o técnicos de la competencia, por encargo de A.

La ley dice que esta técnica puede tener lugar entre órganos administrativos de cualquier tipo (incluso que pertenezcan a Administraciones distintas); prohíbe la ley que la encomienda tenga lugar a favor de personas (físicas o jurídicas) sujetos en el derecho privado (en estos casos, a la Administración no le queda más remedio que someterse a la legislación de contratos).

Art. 15.3 ; *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..*

La encomienda de gestión se caracteriza por la voluntariedad (acuerdo entre el que encomienda y el órgano encomendado, acuerdo que ha de ser publicado en el Diario Oficial correspondiente).

- ♦ Delegación de firma.; casos en que un órgano superior encarga a un órgano inferior la firma de las resoluciones o decisiones previamente acordadas por el órgano superior.

Art. 16 LPAC; *los titulares de los órganos administrativos podrán, en materia de su propia competencia, delegar la firma de sus resoluciones (art. 16.1) y actos administrativos a los titulares de los órganos o unidades administrativos que de ellos dependan, dentro de los límites señalados en el art. 13.*

La delegación de firma sí que se establece entre órganos jerárquicamente subordinados. La delegación de firma, en este sentido, se asemejaría a la avocación y a la delegación configurada a la ley del 58 (en estos tres casos hay relación de jerarquía).

En el caso de la delegación de firma, no hay alteración del titular de la competencia (órgano superior), ni del ejercicio de la competencia (órgano superior), lo que se modifica es una circunstancia material de este ejercicio de la competencia (la firma). Los límites de la delegación son aplicables a la delegación de firma, con el añadido siguiente: tampoco se puede delegar la firma de las resoluciones sancionadoras. No es necesario que el acuerdo de delegación de firma se publique (en la delegación sí).

- ♦ Suplencia.; substitución temporal del titular del órgano, en este caso, el titular de la competencia es el mismo, ni hay alteración en el ejercicio ni relación interorgánica. Aquí lo que pasa es que la persona física titular del órgano es sustituida temporalmente por otra personal.
- ♦ Delegación de competencias entre administraciones distintas.; una administración encarga a otra el ejercicio de competencias propias (la primera administración es la administración delegante y la segunda administración es la administración delegada, que es la que ejerce las competencias propias de la administración delegante). Esta relación se puede producir entre:
 - Estado (delegante) y CCAA (delegadas).
 - Estado o CCAA y entes que integran la administración local.
 - Entre las administraciones locales.
 - Entre cualquiera de estos entes territoriales (Estado, CCAA y administraciones locales) y los entes instrumentales dependientes de ellos (entidades de derecho público (ejemplo; un organismo autónomo)).

En cualquier caso, esta delegación implica un acuerdo entre estas dos administraciones, en virtud del cual la delegada ejerce competencias propias de la delegante.

- Delegación Estado CCAA; esta delegación no es tan clara (división de opiniones), algunos autores entienden que el único supuesto de delegación del Estado a favor de las CCAA es el que se contempla en el art. 150.2 (*el Estado podrá transferir o delegar en las CCAA, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su*

propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado). Otros autores ponen en duda que esto sea un auténtico supuesto de delegación intersubjetiva, porque en esta caso falta la voluntariedad (acuerdo entre el delegante y el delegado), aquí se dicta una ley (una ley orgánica) y el delegado ha de hacer caso a la ley (aquí no hay acuerdo entre delegante y delegado).

- Estado o CCAA entes que integran la Administración Local.
- Entes locales Entes locales.
- Administración territorial entes instrumentales (diferentes normas específicas reguladoras de las diferentes administraciones CAIB Ley 3/2003 del RJACA).

Respecto de los puntos 2, 3 y 4, hemos de decir que no hay ningún cambio respecto a la delegación interorgánica (esquema típico de la delegación).

- ♦ Avocación intersubjetiva (lo que nos llevará al concepto de sustitución).; hubo un momento en que la avocación se dio entre dos poderes distintos (Antiguo régimen Francia) y el poder ejecutivo usaba la avocación como instrumento para sustraer del poder judicial el conocimiento de determinados asuntos (asuntos donde haya funcionarios reales) uso abusivo de la avocación, esto fue una de las causas que supuso la formulación de la separación de poderes (Revolución Francesa reacción al uso abusivo de la avocación), y esta idea de separación de poderes se implanta a todas las posteriores constituciones (ejemplo; constitución española de 1978), hoy en día, es imposible cualquier supuesto de avocación entre poderes distintos.

En este principio de separación de poderes, la constitución ha añadido otro (principio de autonomía de las CCAA y de los entes que integran la administración local (este principio dificulta la posibilidad de utilizar la técnica de avocación entre administraciones públicas diferentes avocación interorgánica (relación de jerarquía))). Ahora bien, a pesar de esto, resulta que tanto la propia Constitución Española como la misma ley de bases de régimen local admiten un supuesto que en cierta manera vendría a asemejarse a lo que se conoce con el nombre de sustitución (requisitos). Sustitución supone trasladar temporalmente de una administración a otra la facultad de ejercer todas o parte de las competencias de esta Administración.

A B (sustitución).

La sustitución se produce por la falta de ejercicio (inactividad) por parte de la Administración que es titular de la competencia, como que usted (Administración A) no ejerce su competencia, temporalmente la ejerzo yo (Administración B) en sustitución suya (debido a su incumplimiento).

Una administración sustituye temporalmente a otra en el ejercicio de sus competencias propias (Administración que no las ejerce incumplimiento). Esta posibilidad se contempla en la constitución española y en la ley de bases de régimen local (art. 155 CE sustitución entre Estado y CCAA y art. 60 LBRL sustitución entre Estado y CCAA y Administración Locales).

¿Quién son los sustituidos? CCAA o bien uno de los entes que integran la administración local.

¿Quiénes son los sustitutos? el Estado en cualquier caso (sustituyendo a las CCAA o a la

Administración Local).

Todo esto son supuestos de sustitución por subrogación (que es lo típico), pero también debemos saber que hay una sustitución por disolución (art. 61 LBRL).

- ◆ Encomienda de gestión entre órganos de distintas Administraciones.; está prevista en el art. 15 LPAC. Art. 15.4 ; *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 CCAA por las diputaciones provinciales o en su caso Cabildos o Consejos Insulares, que se regirá por la legislación de régimen local..*

La nota más característica de la encomienda de gestión intersubjetiva (al igual que la encomienda de gestión interorgánica) será la nota de voluntariedad, pero el art. 15 prevé una excepción para el caso de la gestión ordinaria de los servicios de las CCAA por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos o Consells Insulars (en este caso se regirá por la legislación de Régimen local, lo que sucede es que la LBRL contempla una modalidad de encomienda de gestión caracterizada por la ausencia de voluntariedad, porque lo que la caracteriza es la nota de obligatoriedad (gestión forzosa una Administración gestiona obligatoriamente servicios y funciones propias de otra Administración, la cual mantiene la titularidad sobre la competencia)). No hay un acuerdo, sino que la gestión se impone por ley. La gestión forzosa se impone por ley. El obligado a gestionar es una Administración Local, y quien obliga a gestionar es el Estado o las CCAA (sólo ellos aprueban leyes).

Art. 27 LBRL gestión forzosa (se dicta una ley dotación de los recursos suficientes).

Conflictos de competencia.

A veces la atribución de poder (competencia) no se puede hacer totalmente clara, es decir, hay veces en que es difícil determinar quien es el órgano competente i concretamente, esto sucede cuando;

- ◇ Varios órganos creen que ellos tienen la competencia plena sobre una materia determinada (es decir, hay varios órganos que se creen los competentes sobre la materia en cuestión conflictos positivos de competencia).
- ◇ Que nadie considere la competencia como propia y la atribuyan a otro (conflictos negativos de competencia).

A veces (debido a la redacción de las normas) es muy difícil saber en que consiste la competencia y quien la tiene asignada. El conflicto de competencia se plantea y cuando se resuelve el problema se soluciona. El planteamiento del conflicto, y más concretamente su resolución, es un mecanismo para llegar a definir con detalle a quien corresponde cada una de las diferentes competencias.

Los conflictos pueden enfrentar no sólo a órganos de una misma administración, sino que también pueden enfrentar a Administraciones distintas (primer caso conflicto interorgánico; segundo caso conflicto intersubjetivo). Hemos de saber que hay un tercer supuesto y es el conflicto entre poderes distintos (poder ejecutivo y otros poderes del Estado). Respecto del conflicto de poderes distintos, hay dos supuestos;

- ◇ Conflicto que enfrenta a diferentes órganos constitucionales del Estado (concretamente, entre el Gobierno y el Congreso, el Senado y el CGPJ, o de cualquiera de ellos entre sí). En estos casos el conflicto se plantea y lo resuelve el TC

(a través de un procedimiento especial, en el caso de considerar el TC que un órgano ha invadido atribuciones (es decir, competencias) de otro órgano, declarará la nulidad del acto que ha generado el planteamiento del conflicto.

◊ El conflicto que se plantea entre los órganos judiciales y la Administración, en este caso quien resuelve el conflicto es el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción (este tribunal se crea a través de la LOPJ (art. 38) y es el encargado de resolver estos conflictos a través de un procedimiento específico regulado en la ley orgánica de conflictos jurisdiccionales. Este tribunal está formado por;

- El presidente del TS.
- Dos Magistrados de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS.
- Tres Consejeros permanentes del Consejo de Estado.

¿Quien plantea el conflicto? Por parte de los órganos judiciales, cualquier juzgado o tribunal (con una limitación, los jueces de paz). Por parte de la administración, en el caso del Estado (cualquier miembro del gobierno, delegados de gobierno, subdelegados de gobierno y los delegados de hacienda, y también toda una serie de autoridades militares), y en el caso de las CCAA (Consell de Govern o miembros de comisiones autonómicas) y en el caso de entes que integran la administración local (alcalde o presidente de la entidad). En estos casos la resolución no supone la anulación de nada (la ley afirma que estos conflictos no se pueden plantear respecto de resoluciones judiciales ya tomadas o resoluciones administrativas ya dictadas).

Ahora haremos referencia a dos tipos de conflictos;

- ◆ Conflictos entre distintas administraciones: las posibles combinaciones son;
- ◆ Conflicto que enfrenta al Estado y a las CCAA o a varias CCAA entre sí; el conflicto puede derivar del dictado de una ley, disposición reglamentaria o de un acto administrativo, o de la omisión de esta ley, disposición reglamentaria o acto (conflicto positivo o conflicto negativo), siempre para considerar bien el Estado o la CCAA que la actuación o la omisión de la otra administración suponga una vulneración de la distribución de competencias establecida por la CE, los EEAA, etc.

¿Quién lo puede plantear? Queda limitado a los máximos órganos ejecutivos de una y otra administración (o bien el gobierno del estado o el gobierno de las CCAA). Ventaja del gobierno del estado (art. 161 CE; el planteamiento del conflicto por parte del gobierno del estado supone la suspensión de la eficacia de la disposición impugnada). Aquí sí existe la posibilidad de que el conflicto pueda ser planteado por el particular (sólo cuando se trata de un conflicto negativo), y esto lo prevé la LOTC (el particular se dirigirá a la administración (Estado o CCAA) que el crea que es competente si le dice que no es suya la competencia, el particular lo que puede hacer es dirigirse a la segunda administración (Estado o CCAA) y le vuelve a decir que la competencia no es suya entonces, el particular puede ir al TC y plantear el conflicto). De este conflicto conoce el TC, el cual lo resolverá con una sentencia, que (en el caso de que sea un conflicto negativo, la sentencia dirá quien es el competente), en el caso de que sea un conflicto positivo deberá declarar la nulidad del acto o disposición reglamentaria que ha motivado el conflicto. Si lo que ha motivado el conflicto es una ley (el conflicto se tramita con un recurso de inconstitucionalidad, la sentencia que resuelva el conflicto declara la inconstitucionalidad de la norma legal), en el caso de la ley, habría un solapamiento (cuando lo que motiva el conflicto es una ley, se tramita como un recurso de inconstitucionalidad), así, cuando el TC crea que ha habido exceso competencial, la declarará inconstitucional. Ahora bien, visto así, cuando el conflicto de competencias viene motivado por una ley equivalente a un recurso indirecto de inconstitucionalidad, el TC ha venido exigiendo que la determinación de la constitucionalidad de la ley sea un requisito previo necesario para resolver los conflictos de atribución de competencias (ley). Conflicto de

competencias (ley) recurso de inconstitucionalidad indirecto, esto sucede siempre que la determinación de la constitucionalidad de la ley sea un presupuesto necesario para resolver el conflicto de competencias, lo que se discute es la competencia que al Estado o la CCAA atribuye una ley (saber si la ley es inconstitucional o no es un requisito previo para después solucionar el conflicto), esto es diferente al recurso de inconstitucionalidad sobre el texto refundido del 92 sobre la ley del suelo (recurso directo de inconstitucionalidad), en este caso no se discute la competencia sino si la ley regulaba una u otra materia, es decir, lo que se discute es a qué titularidad afecta la ley. En nuestro caso (conflicto de competencia ley) si la ley es inconstitucional la competencia está resuelta, y si la ley es inconstitucional la competencia es de la otra (lo primero que hemos de saber es si la ley es constitucional o no y después, automáticamente, está resuelto el conflicto).

- ◆ Conflicto que enfrenta a varios entes que integran la administración local entre sí; resuelve el conflicto o bien la Administración de la CCAA o la Administración del Estado, en función de que todos los que estén en conflicto pertenezcan a una misma CCAA o a varias CCAA. Es una resolución no definitiva, en el sentido de que la ley prevé que cualquiera de las dos partes pueda impugnar delante del tribunal contencioso-administrativo la resolución dictada por la administración del estado o de la CCAA.
- ◆ Conflicto entre Estado o la CCAA y cualquiera de estos entes que integran la administración local; este conflicto está regulado en la ley de bases de régimen local (art. 63 y ss.), estos artículos dicen;

Tanto la Administración del estado como la administración de la CCAA están legitimados para impugnar (delante del tribunal del orden contencioso-administrativo) los actos o disposiciones reglamentarias que dicten los entes de la administración local que;

- ◆ sean contrarios al ordenamiento jurídico.
- ◆ que el acto o disposición reglamentaria interfiera las competencias propias del estado o la CCAA.
- ◆ que aquel acto o disposición reglamentaria exceda de las competencias propias de la administración local.

La sentencia dará la razón a uno o al otro (nulidad del acto o multándolo). Estos artículos también reconocen a los entes que integran la administración local la legitimación para impugnar actos o disposiciones reglamentarias del Estado o CCAA que consideren lesivos para su autonomía constitucionalmente garantizada, puede impugnar aquel acto o disposición reglamentaria delante el orden contencioso-administrativo. Hay una última posibilidad y es que el estado y las CCAA sí dicten leyes, esta posibilidad se ha añadido con la reforma del año 99 a la LOTC (se incorpora la posibilidad de que los entes de la administración local puedan acudir al TC cuando consideren que una norma con rango de ley (del Estado o de las CCAA) vulnera su competencia constitucionalmente garantizada). Se ha limitado la legitimación, no será posible que los entes que integren la administración local planteen el conflicto a título individual, es necesario que se sumen una serie de entes (hay una excepción, pero la regla general es esta). El procedimiento acaba con una sentencia (la norma legal ha vulnerado o no la autonomía local; no (ningún problema), sí (la sentencia lo único que hace es declarar que la norma con rango de ley resulta vulneradora de la autonomía local, a partir de aquí, el TC lo que hace es plantearse un autocuestión de inconstitucionalidad cuya resolución que será una segunda sentencia, declara inconstitucional la ley que ha originado el conflicto y, en consecuencia, la nulidad de la ley).

- ◆ Conflictos entre órganos de una misma administración.; con carácter general, la regulación de estos conflictos viene en la LPAC, art. 20 LPAC establece tres reglas;

- ◆ El conflicto lo pueden plantear o bien el órgano que está conociendo de un determinado asunto que pueda considerar que él no es el competente o que lo planteen los administrados que son parte en el procedimiento (no dice nada la ley de que el conflicto lo pueda promover el órgano que no conoce pero que se considera competente, ahora bien, se entiende que sí lo puede hacer).
- ◆ El conflicto no se puede plantear nunca entre órganos jerárquicamente subordinados (superior jerárquico e inferior jerárquico, entre uno y otro nunca puede haber un conflicto (ejemplo, Consejero y director general)).
- ◆ El conflicto se ha de plantear en relación a expedientes que no hayan finalizado.

A partir de aquí la normativa específica de cada una de las Administraciones establece reglas especiales para los conflictos que se planteen entre órganos de la propia Administración (ejemplo; LOFAGE; 1. Conflictos entre órganos de un mismo ministerio, en este caso resuelve el superior jerárquico común. 2. conflictos entre órganos de ministerios distintos, en este caso resuelve el Presidente del gobierno. Ley del régimen jurídico de la CAIB (2003); 1. conflictos entre órganos de una misma consellería, en este caso resuelve el conseller. 2. conflictos entre varias consellerías, en este caso resuelve el Presidente del gobierno autonómico. Ley de Bases de Régimen Local, tiene una normativa específica).

Principio de jerarquía.

El principio de jerarquía es uno de los principios que expresamente aparecen citados en el art. 103 CE. A partir de aquí, el principio de jerarquía juega en dos niveles distintos;

- ◆ El principio de jerarquía juega como principio de ordenación orgánica (porque el principio de jerarquía lo que hace es ordenar el aparato organizativo de las diferentes administraciones públicas conforme a un posicionamiento vertical o escalonado (formación de una organización de aire piramidal) de cada uno de los órganos que forman este aparato organizativo de cada una de estas administraciones.

CAIB

Consell de Govern

President

Conseller (conseller de obras públicas, etc.)

Director General (dentro de la consellería de obras públicas, el Director General de habitabilidad, etc.).

En algunos casos, las competencias son atribuidas en función de la posición que ocupe dentro de esta organización escalonada (distribución de competencias criterio jerárquico).

- ◆ Juega como principio de relación entre los órganos, esto es así, en la medida en que el principio de jerarquía determina que en los órganos situados más arriba se le atribuyan una serie de poderes sobre los órganos situados en un nivel inferior, es decir, a los órganos superiores se le atribuyen una serie de poderes con el fin de hacer efectiva la prevalencia de su voluntad respecto de la voluntad de los órganos inferiores. Ahora bien, el principio de jerarquía, como principio de relación, sólo juega entre órganos que están incluidos dentro de una misma división de la organización administrativa (ejemplo; Conseller de obras públicas y Director General de habitabilidad, están en la misma división de la organización

administrativa).

¿Cuáles son estos poderes que los órganos superiores ejercen sobre los inferiores y a través de los cuales se hace efectiva su prevalencia sobre los órganos inferiores? Existen tres tipos de técnicas a través de las cuales se hace efectiva su prevalencia;

- Técnicas de Ordenación; están encaminadas a dirigir la actividad de los órganos inferiores (ejemplo; las órdenes concretas) o instrucciones (generales) que los órganos superiores pueden dictar o emitir respecto a los órganos inferiores jerárquicamente dependientes. En este caso, el órgano inferior viene obligado a dar cumplimiento a esta orden o instrucción que ha recibido. Si no lo hace así (no cumple con la orden o instrucción), no se deriva ningún tipo de consecuencia sobre la validez del acto, pero sí consecuencias de tipo disciplinario.
- Técnicas de control; tienen como finalidad controlar, fiscalizar la legalidad o la oportunidad de la actuación del órgano inferior jerárquicamente dependiente. El control no tiene por qué ser posterior, sino que puede ser anterior a la actuación del órgano inferior. Existen dos supuestos distintos;
 - Control sobre actos del órgano inferior; en este caso controla un acto singular y formal dictado por el órgano inferior.
 - Control sobre la actividad del órgano inferior; en este caso se controla una determinada manera de actuar general.

Control de actos concretos; recurso de alzada.

Control sobre la actividad; inspección de los órganos superiores respecto de los inferiores, el hecho de que los órganos inferiores tengan que rendir cuentas delante los órganos superiores, etc.

- técnicas de coordinación; aquí hacemos referencia a la coordinación entre órganos de una misma administración relacionados jerárquicamente. Las técnicas de coordinación tratan de conseguir una actuación coherente por parte de los órganos inferiores jerárquicamente dependientes. Existen dos mecanismos de coordinación;
 - Orgánica; hay determinados órganos que ya llevan incorporada dentro de sus funciones esta tarea de coordinación, como por ejemplo el Presidente del Gobierno que coordina la actuación de los ministerios.
 - Funcional; la coordinación no va incorporada en las competencias del órgano, sino que se consigue a través de toda una serie de instrumentos específicos (resolución de conflictos de atribución entre órganos (resuelve el superior jerárquico común), reuniones, emisión de informes, etc.).

Es curioso que buena parte de las demás técnicas (técnicas de ordenación y de control) vienen a ser, de alguna manera, técnicas de coordinación (porque la coordinación también es un objetivo general).

Principio de desconcentración.

Este principio aparece en el art. 103 CE.

Administración;

- ◇ Órgano 1.
- ◇ Órgano 2.
- ◇ Órgano 3.
- ◇

Desde una perspectiva estática, la desconcentración supondría que las facultades (concretamente, las principales facultades resolutorias) de esta administración están principalmente distribuidas entre los órganos inferiores (esto es lo contrario que lo que sucede en la concentración desde el punto de vista estático lo mismo pero en los órganos superiores). LA regla general en nuestro ordenamiento jurídico es la de la desconcentración, así, el art. 12.2 LPAC dice; *la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquellos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias*. Art. 12.3; *Si alguna disposición atribuye competencia a una administración, sin especificar el órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio y, de existir varios de estos, al superior jerárquico común*.

La desconcentración tiene su dimensión dinámica, desde esta perspectiva, la desconcentración aparece como una técnica que determina el desplazamiento de las competencias desde unos órganos (órganos superiores) a otros órganos (órganos inferiores jerárquicamente dependientes). Art. 12 LPAC.

Administración;

- ◇ Órgano 1.
- ◇ Órgano 2.
- ◇ Órgano 3.
- ◇

Todo esto nos lleva a un modelo desconcentrado. Por tanto, es importante diferenciar la desconcentración de otro supuesto de desplazamiento competencial (la delegación). La principal diferencia es la siguiente, y es que en la desconcentración lo que se desplaza es la titularidad (y como es lógico, también el ejercicio, hemos de saber que este nuevo titular de la competencia la puede delegar) y en cambio, en la delegación lo único que se desplaza es el ejercicio de la competencia (el titular es el mismo). La segunda diferencia es que la desconcentración, a diferencia de la delegación, se efectúa a través de una norma (a diferencia de la delegación, que era resultado de un acto concreto a través del cual un órgano encargaba a otro el ejercicio de la competencia), así, en la desconcentración el desplazamiento se efectúa en virtud de una norma (ejemplo; ley de régimen jurídico de la CAIB el Gobierno o los Consellers pueden desconcentrar en ejercicio de la potestad reglamentaria (norma reglamentaria)). La desconcentración, por tanto, tiene un carácter mucho más estable que la delegación. La tercera diferencia es que en la desconcentración pueden participar incluso hasta tres órganos (a diferencia de la delegación, en la que sólo participan dos órganos (órgano delegante y órgano delegado)). En la desconcentración pueden participar tres órganos;

- ◆ Órgano que era el titular y la pierde.
- ◆ El órgano que no tenía la competencia y la recibe (este nuevo titular puede llegar a delegar la competencia).
- ◆ El tercer órgano puede ser el órgano que dicta la norma en virtud de la cual la competencia del primero pasa a ser del segundo (porque no necesariamente la norma la tiene que dictar el órgano que pierde la competencia). Este tercer órgano siempre tiene que estar por encima de los otros dos órganos.

La cuarta y última diferencia es que la desconcentración se produce siempre dentro de la misma organización administrativa (misma administración), en la delegación esto no necesariamente es así (en un principio, sí).

Principio de descentralización.

Este principio aparece en el art. 103 CE.

- ◇ Modelo centralizado absolutamente (Antiguo Régimen). En este caso, todos los poderes y funciones están atribuidas a una sola Administración (a la Administración del Estado), así, el Estado será el titular de todos aquellos poderes, y a través del ejercicio de estos poderes tendrá que satisfacer las necesidades de la colectividad estatal. En este modelo, el hecho de que haya divisiones territoriales del Estado no implicaría la existencia de otras Administraciones (serían simplemente circunscripciones a efectos del despliegue periférico de esta Administración central (Administración del Estado), en estas circunscripciones (ejemplo; provincia) interviene simples agentes vinculados a la Administración central por una relación de jerarquía (ejemplo; Delegados y Subdelegados del Gobierno). Estado – Provincias.
- ◇ Modelo centralizado más suave (Revolución Francesa). Con el tiempo, estas divisiones territoriales del Estado dieron lugar a la aparición de organizaciones administrativas diferenciadas del Estado (organizaciones locales), pero totalmente subordinadas al Estado, en la medida que el Estado determina los intereses de estas organizaciones (de este modelo es del que arranca nuestra Administración).

Antiguo Régimen (centralismo exagerado).

Revolución Francesa (Estado y toda una pluralidad de organizaciones locales diferenciadas jurídicamente del Estado (organizaciones jurídicamente independientes pero dependientes de la Administración Central (El Estado)).

En la época de Napoleón se produce una centralización de poderes. ¿Qué sucedió? El Estado, que controlaba todas las diferentes organizaciones locales (administraciones locales), fue incrementando poco a poco su poder, hasta el punto de que incluso era el Estado el que ponía a los gobernantes de las Organizaciones locales.

- ◇ Movimiento descentralizador. En Francia se reacciona frente a esta acumulación de poder y, en consecuencia, surge un movimiento descentralizador. Así, poco a poco se va avanzando con el deseo de ir matizando el control que el Estado efectúa sobre estas organizaciones locales (para que estas tengan un ámbito decisonal propio, es decir, otorgar un margen de maniobra en estas organizaciones locales). Este proceso culmina con las últimas constituciones europeas (en nuestro caso hemos de hacer referencia a la Constitución española de 1978). La constitución de 1978 implica la aparición de un nuevo modelo de administración territorial, que son las CCAA (nivel nuevo de organización territorial. Art. 137 CE; *El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las CCAA que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.* Todas estas Administraciones Territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses (esto supone el reconocimiento de un ámbito decisonal propio), así, existen diferentes niveles de Administraciones territoriales y, a la vez, se reconoce un ámbito decisonal propio. Esto es la descentralización (el conjunto de poderes o funciones pasan a ser distribuidas entre una pluralidad de Administraciones jurídicamente independientes (no tenemos una Administración, sino que este conjunto de funciones públicas son distribuidas entre diferentes

organizaciones administrativas, que, a su vez, son independientes entre ellas)). La descentralización supone la existencia de toda una serie de entes públicos territoriales (organizaciones administrativas territoriales) dotados de personalidad jurídica propia y diferenciada (no es lo mismo Estado, CCAA, etc.). En segundo lugar, cada uno de estos entes territoriales tienen reconocido un ámbito competencial propio y que, en el ejercicio de estas competencias, los entes territoriales superiores no ejercen ningún control directo sobre los entes inferiores (ejemplo; el Estado controla la actividad de la Administración de las CCAA, pero este control se articula a través de los tribunales de justicia). La idea de descentralización va muy ligada al principio de autonomía. En tercer lugar, cada uno de estos entes territoriales, a la vez, dispone de unos órganos de gobierno propios, y sus titulares son elegidos por la propia comunidad o colectividad (ejemplo; los titulares de los órganos de gobierno del municipio los elige la colectividad que forma el municipio, es decir, los ciudadanos que forman el municipio). El art. 137 CE habla de que los municipios, etc. tienen autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, esta autonomía no significa soberanía (porque hay un todo común), aquí entra en juego el principio de prevalencia o supremacía (de manera que el Estado pueda ejercer determinados controles sobre estos otros entes territoriales).

Pero hemos de distinguir entre descentralización política y descentralización administrativa (o autonomía política y autonomía administrativa). Como hemos dicho la descentralización supone que los diferentes entes territoriales tienen un ámbito decisional propio y, por tanto, pueden tomar decisiones, ahora bien, esta capacidad decisional puede tener un alcance distinto; puede suponer bien la capacidad de tomar auténticas decisiones políticas o tomar decisiones administrativas (decisiones sujetas a la ordenación establecida, la aparición de la cual no depende de este ente territorial). Ejemplo; Ayuntamiento, a la hora de aprobar el plan municipal, establecerá que zonas son suelo rústico, cuales son suelo urbano, etc. y a la hora de tomar estas decisiones no se ve sometido a ninguna Administración superior. Ahora bien, estas decisiones municipales se han de tomar dentro del marco establecido por la norma superior (ejemplo; requisitos para poder ser suelo rústico), quien le marca las pautas al ayuntamiento (provincia) es una Administración distinta (por tanto, los municipios sólo tienen una autonomía administrativa (descentralización administrativa)). Autonomía política (descentralización política), Estado y CCAA pueden aprobar sus leyes y, por tanto, tienen potestad legislativa dentro de su ámbito competencial (no están sujetas a ninguna ordenación superior). Las decisiones del ayuntamiento son derivadas (no autonomía política, sino autonomía administrativa).

En el caso de los municipios descentralización administrativa.

Hasta aquí todo lo que hemos dicho hace referencia a la descentralización territorial, ahora bien, hay otro tipo de descentralización, que es la descentralización funcional (cualquiera de estos entes territoriales, a la vez, tienen capacidad para crear organizaciones instrumentales, dotadas de personalidad jurídica propia y diferenciada, destinadas a la mejor gestión de las funciones que tiene encomendadas esta Administración. Se trata de nuevas entidades administrativas dotadas de personalidad jurídica propia y diferenciada (depende de la administración territorial que las ha creado), un caso típico son los organismos autónomos. Administración institucional, consecuencia de este proceso de descentralización funcional.

Principio de unidad y supremacía.

¿Qué pasa? Que, si bien la autonomía implica esta capacidad decisional propia y disposición de un margen decisional propio, en cualquier caso esta capacidad de los entes territoriales (CCAA, provincias y municipios) no es, en absoluto, ilimitada, la idea de autonomía no se ha de confundir con la idea de soberanía (poder ilimitado no condicionado por otros poderes

externos en aquel ente que la ejerce).

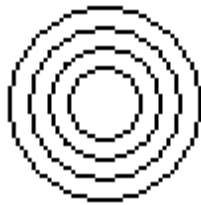
¿Por qué la autonomía no se ha de confundir con la soberanía? Porque todos estos entes se han de entender integrados dentro de un todo unitario superior (Estado (esto lo recoge la CE en el art. 137 y art. 2)).

De esta idea de unidad deriva la segunda noción que es la de supremacía. La supremacía hace referencia en este poder que unos entes ejercen sobre los otros en atención al diferente nivel jerárquico de los intereses que tiene encomendados.

Estado;

- ◊ CCAA.
- ◊ Provincias.
- ◊ Municipios.

Es posible establecer un orden de jerarquía entre los diferentes intereses que defienden cada uno de estos entes territoriales (los intereses (o círculo de intereses) que defiende el Estado son de mayor extensión que el círculo de intereses que defiende la CAIB, etc.) Los entes territoriales superiores defienden un círculo de intereses mayor que los entes territoriales inferiores. Estos círculos de intereses no se pueden entender totalmente desconectados (los intereses que defiende el municipio de Porreras no tienen nada que ver con los intereses de la CAIB, los de la CAIB no tienen nada que ver con los del Estado, etc.), como consecuencia del principio de unidad. El principio de unidad determina que estos diferentes círculos de intereses se tengan que entender estructurados en forma de círculos concéntricos;



El principio de supremacía hace referencia en el poder relativo que los entes territoriales superiores ejercen sobre los entes territoriales inferiores a efectos de asegurar que la actuación de los inferiores sea coherente con la satisfacción de los niveles superiores de intereses que tienen encomendados los entes territoriales superiores. Estos poderes que unos entes tienen respecto de los otros (entes territoriales inferiores), en cualquier caso, no se puede entender como un poder absoluto, porque este poder que estos entes superiores puede ejercer sobre los entes inferiores tiene que ser respetuoso, a la vez, con la autonomía que tienen reconocida los entes inferiores (capacidad de decisión propia). En definitiva, se produce una tensión de fuerzas. Hemos de buscar el punto intermedio que haga posible la eficacia de estos dos principios (descentralización autonomía de los entes territoriales inferiores y unidad supremacía de los entes territoriales superiores). Para hacer posible esto, tenemos dos grandes grupos de técnicas:

- ♦ Técnicas de cooperación (es la menos intensa y, por tanto, es más respetuosa con la autonomía reconocida en los entes territoriales); Las entidades territoriales superiores, a la hora de asegurar la coherencia de la actuación de los entes territoriales inferiores en relación a la satisfacción de los intereses de los entes superiores, no hacen uso o caso de esta situación de supremacía, sino que se coloca en una situación de igualdad respecto al ente inferior. LA cooperación implica la noción de colaboración a efectos de satisfacción de los diferentes intereses de las Administraciones que cooperan, y los dos se colocan en un plano de igualdad.

Ejemplo: una CCAA necesita construir un hospital y se va a hablar con un ayuntamiento porque quiere que sea allí, y al ayuntamiento también le interesa (el ayuntamiento le da el terreno y la CCAA en cuestión lo construirá), en este caso la CCAA no ha hecho valer su situación de supremacía.

¿Cómo se hace efectiva esta cooperación? A través de toda una serie de técnicas particulares, que son de dos tipos;

- Técnicas orgánicas de cooperación.
- Técnicas funcionales de cooperación.

A través de la creación de órganos de cooperación (creación de órganos específicos que tienen como función articular esta cooperación entre dos administraciones) órganos de cooperación o colaboración. Art. 5 LPAC relaciones entre el Estado y las CCAA.

Clasificación en función de su composición;

- Órganos bilaterales (Estado y una CCAA).
- Órganos multilaterales (Estado y varias CCAA).

A la vez estos órganos pueden tener un ámbito general (contemplan la totalidad de las relaciones entre el Estado y la CCAA) o sectorial (hace referencia a una determinada materia o grupo de materias propias). Cuando son bilaterales y de ámbito general, estos órganos reciben el nombre de comisiones bilaterales de cooperación. Cuando son de ámbito sectorial y de composición multilateral reciben el nombre de conferencias sectoriales. En el caso de las conferencias sectoriales, hay una peculiaridad y es que puede ser que la materia que trate el Estado y las CCAA afecten a las competencias de un ente local, en este caso se prevé la posibilidad de invitar a que participe el ente local (a través de las federaciones representativas del ente local) en la conferencia sectorial.

La creación de estos órganos se efectúa por acuerdo de las partes implicadas. Las partes, a través de acuerdo, establecen su régimen de funcionamiento. Dentro de estos órganos de cooperación las partes discuten, tratan de poner de acuerdo, etc. y el resultado de la creación de este órgano de cooperación es la toma de acuerdos de cómo se ha de asistir o como han de colaborar.

La ley niega la naturaleza de órgano de cooperación a los órganos colegiados creados por el Estado donde participen las CCAA (art. 5 LPAC), en estos casos la CCAA lo que hace es contribuir a formar la voluntad de estos órganos, los cuales expresan la voluntad del Estado (son órganos del Estado, en estos órganos no hay dos partes (sólo hay una, el Estado, y la CCAA tan sólo participa)).

Toda esta idea de cooperación (asistencia recíproca entre Administraciones), a la vez se fundamenta en un principio que es el principio de lealtad institucional (art. 4.1 LPAC), que obliga a las Administraciones a cooperar entre sí. La cooperación o colaboración entre Administraciones es a efectos del ejercicio de sus competencias (y, en consecuencia, satisfacción de sus respectivos intereses).

Técnicas de cooperación; dos tipos;

- De carácter orgánico:
 - Órganos de cooperación; son de creación voluntaria, y sus objetivos, etc. son acordados entre las Administraciones implicadas. (art. 5 LPAC (comisiones bilaterales de cooperación y conferencias sectoriales) Estado y CCAA).

- Administración mixta; entre varias administraciones territoriales distintas acuerdan la creación de un nuevo ente, dotado de personalidad jurídica propia destinado a la realización de finalidades que son propias a las diferentes Administraciones implicadas (las Administraciones territoriales tienen intereses comunes). Se trata de un ente instrumental con personalidad jurídica propia. Las Administraciones que lo crean se encargan de la gestión y mantenimiento de estos entes instrumentales. Aquí encaja sobretodo la figura de los Consorcios (tienen mucha importancia en la Administración Local (art. 57 LBRL, ejemplo; los municipios pueden, por acuerdo con la Administración del Estado o la Administración de la CCAA, crear Consorcios para cooperar entre ellas a nivel administrativo, económico, etc. La ventaja del Consorcio es la mayor agilidad, etc. y tenemos que saber que las administraciones que participan por ejemplo en el consorcio están en un plano de igualdad.

· De carácter funcional;

- Planes o programas de actuación conjunta (art. 7 LPAC Estado y CCAA las conferencias sectoriales podrán acordar la elaboración de un plan o programa); se trata de un acuerdo entre las diferentes Administraciones reunidas (Administraciones implicadas) donde fijan unos objetivos, prevén toda una serie de actuaciones para llevar a cabo para la consecución de los objetivos, prevén de qué manera las diferentes Administraciones han de participar económicamente y materialmente para llevar a cabo las actuaciones a realizar para la consecución de los objetivos, etc. Lo bueno es que, una vez aprobados vinculan a las Administraciones, tan jurídicamente vinculante es que cualquiera de ellas en caso de incumplimiento por otra puede acudir a los tribunales de justicia para exigir el cumplimiento de la Administración que ha incumplido el programa. También son típicos de la Administración local (los planes o programas de actuación) una Administración local y una Administración distinta o dos Administraciones locales.
- Convenios de colaboración; es una técnica de cooperación funcional entre Administraciones públicas y son una especie de acuerdo entre ellas (en el ámbito local esto se prevé en el art. 57 LBRL Administraciones locales y Administraciones del Estado o Administración de las CCAA, y también son posibles entre Administración del Estado y Administración de la CCAA (art. 6 y 8 LPAC). La LBRL hace referencia a este tipo de pacto, es decir, habla de convenios de colaboración. La LPAC también habla de los convenios de colaboración, ahora bien, usa diferentes denominaciones;
 - ♦ convenios de colaboración (modalidad del género común, se trata de un acuerdo que ha tenido lugar dentro del ámbito de una conferencia sectorial).
 - ♦ Protocolos generales (son una modalidad de convenios de colaboración, la única peculiaridad es que los protocolos generales no son jurídicamente vinculantes para las partes, por eso cuando se hace referencia a protocolos generales se habla de acuerdos marco).

La ley regula un poco el contenido de estos convenios (que es igual que en el caso de los

planes o programas de actuación conjunta) fijar objetivos, actuaciones a desarrollar para hacer efectivos los objetivos, etc., en cuanto a su elaboración, hemos de saber que se trata de un pacto, es decir, que se realiza o crea por voluntad de las Administraciones implicadas, etc. Una vez hecho (firmado) el convenio de colaboración (en el caso del Estado y la CCAA), la LPAC exige dos cosas; que se publiquen en el BOE y en el BOCA y que se comuniquen al Senado. Los convenios de colaboración, excepto los protocolos generales, una vez finalizados son vinculantes para cada una de las Administraciones implicadas. En el caso de que haya divergencias entre las diferentes Administraciones, cualquiera de ellas podrá exigir el cumplimiento del convenio de colaboración por la vía de los tribunales de justicia.

Cooperación y colaboración son dos términos que la ley utiliza indistintamente, de todas formas sería posible establecer una pequeña distinción (algunos manuales diferencian estos dos conceptos); cooperación supondría la ayuda recíproca de dos Administraciones a efectos de la satisfacción de intereses comunes; colaboración supondría más la idea de que una administración ayuda a la otra en el ejercicio de las competencias de esta otra esta distinción, a pesar de saber que es bueno tenerla en cuenta, no altera en nada todo lo que hemos dicho sobre las técnicas de cooperación.

- ♦ Técnicas de coordinación: en este caso sí que hay una utilización de la posición de poder de los entes territoriales superiores (coordinantes) respecto de los entes territoriales inferiores (coordinados). En todo caso, incluso en la coordinación, hemos de tener presente que esta coordinación que los entes superiores operan sobre los inferiores en cualquier caso recae sobre entes (inferiores) que están dotados de autonomía (así, el ente coordinante lo que no puede hacer es establecer una uniformidad radical o igualdad absoluta en la acción (actuación) de los entes territoriales inferiores coordinados, porque estos tienen derecho a un margen decisonal propio). La coordinación supone hacer efectiva la coherencia o compatibilidad de los entes coordinados respecto de los intereses de los entes coordinantes, pero no significa imposición de una forma de actuación respecto de los entes inferiores coordinados. Dentro de la coordinación se pueden plantear dos supuestos;
- ♦ Administración del Estado o Administración de la CCAA como entes superiores coordinantes respecto de la actuación de los entes que integran la Administración local (entes inferiores coordinados); la regulación de este supuesto se encuentra en la ley de bases de régimen local que regula los mecanismos a través de los cuales se ha de hacer posible esta coordinación y los requisitos de esta coordinación.

Requisitos;

- Los servicios o la actividad de los entes locales que han de ser objeto de la coordinación trascienden de los intereses propios de los entes locales, ejemplo; el tema de los transportes públicos.
- Que esta finalidad u objetivo de coherencia en la actuación de los entes inferiores (entes que integran la Administración local) no sea posible hacerla efectiva a través de las técnicas menos agresivas (técnicas de cooperación), de carácter voluntario.
- La utilización de cualquier técnica de coordinación ha de estar autorizada por ley, en su caso la ley puede prever los mecanismos de control en la utilización de estas técnicas de coordinación (los órganos legislativos son los que controlan).

La ley de bases de régimen local prevé dos técnicas;

- Planificación (también la hemos visto como técnica de cooperación); se trata de que bien la administración del Estado o bien la

Administración de la CCAA elabora y aprueba un plan donde se fijan los objetivos de la actuación administrativa en relación a una determinada materia, de tal manera que a partir de este momento cuando los entes locales ejerciten sus facultades de ordenación o regulación de carácter local, necesariamente lo ha de hacer conforme a lo establecido por la CCAA o la administración del Estado. LA planificación sirve como técnica de coordinación.

- Art. 62 LBRL. A veces sucede que cuando una materia afecta a la esfera de intereses propios de diferentes Administraciones, la ley que regula esta materia distribuye las competencias resolutorias entre las diferentes Administraciones, ahora bien, este art. dice que en aquellos casos en que para la actividad que se trate no sea posible hacer esta distribución de competencias resolutorias, la competencia para instruir y resolver los expedientes correspondientes será de la Administración del Estado o de la CCAA, eso sí, en la toma de decisiones participen los entes locales.
- Coordinación por parte de la Administración del Estado respecto de la acción de las CCAA: La CE hace referencia a las funciones coordinadoras del Estado respecto de las CCAA, art. 154 previsión de la figura del Delegado del Gobierno (actividad coordinadora respecto de la actividad ejecutiva de la CCAA), otro tipo de actividad coordinadora se lleva a cabo a través del dictado de la normativa básica (actividad coordinadora respecto de la actividad normativa de la CCAA). Se pueden plantear dos casos; las CCAA cuando actúan pueden estar haciendo dos cosas;

Artículo 148 y 149 (distribución de competencias);

- La CE respecto de una determinada materia otorga la potestad normativa y ejecutiva a las CCAA (la CCAA aplica normativa propia).
- LA CE respecto de una determinada materia atribuye al Estado la potestad normativa y a las CCAA le corresponde la potestad ejecutiva (la CCAA aplica normativa del Estado).
 - Ejecutando (aplicando) normativa estatal (del Estado); la CCAA aplica normativa estatal. Si la CE atribuye potestad normativa al Estado (con el objetivo de evitar la dispersión normativa sobre aquella materia), la potestad ejecutiva se atribuye a la CCAA, evidentemente en la tarea de aplicación pueden salir divergencias, es decir, esto puede suponer la producción de actos administrativos de contenido diverso. El Estado no puede establecer una determinada forma de aplicar la normativa estatal (esto supondría una vulneración de la autonomía de las CCAA) y por tanto, hemos de encontrar un punto de equilibrio (homogeneidad en la aplicación de la normativa estatal por parte de las CCAA y la obligación de respetar la autonomía de las

CCAA), el cual se articula a través de técnicas de coordinación;

- Capacidad del estado de supervisar la actuación de la CCAA cuando hace efectiva la tarea de aplicación de la normativa estatal (ejemplo; la figura del delegado del gobierno).
- LA capacidad del Estado para requerir a las CCAA para subsanar las deficiencias que observe.
- Dictar instrucciones de carácter general conforme a las cuales han de actuar las CCAA para evitar grandes divergencias (han de dejar margen suficiente en la actuación de las CCAA).

· Ejecutando (aplicando) normativa propia; la CCAA aplica normativa propia. Lo normal en estos casos sería recurrir a técnicas de cooperación (la CCAA ejerce competencias exclusivas), ahora bien, a pesar de esto en la CE cuando efectúa la distribución de competencias (art. 148 y 149) podemos encontrar supuestos concretos de potestad coordinadora (es decir, capacidad para ser el ente superior coordinante) del Estado en relación a una pluralidad de materias (art. 149.1.13 coordinación de la planificación general de la actividad económica y art. 149.1.15 coordinación general de la investigación científica y técnica y art. 149.1.16 coordinación general de la sanidad), pero en el art. 148.1.17 las CCAA pueden asumir la competencia en materia de fomento de la investigación, art. 148.1.21 las CCAA pueden asumir la competencia en materia de sanidad, etc. Lo que hace la CE es asignar una competencia al Estado de tipo formal (ejemplo; coordinación general de la sanidad, no puede regular la sanidad, etc.), en consecuencia, lo que sí puede hacer es establecer las líneas generales de la manera en que las CCAA han de ejercer sus propias competencias (ejemplo; sanidad), el Estado se puede servir de las técnicas de coordinación (aprobación de planes, directivas de carácter general, etc.). El estado dice como se ha de ejercer la competencia de la CCAA, pero el Estado cuando elabora estos planes, etc. se sitúa siempre fuera de la materia (competencia del Estado de tipo formal).

Principio de eficacia.

Está previsto en el art. 103 CE y en el art. 3 LPAC. La eficacia hace referencia a la capacidad de las Administraciones para conseguir las diferentes finalidades (objetivos) que tienen encomendadas. Es importante distinguir lo que la eficacia de la eficiencia. La eficiencia supone la idea de una adecuada utilización de los medios disponibles para cada Administración a efectos de la realización de las finalidades que tiene encomendadas. Son cosas distintas, pero una Administración eficiente siempre es garantía de una Administración eficaz.

TEMA 3

Administración General del Estado.

La AGE sería, dentro del conjunto de las Administraciones públicas, la organización personificada que tiene encargada la gestión de los servicios que afectan a toda la colectividad nacional y, por tanto, dispone de un conjunto de poderes públicos que se proyectan igualmente sobre la totalidad del territorio nacional. Es la Administración más grande y la que tiene atribuidas más potestades. Dentro de esta gran organización, se suele distinguir entre la organización central de la Administración General del Estado y la organización periférica de la AGE. LA organización central de la AGE estaría integrada por aquellos órganos las competencias de los cuales se proyectan sobre la totalidad del territorio del Estado sobre el cual ejerce poder la Administración. La organización periférica estaría integrada por aquellos órganos las competencias de los cuales se proyectan sobre una parte del territorio del Estado sobre el cual la Administración ejerce poder.

Tanto la organización central como la periférica están reguladas en una ley específica (ley 6/1997 de 14 de abril OFAGE), ley producida dentro del marco de la normativa básica (LPAC), esta ley implica o supone normativa de desarrollo y hace referencia a un tipo de Administración específica, que es la del Estado. Esta ley distingue entre organización central y organización periférica, y dice que la Administración del Estado actúa con personalidad jurídica única (art. 2). LA LOFAGE en el art. 2 también dice que la Administración del Estado actúa bajo la dirección del Gobierno (esto también lo dice el art. 97 cuando afirma que el Gobierno dirige la Administración civil). Si el Gobierno dirige la Administración, significa que son cosas diferentes, aquí el Gobierno se entiende desde la perspectiva de órgano constitucional (y una de sus funciones es dirigir la AGE), pero curiosamente el Gobierno también tiene naturaleza de órgano administrativo y ejerce funciones administrativas y, en consecuencia, el Gobierno también se puede entender como parte de la Administración del Estado y, más aún, el Gobierno es el máximo órgano administrativo de la AGE. Precisamente, esta doble naturaleza del Gobierno ha provocado que la regulación del Gobierno no esté incluida dentro la LOFAGE, sino que haya sido objeto de una

normativa separada (ley 50/1997, de 27 de noviembre, OCF del Gobierno).

Organización central.

La organización central de la AGE estaría integrada por todos aquellos órganos que tienen atribuidas competencias que se extienden sobre todo el territorio del Estado. La LOFAGE clasifica estos órganos centrales en dos categorías;

- Órganos superiores: según el art. 6 de la LOFAGE, los órganos superiores son los encargados de establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad.
- Órganos directivos: según el art. 6 de la LOFAGE son los encargados de desarrollar y ejecutar estos planes de actuación.

Este mismo art. 6 dice que son órganos superiores los Ministros y los Secretarios de Estado, en cambio son órganos directivos los Subsecretarios, los Secretarios Generales, los Secretarios Generales Técnicos, los Directores Generales y los Subdirectores Generales.

Los titulares de todos estos órganos, excepto los subdirectores generales, tienen la condición de altos cargos. Ahora bien, lo que no dice la ley es que con estos órganos no se agota toda la organización central de la AGE, sino que hay otros. ¿Qué otros? Por debajo, hay que tener en cuenta aquellos órganos y unidades administrativas inferiores dedicados (son el grueso de la AGE) a tareas estrictamente (actúan bajo la dirección de los órganos superiores y directivos (laborales o funcionarios) administrativas (carácter estable).

Por encima, hemos de tener en cuenta el gobierno (tiene naturaleza de órgano administrativo, es el máximo órgano de la AGE). El Gobierno forma parte de la organización central del Estado.

- ♦ Gobierno.
- ♦ Órganos superiores; Ministros y secretarios de estado.
- ♦ Órganos directivos; Subsecretarios, Subsecretarios Generales, secretarios generales técnicos, directores generales y subdirectores generales.

Gobierno.

Debemos saber que el Gobierno tiene una doble naturaleza;

- ♦ Por una parte es el máximo responsable de la AGE (órgano administrativo) y desarrollaría funciones administrativas.
- ♦ Por otro lado también es un órgano constitucional (de carácter político) y como tal no desarrollaría funciones estrictamente administrativas (ejemplo; aprobar un proyecto de ley no es una tarea administrativa, sino que es más bien política).

Es un órgano colegiado y está integrado, según la CE, por el Presidente del Gobierno, Vicepresidente o Vicepresidentes, Ministros

y los demás miembros que establece la ley (esto no ha sucedido, ya que la ley 5/1997 limita los miembros del Gobierno a aquellos expresamente enumerados en la CE). Así, podemos observar la posición peculiar que tienen los Ministros (son miembros del gobierno y son titulares de uno de los órganos superiores de la AGE).

El gobierno como órgano colegiado integrado por todos estos miembros no es el mismo que las diversas formas de actuación colegiada del Gobierno (de los miembros del gobierno), los miembros del gobierno se reúnen bien en Consejo de Ministros o bien en Comisiones Delegadas de Gobierno (son las formas de actuación colegiada de los miembros del gobierno).

Presidente.

El presidente es la figura clave del gobierno, porque es el presidente el que nombra a los restantes miembros del gobierno (el nombramiento formal de los miembros del gobierno lo hace el Rey, pero lo hace a propuesta del presidente del gobierno y el rey no tiene poder de decisión y no se puede oponer a la propuesta). Quien nombra al presidente del gobierno? Una vez se celebran las elecciones, se abre un periodo de consultas del rey con los candidatos de los partidos que han obtenido representación y luego propone a uno de ellos. El candidato propuesto explica su programa de gobierno en el congreso y se somete a debate. Posteriormente, se produce la votación, se requiere la mayoría absoluta del congreso y, si no se obtiene, basta la mayoría simple en 2ª votación (48 horas después de la primera). Nombramiento formal por parte del rey por Real Decreto, ratificado por el presidente del congreso. Puede haber un supuesto más excepcional (el nombramiento deriva del planteamiento y aprobación de una moción de censura (que siempre debe proponer un candidato alternativo), se entiende que el congreso da la confianza al candidato alternativo propuesto).

El presidente puede cesar por muerte, dimisión, cuando acaba el mandato parlamentario (nuevas elecciones) o bien en el caso de que pierda la confianza del Congreso (aprobación de una moción de censura o refutada una cuestión de confianza por él planteada).

Funciones: la CE (art. 98) define las funciones del presidente del gobierno de forma genérica (el presidente del gobierno dirige la acción del gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo. El presidente es quien establece el programa político del gobierno y es el máximo responsable de la puesta en práctica de este programa político por parte del gobierno). La ley del gobierno en el art. 2 apartado 1º tampoco dice nada más, pero el apartado 2º lleva a cabo la enumeración de atribuciones específicas del presidente (desarrolla el art. 98 CE y el art. 2 apartado 1º ley del gobierno). El gobierno se rige por el principio de dirección presidencial (fijar el orden del día del consejo de ministros, representar al gobierno, etc.).

Vicepresidente o vicepresidentes en su caso.

Se trata de un órgano de carácter facultativo (puede haber 1, 2, o ninguno), es decir, no tiene carácter preceptivo, e incluso puede suceder que la condición de vicepresidente sea acumulable con la condición de ministro. Es propuesto por el presidente del gobierno (nombramiento formal por parte del rey) y el presidente puede llevar a cabo su cesamiento (de los vicepresidentes) y los vicepresidentes pueden cesar también por muerte, dimisión o cuando cese el presidente (comporta el cese de los demás miembros del gobierno).

Funciones (art. 3 ley del gobierno); básicamente;

- ♦ el vicepresidente sustituye al presidente en caso de ausencia (ejemplo; vicepresidente 1º lo sustituye, en el caso de ausencia también del vicepresidente 1º, lo sustituye el vicepresidente 2º).
- ♦ Asistir al presidente en el ejercicio de sus funciones.
- ♦ Coordinar la acción de varios departamentos ministeriales en una determinada área (ejemplo; área económica).

Órganos superiores.

Ministros (son los responsables de un departamento ministerial, pero puede suceder que haya ministros sin cartera (es miembros del gobierno pero no es titular de ningún ministerio)). Por una parte, son miembros del gobierno, pero por otra parte, a la vez, son los titulares de uno de los dos órganos superiores de la AGE, que son los ministerios (departamentos ministeriales).

La LOFAGE afirma que la AGE se organiza y actúa en atención al principio de división funcional (departamentos ministeriales).

La titularidad de la acción o actuación administrativa del Estado se compartimenta en diferentes sectores más o menos homogéneos y de cada uno o varios de estos sectores se encarga cada uno de los departamentos ministeriales (cada ministerio se encarga de uno o varios sectores funcionalmente homogéneos de la actividad administrativa del Estado). El ministro es el cabeza supremo del departamento ministerial, es el máximo responsable de la gestión gubernativa en el área propia del ministerio, siempre siguiendo las líneas de actuación que le marca el gobierno. Los ministros son miembros del gobierno y, por tanto, son propuestos por el presidente del gobierno, y, a la vez, el presidente es quien determina la creación, modificación o supresión de los departamentos ministeriales.

La doble condición que tienen los ministros tiene mucha importancia, ya que por este motivo el ministro constituye el punto de conexión entre el gobierno y la administración pública del Estado. Los ministros aparecen regulados en las dos leyes, esto es debido a la doble naturaleza (Art. 4 ley del gobierno y art. 12, 13 LOFAGE).

Formas de actuación de los miembros del gobierno. Los miembros del gobierno se reúnen bien en consejo de ministros o bien en comisiones delegadas de gobierno (estas son las formas a través de

las cuales se expresa el gobierno como órgano colegiado integrado por diferentes miembros).

En el funcionamiento del gobierno del Estado como órgano colegiado no le son aplicables las reglas de la LPAC (1992) referidas al régimen general de los órganos colegiados (art. 22-27), tampoco le son aplicables estas reglas a los órganos de gobierno de las CCAA, ni al pleno y, en su caso, comisión de gobierno de las entidades locales. Todo esto lo dice la disposición adicional primera de la LPAC.

Consejo de Ministros (gobierno en pleno); está formado por todos los miembros del gobierno (presidente, vicepresidente o vicepresidentes y todos los ministros). La ley dice que los secretarios del Estado podrán participar en el Consejo de Ministros cuando sean convocados (invitados, con voz pero sin voto), también pueden participar y en este caso lo presidirá el rey a petición del presidente del gobierno. En estos casos (rey y secretarios de estado), personas que no son miembros del gobierno van al Consejo de Ministros.

Al Consejo de Ministros, como gobierno en pleno, es a quien le corresponden las funciones que enumera el art. 97 CE (dirigir la política interior y exterior, etc.) De todas formas, la ley del gobierno en su art. 5 desarrolla la previsión general de la CE sobre las funciones del Consejo de Ministros. A las reuniones del gobierno en consejo de ministros no le son aplicables las reglas generales de los órganos colegiados de la LPAC, estas reuniones son secretas y pueden ser bien de carácter deliberante o bien de carácter decisorio (el secretario del consejo de ministros es el ministro de la presidencia). Las decisiones del Consejo de Ministros no se toman por el sistema de mayoría, las decisiones se toman por sentimiento (principio de dirección presidencial), no hay votaciones, el Presidente del gobierno debe hacer las convocatorias, fijar el orden del día, etc.

Comisiones delegadas de gobierno; vendrían a ser una especie de consejo de ministros reducido (teniendo un ámbito de carácter sectorial y su principal función es agilizar las tareas del consejo de ministros y procurar la coordinación de diferentes departamentos ministeriales en relación a cuestiones de una determinada área común). Sus funciones las encontramos en el art. 6 de la ley del gobierno.

Las comisiones delegadas del gobierno pueden conocer y resolver, por delegación del gobierno (consejo de ministros) o porque le sea atribuida por el ordenamiento jurídico, cualquier asunto a excepción de aquellas materias o asuntos que son expresamente atribuidos o conferidos al consejo de ministros por la CE (ejemplo; comisión de asuntos económicos). Forman parte de las comisiones delegadas de gobierno los ministros afectados y los secretarios de estado afectados por la materia que da nombre a la comisión y por las competencias de la comisión, hemos de saber que, respecto a las comisiones delegadas del gobierno, también se puede convocar a los titulares de

otros órganos superiores o directivos.

Las comisiones delegadas del gobierno las crea, suprime, etc., el consejo de ministros mediante real decreto, a propuesta del presidente del gobierno. El real decreto que crea una comisión delegada de gobierno debe establecer sus funciones, quien preside la comisión delegada (debe ser miembro del gobierno), quien es el secretario (no hace falta que sea miembro del gobierno).

Finalmente, en relación al gobierno hemos de saber que la ley del gobierno hace referencia a una serie de órganos de colaboración y refuerzo del gobierno (secretarios de estado, comisión general de secretarios de estado y subsecretarios, secretariado del gobierno y gabinetes).

Secretarios de estado: de acuerdo con la LOFAGE son órganos superiores de la AGE, la creación, modificación o supresión de las secretarías del estado corresponde al presidente del gobierno mediante real decreto. El nombramiento de los secretarios de estado se hace a través de un real decreto del consejo de ministros, a propuesta del presidente. Son órganos de carácter no preceptivo (no necesariamente debe haber secretarios de estado). Los secretarios de estado se integran dentro del ministerio (es un órgano dependiente jerárquicamente del ministerio), pero existe la posibilidad de que estén directamente adscritos a la presidencia del gobierno (estas secretarías de estado dependen directamente del presidente del gobierno).

La finalidad de las secretarías de estado. Hay departamentos ministeriales que comprenden sectores de actividad muy extensos, de tal forma que dentro de ellos sería posible distinguir diversos subsectores, la entidad propia de estos subsectores sería tal que incluso podrían dar lugar a la conversión de estos subsectores en departamentos ministeriales independientes (se deberían multiplicar los departamentos ministeriales (habría demasiados miembros del gobierno)), así, para conseguir que estos subsectores tengan un tratamiento específico y también para evitar la proliferación de miembros del gobierno, se crearon las secretarías de estado. Es una especie de subministro (para un ámbito específico dentro de todo el sector de actividad del departamento ministerial). Los secretarios de estado son directamente responsables de la ejecución de la acción del gobierno en un sector de actividad específica de un departamento ministerial o de la presidencia del gobierno.

Funciones del secretario de estado (art. 14 LOFAGE); curiosamente, hay una referencia breve en el art. 7 de la ley del gobierno, porque es una especie de subministro.

Comisión general de secretarios de estado y subsecretarios; tiene como finalidad prepara las decisiones (reuniones) del consejo de ministros. El consejo de ministros se encuentra con dos problemas;

- ♦ enorme cantidad de asuntos que debe resolver el consejo de ministros.
- ♦ Muchos de estos asuntos cuando llegan al consejo de ministros no habían sido lo suficientemente debatidos entre los ministros y el consejo de ministros se convertía se convertía en un debate entre los ministros.

Así, su finalidad es examinar todos los asuntos que deben ir al consejo de ministros, de tal forma que cuando una cuestión llegue al Consejo de ministros esté ya materialmente resuelta. Esta comisión la forman los secretarios de estado y subsecretarios de los diferentes ministerios. La presidencia de la comisión corresponde a un vicepresidente o, en defecto de este, al ministro de la presidencia.

Secretariado del gobierno: asiste, en cuanto a su funcionamiento a tres órganos (consejo de ministros, comisiones delegadas de gobierno y comisión general de secretarios de estado y subsecretarios) art. 9 de la ley del gobierno.

Gabinetes: son órganos de asesoramiento y asistencia técnica y política tanto del presidente, vicepresidente o vicepresidentes, ministros y de los secretarios de estado.

Órganos directivos.

Todos se crean , modifican y suprimen por real decreto del consejo de ministros, a propuesta del ministro correspondiente (propuesta formal del ministro de administraciones públicas).

El nombramiento y cese de los titulares de estos órganos (órganos directivos), excepto los titulares de las subdirecciones generales, es por real decreto del consejo de ministros, a propuesta del ministro correspondiente, en esta excepción, el nombramiento lo hace el ministro correspondiente directamente.

Todos los titulares de estos órganos, a excepción de las secretarías generales, han de ser funcionarios de carrera. Los titulares de las secretarías generales no es necesario ni que sean funcionarios.

No cesan en los casos de cesamiento del presidente del gobierno o ministro correspondiente (otra cosa es que, por ejemplo, el nuevo ministro los quiera sustituir). El secretario de estado tampoco va ligado a la cesación del presidente o ministros (otra cosa es que le nuevo no lo quiera y lo cese).

Ordenación jerárquica.

- ♦ Subsecretarios (secretarios generales equiparado a su categoría).
- ♦ Directores Generales (secretario general técnico equiparado a su categoría).
- ♦ Subdirectores generales.

Todos tienen la categoría de alto cargo excepto los subdirectores

generales.

Subsecretario.

Figura orgánica preceptiva en todos los departamentos ministeriales. Pieza clave para los ministros, antes se llamaban secretarios. Pierden importancia cuando aparecen los secretarios de estado.

Funciones: cabeza de los servicios comunes del departamento ministerial. Función de gestión interna. Competencias de carácter instrumental para el funcionamiento interno del ministerio. Art. 15 LOFAGE. Ejemplo; asesoramiento jurídico del departamento ministerial, etc.

Secretario General.

No figura orgánica preceptiva. Art. 16 LOFAGE. Conexión con los subsecretarios, igual categoría. Funciones próximas a los secretarios de estado. Encargados de la gestión de un ámbito específico del departamento ministerial. Remisión art. 14 (atribuciones de los secretarios de estado (pero ámbito inferior)). Categoría menor a los secretarios de estado (SE).

Secretario General técnico.

Art. 17. Figura orgánica preceptiva en todos los departamentos ministeriales. Dependencia inmediata de los subsecretarios. Tienen competencias de servicios comunes, parecidos a los subsecretarios, determinados por el Real Decreto de estructuración ministerial. Afectarán a la producción normativa y a las publicaciones del ministerio. No sobre un ámbito material concreto. En la práctica llevan a cabo varias tareas de asesoramiento técnico y jurídico a los ministros y subsecretarios sobre servicios comunes, producción normativa y publicaciones.

Director General.

Art. 18 LOFAGE. Encargado de la gestión de un área específica (función externa) dentro del sector de actividad del ministerio. En contacto con la burocracia profesional de la Administración. El conjunto de la actividad del ministerio se va subdividiendo en subgrupos homogéneos.

Subdirector General

Art. 19 LOFAGE. Bajo la dirección del Director General. Responsable inmediato de la ejecución de las actuaciones diseñadas por los órganos superiores para la consecución de los objetivos de los distintos departamentos ministeriales.

Por debajo de los órganos directivos y superiores, tenemos los llamados órganos y unidades administrativas inferiores. Los órganos

administrativos de nivel inferior a la subsecretaría general se crean, modifican y suprimen mediante la orden ministerial correspondiente.

Las unidades administrativas (que no tiene la condición de órgano) se crea, modifican y suprimen mediante las reglas de los lugares de trabajo.

TEMA 4

Organización periférica o territorial.

Conjunto de órganos, la competencia de los cuales sólo afecta a una parte del territorio del Estado. Se trata de asegurar que la acción administrativa del Estado llegue a cada parte del territorio. Dependencia jerárquica de los órganos centrales. A efectos de extender la Administración del Estado, se despliega sobre el territorio por dos divisiones;

- Organización propia del Estado sobre las CCAA, sobre su territorio, coexiste con la organización de las CCAA.
- Organización administrativa propia del Estado sobre el territorio de las provincias.

Este modelo es el dual (una administración a efectos de realizar sus competencias sobre la totalidad del territorio despliega una nueva organización sobre este territorio). Nueva organización con competencias limitadas en aquellas partes del territorio (modelo federalista basado en EEUU).

Modelo federalista de ejecución de Alemania (no se despliega ninguna organización administrativa propia del Estado).

Ejecución de la propia Administración de los Länders (es el modelo opuesto al dual).

En un mismo territorio;

- ◆ Administración del Estado.
- ◆ Administración de la CCAA o Administración de la Provincia.

Hoy en día aparece un modelo de Administración única que pretende suprimir la administración periférica del estado a nivel provincial. Pretende que la ejecución de las competencias del estado a nivel provincial sea realizada por la administración de las CCAA. Variable del modelo federalista de ejecución de Alemania (no el nuestro). Ejemplo; Consells Insulars (ejecución de competencias por parte de la Administración insular. Adaptación modelo alemán. Los Consells son una administración distinta.

- Delegado del Gobierno.

Art. 154 CE; el gobierno nombrará delegado del gobierno para;

- ◊ dirigir la Administración del Estado en el territorio de las CCAA.
- ◊ coordinar la Administración del Estado con la Administración de la CCAA.
- ◊ Representación del gobierno en la CCAA.
- ◊ Coordina los servicios de la Administración del Estado en el territorio de la CCAA.

Hoy en día, es la figura clave (antes el Gobernador Civil, era el representante de las provincias).

¿Cómo se organiza la organización periférica? Delegados del gobierno, subdelegados del gobierno y directores insulares (integran la estructura básica de la organización periférica del Estado).

Nombrados por el Consejo de Ministros por Real Decreto, a propuesta del presidente del gobierno.

Conexión funcional con el Ministerio de Administraciones públicas en relación a sus funciones de coordinación, orgánicamente adscritos a este ministerio.

Conexión con el Ministerio de Interior (dirige la policía nacional en la CCAA (conexión funcional)).

Conexión funcional con el resto de Ministerios en relación a todas las competencias propias.

Todos los servicios territoriales del Estado se dividen en áreas funcionales y cada una de ellas dirigida por el Director del área. El Real Decreto 1330/1997 establece estas áreas. Estas áreas están subdivididas en otras divisiones.

Estructura de las delegaciones del gobierno está en este real decreto.

- ◊ Subdelegaciones del gobierno en las provincias (órgano de la delegación del gobierno).
- ◊ Directores insulares (órgano de la delegación del gobierno).

En cada delegación del gobierno (secretaría general (en cargada de los servicios comunes. Asistida por una vicesecretaría general facultativa)). Prevé que a cada uno (delegado de gobierno) exista un gabinete de asistencia (inmediata).

Funcionamiento áreas subdividen;

- ◊ Dependencias provinciales.
- ◊ Oficinas de ámbito inferior subdelegación del gobierno mayor integración.

Art. 22–27 LOFAGE.

- Subdelegado del gobierno.

Subdivisión en principio a nivel de provincia (1833), este despliegue de la Administración del Estado, en un principio, se realiza a nivel de provincia. Quien dirigía estos servicios era el Gobernador Civil (en 1978 aparecen las CCAA, nueva división territorial).

Esta organización (despliegue de la Administración del Estado a nivel de provincias) retrocede desde el nivel provincial al autonómico y aparece la figura del Delegado del gobierno. Los Gobernadores Civiles pierden sus competencias y se suprime su figura en 1977. El Delegado del Gobierno tiene todo el peso no a nivel provincial sino autonómico. Proceso de pérdida de peso de la organización periférica de la Administración provincial.

En la CE se sigue manteniendo la provincia como división para extender la Administración del Estado (sigue existiendo a efectos de la gestión de servicios estatales). Por esto parece que hay una especie de contradicción (se solventa con la figura de los Subdelegados del Gobierno).

Doble figura; cabeza de la organización administrativa del Estado en las provincias y son, a la vez, un órgano de la Delegación del Gobierno (misma tarea que los Gobernadores Civiles, pero bajo la dependencia de la Delegación del Gobierno). El Delegado del Gobierno los nombra entre funcionarios de carrera y tienen las mismas competencias que el delegado de gobierno pero a escala de la provincia. En las CCAA uniprovinciales no existe subdelegación del gobierno, sus atribuciones son asumidas por el Delegado.

Art. 29 LOFAGE.

Real Decreto 617/1997 (competencias, nombramiento, etc.).

- Directores Insulares.

A nivel territorial insular (es decir, en los archipiélagos) se complementaba la organización periférica por la delegación insular de gobierno en las islas donde no tenía su sede el gobernador civil.

Se suprimen los Gobernadores Civiles, pero estas delegaciones insulares de gobierno no desaparecen, solo se les cambia el nombre (direcciones insulares). En las islas donde no tenga sede el Delegado de gobierno ni el Subdelegado. En las islas menores existe una dirección insular. RD 617/1997 nombramiento.

Mallorca, Tenerife y Gran Canaria no tienen.

Tienen las mismas atribuciones que los subdelegados del gobierno, pero a nivel insular.

Art. 30 LOFAGE.

Nombramiento por el Delegado del Gobierno entre funcionarios de

carrera.

RD 1330/1997, estructura.

Son un órgano de la delegación del gobierno (ámbito insular).

LOFAGE prevé un órgano parecido (Gabinete como asistencia inmediata)

Comisión Territorial de asistencia al Delegado del Gobierno (art. 28 LOFAGE). Asistencia en funciones de dirección y coordinación.

Integrada por el propio Delegado del gobierno, todos los subdelegados y, en su caso, por los directores insulares.

Sólo existe en las CCAA pluriprovinciales. Para las uniprovinciales (comisiones de asistencia). Prevé la posibilidad de que se puedan crear otras comisiones de asistencia para el subdelegado del gobierno (nivel provincial, funciones de asesoramiento).

Consejo de Estado; órgano consultivo que no estudiaremos.

Pueden existir las llamadas Administraciones Mision; órganos creados para una cuestión concreta, después desaparece.

TEMA 5

Comunidades Autónomas.

Hemos visto que tenemos un modelo descentralizado de Estado. La CE lo que hace es establecer un sistema escalonado de entes territoriales, dotados de autonomía y configurados sobre el principio de democracia representativa. Concretamente, el régimen de esta nueva organización territorial del Estado lo recoge la CE en su título VIII *De la organización territorial del Estado* (art. 137 a 158). Art. 137 CE; *El estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las CCAA que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.* La CE supuso la aparición de las CCAA, lo cual ha dado lugar a lo que se conoce como El estado de las autonomías modelo de Estado (debemos saber que antes de la CE los municipios y las provincias ya existían, las CCAA no, eso sí, antes de la CE los municipios y las provincias no tenían tanta autonomía). Este modelo de Estado (el estado de las autonomías) tendría en común con el Estado Federal (Alemania) que los dos tienen una estructura descentralizada, la diferencia es que en el Estado federal hay una uniformidad, ya que desde la constitución se dice, por ejemplo en el caso de Alemania, cual es la estructura y cuales son las competencias de los Länders. En el Estado de las Autonomías puede ser completamente distinta (en la organización, en las competencias, etc.), debemos saber que las CCAA tienen una organización semejante, pero tienen competencias diferentes, todo esto (Estado de las Autonomías, etc.) es resultado un

poco de la peculiar historia de España (movimientos centralizadores y movimientos que defienden las peculiaridades de los territorios).

La CE estaba claro que debía optar por un Estado descentralizado (pero la duda era escogida entre el Estado federal y el Estado de las Autonomías), debemos saber que era difícil diseñar desde la CE un modelo igualitario para todos los territorios y, por eso, la solución fue optar por el Estado de las Autonomías (muy flexible). La CE se caracteriza porque la regulación de las CCAA es totalmente absente en cuanto a una regulación detallada, opta por dar cabida a las exigencias de los distintos territorios, fija un marco muy flexible que permite en el futuro el establecimiento del Estado autonómico.

- ♦ No dice la CE cuales son las CCAA y, mucho menos, cuales son sus territorios.
- ♦ La CE no obliga a la constitución de las CCAA.
- ♦ La CE sólo determina parcialmente la organización interna de las CCAA (art. 152 organización mínima), esquema mínimo y sólo es aplicable a las CCAA que se constituyen por la vía del art. 151 CE, las CCAA que accedan por la vía ordinaria no siguen este esquema.
- ♦ La CE no determina cuales son las competencias de las CCAA, dice las competencias reservadas (art. 149) al Estado, todas las demás (148 más las no reservadas expresamente al Estado) podrán ser asumidas por las CCAA, las competencias de las CCAA pueden ser diferentes.

La constitución no establece una definición general de CCAA, sino que permite diversas opciones (imposibilidad de establecer un régimen uniforme para los diferentes territorios (Estado Federal)). La CE incluso posibilita varias vías de acceso a la autonomía (hay diversas formas de constituirse en CCAA);

- Procedimiento especial (art. 151 CE);
- Procedimiento ordinario (art. 143 y 146);
- Dos procedimientos excepcionales; Navarra y Ceuta y Melilla.

Haciendo referencia al procedimiento especial y ordinario debemos saber que uno y otro procedimientos dan lugar a clases distintas de autonomías, el procedimiento del art. 151 da lugar a la autonomía plena (la CCAA desde el momento de su constitución podía acceder al techo competencial del art. 149 148 más todas las no reservadas expresamente al Estado por la CE (art. 149.1 CE), mientras que el procedimiento ordinario da lugar a la autonomía gradual (la CCAA en el momento de su constitución podía acceder al techo competencial del art. 148.1, para llegar a la autonomía plena (techo competencial del art. 149) es necesario reformar su EEAA pasados cinco años desde la constitución de la CCAA.

Existen dos clases de autonomía;

- Autonomía plena;
- Autonomía gradual;

Sea cual sea el procedimiento, comparten un hecho en común y es que la CE dentro de este procedimiento de constitución de CCAA da un papel importante al Estado, ya que es una ley estatal la que pone fin a esta fase de constitución de las CCAA (la ley orgánica que aprueba el EEAA), sea cual sea el procedimiento, su acceso a la autonomía se materializa mediante una ley estatal (la ley orgánica que aprueba el EEAA).

Pero después de la constitución de las CCAA, el Estado sigue influyendo mucho sobre las competencias de las CCAA a través de leyes de bases, leyes marco, etc., todo esto son leyes estatales.

Valencia (que accedió a la autonomía por la vía ordinaria) se votó un poco el proceso gracias a una ley de transferencias (accedió a un nivel competencial muy amplio a través de una ley de transferencias (ley orgánica)).

Existen dos vías de acceso a la autonomía;

- Procedimiento especial (art. 151 CE autonomía plena); la CE española reserva a las comunidades históricas este procedimiento especial (según la disposición transitoria segunda, las comunidades históricas son Cataluña, País Vasco y Galicia). LA CE también reserva este procedimiento a las futuras CCAA que manifiesten una voluntad autonómica especialmente intensa. Procedimiento especial acceso directamente al techo competencial del art. 149 148 más competencias no reservadas expresamente al Estado por la CE (149.1, etc.).
- Iniciativa autonómica: decisión de constituirse en CCAA. Las comunidades históricas requieren el acuerdo por mayoría absoluta, del órgano preautonómico colegiado. Si no eres comunidad histórica pero querías seguir este procedimiento especial, se requería el acuerdo de todas las diputaciones u órganos interinsulares correspondientes y $\frac{3}{4}$ partes de los municipios, la población de los cuales (de los municipios) represente la mayoría del censo de cada provincia y, además, que esta iniciativa autonómica sea luego reforzada mediante referéndum con el voto favorable de la mayoría absoluta de los electores en cada provincia.
- Iniciativa legislativa: el proyecto de EEAA la elabora una asamblea formada por los diputados y senadores elegidos por cada provincia. Elaborado el proyecto se remite a las Cortes. La comisión constitucional del Congreso, de conformidad con una delegación de los diputados y senadores de la asamblea, elaborará el texto definitivo.

Ratificación referéndum en cada provincia (basta la mayoría de los votos emitidos). Voto de ratificación de las dos cámaras (Congreso y Senado).

Accedieron por esta vía Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía (a Andalucía no le fue muy bien (Almería no obtuvo la mayoría absoluta en la iniciativa autonómica) y se constituyó en CCAA por la

vía del art. 151 mediante un sistema peculiar).

- Procedimiento ordinario (art. 143 y 146 CE autonomía gradual); en este caso las peculiaridades se dan en las fases anteriores a la presentación del proyecto de EEAA al Congreso, porque una vez el proyecto entra al Congreso no tiene ninguna particularidad respecto a los demás proyectos de ley orgánica. Existen dos fases previas;
- Iniciativa autonómica; hace referencia a la decisión que adoptan las entidades públicas de un determinado ámbito territorial de constituirse en CCAA. Esta decisión la deben tomar todas las diputaciones interesadas u órganos interinsulares correspondientes, luego 2/3 partes de los municipios de cada provincia, la población de los cuales represente la mayoría del censo de cada provincia.

La disposición transitoria primera dice que en los territorios dotados de un régimen provisional de autonomía, sus órganos colegiados superiores, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros, podrán sustituir la iniciativa que el apartado 2 del art. 143 atribuye a las Diputaciones Provinciales o a los órganos interinsulares correspondientes.

- Iniciativa autonómica; la elaboración del proyecto de EEAA la lleva a cabo una asamblea constituida por todos los miembros de las diputaciones u órganos interinsulares de las provincias afectadas y por todos los diputados y senadores elegidos en las provincias que integran la futura CCAA (esta asamblea es la encargada de redactar el proyecto de EEAA). Después el proyecto se eleva a las Cortes y las Cortes llevan a cabo la tramitación ordinaria de un proyecto de ley orgánica (aprobación de la ley orgánica aprobación del EEAA constitución de la CCAA). Prácticamente todas las CCAA han seguido este procedimiento (12 CCAA).

Peculiaridades; estas CCAA pueden ampliar su techo competencial transcurridos cinco años desde la constitución de la CCAA mediante la reforma de sus EEAA. Valencia y Canarias, antes de transcurrir los cinco años, ampliaron su techo competencial mediante una ley orgánica de transferencias de las Cortes (art. 152). Las Cortes transfirieron más competencias a las CCAA de Valencia y Canarias y en el caso de Valencia, el incremento competencial fue tan importante que Valencia se convirtió en una CCAA con autonomía plena antes de transcurridos los cinco años.

- Dos supuestos excepcionales;
- Navarra; la CE, en la disposición transitoria cuarta, prevé un procedimiento especial para incorporar Navarra al País Vasco. A parte, en la disposición adicional primera de la CE reconoce (y ampara) los derechos históricos de los territorios forales, esta disposición adicional también dice que la actualización general de este régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los EEAA. En base a esto, se aprovechó para convertir a Navarra en una CCAA con una autonomía plena por un mecanismo extraestaturario se aprueba la ley orgánica 13/1982 no es

propiamente un EEAA, pero en realidad fue un EEAA.

- Ceuta y Melilla (art. 144 b) CE); Las cortes generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés general;

b) Autorizar o acordar, en su caso, un EEAA por territorios que no estén integrados en la organización provincial. Este art. lo hemos de relacionar con la disposición transitoria quinta Las ciudades de Ceuta y Melilla podrán constituirse en CCAA sin así lo deciden los respectivos ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica, en los términos previstos en el art. 144.

Año 95 ley orgánica 1/1995, de EEAA de Ceuta, ley orgánica 2/1995 de EEAA de Melilla.

- Estructura de estas CCAA; la regulación constitucional de las CCAA se caracteriza por su inexistencia, establece un marco general. El régimen jurídico propio de las CCAA no está definido en la CE, ya que la CE define un régimen abierto que necesita de una ulterior concreción EEAA. Los Estatutos (art. 147 CE) son la norma institucional de cada CCAA, por un doble motivo;
- Son los EEAA los que determinan el surgimiento de un ente territorial que antes no existía, que es la CCAA (nuevo ente territorial).
- Los EEAA son los encargados de concretar el marco constitucional y establecer el régimen específico de cada CCAA dentro del marco flexible que establece la CE.

La CE (art. 147) impone a los EEAA una serie de contenidos mínimos;

- LA denominación de la CCAA que mejor se corresponda con su identidad histórica.
- LA delimitación de su territorio, dos notas características;
 - ♦ Base provincial.
 - ♦ Rigidez de esta delimitación territorial (la Ce, en el art. 141, permite la alteración territorial de una provincia, este art. se ha interpretado en el sentido de que estamos siempre dentro de una misma autonomía (modificación de los límites territoriales de las provincias dentro de una misma CCAA. Aunque la CE no lo prevea, debemos decir que sería posible la

modificación territorial de las CCAA, por ejemplo que una provincia de una CCAA pase a otra CCAA, debemos saber, en este sentido, que el Estatuto del País Vasco prevé la posibilidad de anexionar Navarra)).

- ◆ Establecer la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias. La CE tampoco contiene una regulación detallada, establece un esquema organizativo básico (art. 152 CE) una asamblea legislativa, un consejo de gobierno y un presidente (elegido por la asamblea legislativa). Lo que pasa es que el art. 152 sólo prevé este esquema para las CCAA que accedan por la vía del art. 151, pero la CE no dice nada del esquema organizativo de las demás CCAA. Esto, según los autores, evidencia el propósito del constituyente de privar a las CCAA graduales de tener una asamblea legislativa, poder ejecutivo, presidente (entidades simplemente administrativas), pero estos mismos autores reconocen que esta interpretación era prácticamente imposible de aplicar en el momento en que se han de aprobar los EEAA, se entendió que el silencio equivalía a la voluntad de los constituyentes de que las CCAA que accedieron por el procedimiento ordinario opten por tenerlo o no (esquema básico organizativo (Asamblea legislativa, etc.) debemos decir que todas las CCAA los han incorporado).

Asamblea legislativa;
existen diferentes
denominaciones
(Parlamento, Cortes, etc.) y
varían de una a otra el
número de miembros (quien
tiene más es Cataluña,
Baleares tiene 59). Sí que
existen puntos en común;

- ◆ El
siste
de
elecc
es
por
sufr
univ
y
por
el
siste
de
repr
prop
resu
de
aplic
el
méto
de
HON
- ◆ Tam
es
com
su
estru
de
una
sola
cám.
(las
Cort
Gen
tiene
dos
cám.
- ◆ Tien
func
com
(répl
de

las
func
prop
del
Con
de
los
Dipu
(ejer
la
pote
legis
apro
los
pres
etc.)

◆ En
cuan
a
su
orga
repre
la
orga
del
Con
(que
remi
a
los
regla
inter
los
Esta
le
otor;
pode
de
auto
y
los
regla
repre
el
esqu
orga
del
cong
(pres
del
parla
mes

plen
etc.)
♦ La
dura
de
la
legis
es
la
misr
que
la
del
Con
es
deci
cuat
años
♦ LA
elec
se
reali
sobr
una
base
prov
pero
hay
parti
(a
vece
la
circu
son
las
islas

El ejecutivo: el art. 152 hace referencia por una parte al Consejo de Gobierno y por otra al Presidente (debemos saber que en un sistema presidencialista, la figura principal es la del presidente (ejemplo; EEUU), independientemente del Consejo de Gobierno (esto no pasa en el caso del Estado (el art. 97 habla simplemente de Gobierno y el art. 98 habla del presidente como miembros del gobierno)). Esta

referencia ha llevado a plantear que la CE, haciendo referencia al Consejo de Gobierno y al Presidente como instituciones separadas, estaría estableciendo la forma política clásica de la república, de todas formas estos mismos autores reconocen que esto no es cierto porque en la CE también se dice que el Presidente será el encargado de dirigir el Consejo de Gobierno, pero con dos características muy peculiares que no se dan en el Estado (el Presidente de la CCAA lleva a cabo, a la vez, la dirección del Gobierno con las tareas de representación de la CCAA, en el Estado no, el Presidente dirige el Gobierno, pero no representa al Estado como a Estado-Nación (esto lo hace el rey)).

El presidente: es elegido por la asamblea y el presidente y los demás miembros del consejo de gobierno dependen de la confianza de la asamblea (la asamblea controla políticamente el gobierno).

◆ Las
func
del
pres.
son
entre
otras
la
de
dirig
el
cons
de

gobi
y
tamb
es
el
enca
de
coor
la
actu
de
los
difer
mier
del
gobi
◆ Cor
tamb
al
pres
la
repr
ordin
del
Esta
en
la
CCA
(esto
es
lo
que
hace
el
rey
a
nive
estat
(repr
del
Esta
así
el
Pres
prom
las
leye
del
parla
auto
(cos
que

hace
el
rey
a
nive
Esta
disu
la
asan
(a
nive
estat
esto
lo
hace
el
rey,
a
prop
del
Pres
nom
los
mier
del
cons
gobi
(a
nive
estat
lo
hace
el
rey,
a
prop
del
pres.
etc.
◆ Repr
a
la
orga
estat
en
el
terri
de
la
CCA
corr
al

Dele
del
Gob
(órg
de
la
Adm
del
Esta
♦ La
CE
tamb
dice
que
el
Pres
tiene
la
supr
repr
de
la
prop
CCA
(el
pres
es
el
repr
de
la
CCA
com
pers
juríd
y
repr
a
esta
pers
juríd
en
toda
sus
relac
(púb
y
priv
repr
de
cont
juríd

y
esta
repre
supr
tamb
tiene
un
aire
más
de
hono
(el
pres.
pers
la
CCA
ante
los
dem
ente

Consejo de Gobierno;
órgano colegiado
(equiparable al gobierno del
estado).

- ◆ en
cuan
a
su
com
(pres
vice,
o
vice,
y
resta
mier
(com
(vier
a
ser
los
mini
- ◆ En
cuan
a
las
func
debe
acud
a
las

leye
del
gobi
auto
(las
cual
repre
lo
que
dice
la
ley
del
gobi
estat
es
dec
dirig
la
adm
elab
los
pres
ejerc
la
pote
regla
etc.)
La
Ley
4/20
del
gobi
de
la
CAI
repre
la
ley
del
gobi
estat
♦ En
cuar
a
la
estru
esta
ley
4/20
estab
el

Pres
un
vice,
y
los
cons
Este
gobi
func
en
plen
o
en
com
dele
(los
misr
que
pasa
en
el
Esta
un
decr
del
gobi
crea
esta
com
dele
etc.
Esta
leye
del
gobi
auto
tamb
hace
refer
a

Por debajo del gobierno, todas las CCAA disponen de su propia estructura organizativa (el Gobierno dirige esta estructura organizativa), esta organización administrativa está regulada en las leyes de la administración de cada una de las diferentes CCAA las cuales vienen a repetir o reproducir el modelo propio de la administración del Estado (sistema dual organización central y servicios periféricos).

En la CAIB tenemos una peculiaridad Consells Insulars (Administración Insular), ejerce muchas competencias de la CCAA, en el territorio de las diferentes islas, son ejercidas por la propia Administración insular, si no son competencias transferidas a los Consells Insulars ((ejemplo; educación) Consellería (ejemplo; Mallorca) o delegación insular de la consellería de educación (ejemplo; Menorca)).

Esta Organización central es equivalente a la del Estado (pero más simplificada);

♦ Con
(dep
mini
divis
func
en
depa

y
a
la
cabe
de
los
cual
se
encu
el
Com
(dob
natu
mier
del
Gob
y
la
cabe
máx
de
la
Com
(igua
que
el
mini
♦ Algu
CCA
prev
la
figu
de
los
Vice
(vier
a
ser
una
espe
de
subs
♦ Lueg
tend
los
secre
gene
técni
(coir
con
los
secre

gene
técn
del
Esta
donc
no
hay
vice
el
secre
gene
técn
asun
las
func
del
vice
(esp
de
subs
En
la
CAI
se
dice
secre
gene
y
tiene
las
com
de
los
vice
(esp
de
subs
porq
no
hay
vice

- ◆ Las
direc
gene
(a
la
cabe
de
las
cual
está
el

CAIB; ley de régimen
jurídico de la CAIB 3/2003
Gobierno, órganos
superiores (Consellerías),
órganos directivos
(secretarios generales y los
directores insulares),
después tendríamos el
conjunto de órganos y
unidades administrativas
inferiores.

- ♦ Las competencias (art. 147.2
CE); definir las
competencias asumidas.
Estado descentralizado (tres
tipos; Estado de las
Autonomías, Estado
Regional y Estado Federal
(estado descentralizado));

- ♦ Orga
terri
dota
de
pers
juríc
prop
e
inde
- ♦ Dota
de
cont
a
estas
estru
es
deci
dota
de
pode
efec
(tare
de
distr
efec
de
pode
darle
un
pode

efec
que
conf
el
ámb
de
auto
prop
En
el
caso
de
las
CCA
esta
tarea
de
distr
de
pode
(pro
de
distr
de
pode
a
favo
de
las
CCA
que
es
la
que
lleva
a
cabo
la
CE
(art.
148
y
149)

El sistema que diseña la CE es muy peculiar y no tiene equivalente por dos razones;

- ♦ La CE no se encarga en los art. 148 y 149 de llevar a cabo por sí misma directamente la distribución competencial entre Estado y

las CCAA, la CE establece las reglas que han de regir este proceso de distribución competencial entre el Estado y las CCAA. La diferencia con el Estado regional y el Estado federal se basa en la entrada de normas distintas de la CE (básicamente, los EEAA, cada CCAA tiene el suyo, a través de los EEAA se concreta esta distribución competencial), a parte de la CE, los EEAA también intervienen en el proceso de distribución de competencias.

- ◆ Estas reglas tampoco se parecen al conjunto de reglas de los Estados Federales ni de los Estado Regionales. Tanto el Estado Federal y Estado Regional tienen reglas de distribución competencial, existe una única lista de atribución competencial (en los Estados Federales esta lista contiene las competencias que corresponden al Estado Federal, en cambio, en el caso del Estado Regional esta lista corresponde a las competencias de las regiones). Y el segundo mecanismo es una cláusula residual (que en el caso del Estado Federal juega a favor de los Estados Miembros (todas las competencias no atribuidas al Estado Federal corresponden a los Estados Miembros) y en cambio en el Estado regional esta cláusula juega a favor del Estado).

LA CE a primera vista parece que el modelo es un mecanismo no de lista única sino de doble lista (art. 148 y 149). Art. 148.1 (lista de

competencias que pueden asumir las CCAA), art. 149.1 (lista de competencias que corresponden al Estado). La realidad es que esto no es así, en realidad, lista de atribución de competencias en la CE sólo hay una (art. 149; contiene una verdadera lista de atribución de competencias) y la lista del art. 148.1 no es una lista de atribución de competencias porque está formulada en términos facultativos. Art. 149 (competencias que necesariamente deben corresponder al Estado), art. 148.1 (estas competencias pueden no ser asumidas por las CCAA). El acceso a las competencias del art. 148.1 es una facultad de las CCAA y es una opción que se hace efectiva a través de una norma diferente que son los EEAA, así realmente es un mecanismo de lista única (art. 149.1 CE) y no de doble lista. Art. 148.1 (la CE regula dos vías o procedimientos de acceso a la autonomía y, resultado de esto, son dos tipos de CCAA distintas (CCAA de autonomía plena o gradual)), las CCAA de autonomía plena inmediatamente podían acceder al techo competencial del art. 149 (es decir, podían asumir todas las competencias, menos las que el art. 149.1 reserva necesariamente al Estado), para estas CCAA el art. 148.1 no sirve de nada (bastaría, art. 149.1 no las pueden asumir, y una cláusula residual a favor de estas CCAA), para las

CCAA de autonomía gradual sí que sirve este art. 148.1 (techo competencial en el momento de su constitución), el art. 148.1 define el techo competencial de estas CCAA de autonomía gradual, de todas formas, se trata de un sentido puramente transitorio, porque estas CCAA, transcurridos cinco años desde su constitución, podrán acceder al techo competencial del art. 149.1.

¿Cómo queda el diseño?

- ◆ Una sola lista de atribución de competencias (art. 149.1) donde se relacionan las competencias que quedan necesariamente reservadas al Estado (no pueden ser asumidas por las CCAA).
- ◆ Cláusula residual primera del art. 149.3 que jugaría a favor de las CCAA (todas las competencias no reservadas al Estado por el art. 149.1 podrán ser asumidas por las CCAA a través de sus respectivos EEAA), se parecería al modelo clásico de Estado Federal. Pero no es así, porque esta cláusula residual es muy peculiar (todas las competencias podrán ser asumidas), los términos de esta cláusula residual son distintos a los términos que utiliza la cláusula residual del Estado Federal y además la eficacia no es la misma para todas las CCAA desde el punto de vista temporal (unas desde un primer momento y las otras transcurridos cinco años desde su constitución), a la CE la cláusula residual se

establece en términos facultativos (principal diferencia con el modelo clásico de Estado Federal), no se deriva la atribución directamente desde la CE a las CCAA, en cambio, en el caso del Estado Federal desde la Constitución se dice qué competencias son del Estado Federal y la cláusula residual establece que el resto de competencias corresponden a los Estados Miembros. CE (podrán ser asumidas) esta cláusula residual está formulada como una opción.

- ◆ Cláusula residual segunda (la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los EEAA corresponderán al Estado). En definitiva, el mecanismo de la CE es de lista de atribución de competencias única (donde se expresan las competencias reservadas al Estado) y dos cláusulas residuales (la primera a favor de las CCAA y la segunda juega a favor del Estado). Esto tampoco es del todo así (doble lista y una cláusula residual).

Doble lista: 1ª) art. 149.1, 2ª) la CE no contiene una segunda lista, se encuentra en los EEAA (lista de atribución de competencias competencias de la CCAA (son obligatorios estos listados en los EEAA) y la segunda cláusula residual (sólo habría una cláusula residual).

Dos listas; una en la CE y otra en los EEAA.

En esta caso también es

distinto al Estado Federal y al Estado Regional.

La pieza de partida siempre (en uno (una lista y dos cláusulas residuales) u otro (dos listas y una cláusula residual) posible sistema) es el art. 149.1, pero el contenido del art. 149.1 es bastante peculiar. Parecería que todas y cada una de las diferentes materias quedan atribuidas en bloque al Estado, pero esto no es tan sencillo. La dificultad está en que no es cierto lo que dice el encabezado, en muchas ocasiones las materias enunciadas en el art. 149.1 no quedan atribuidas en bloque al Estado, en muchas ocasiones atribuye al Estado sólo determinadas funciones o potestades públicas sobre esta materia. Para poder conseguir el verdadero contenido del art. 149.1 no basta averiguar las materias, sino que también las concretas funciones o potestades públicas que sobre estas materias que reserva al Estado (delimitación más concreta). De la mezcla de estos dos conceptos (materia y función) surge la definición de competencia que es la titularidad de una función sobre una materia.

Cuando la CE habla de materia lo hace en sentido amplio y, por tanto, es sinónimo de cualquier realidad sobre la cual se pueden atribuir funciones (puertos de interés general bien; Seguridad Social servicio público; etc.). El

problema está en interpretar el sentido que tienen las expresiones estas realidades o estas materias, cual es el sentido de las expresiones que usa la CE para designar las materias.

Las submaterias, materias conexas y materias instrumentales (problemas interpretativos);

Referente a las funciones, la CE muchas veces no reserva al Estado la totalidad de la materia, sino sólo determinadas funciones. A la hora de hacer esta reserva la CE maneja dos conceptos (función normativa y función ejecutiva).

Art. 149.1; casos en que la CE reserva al Estado la totalidad de las funciones normativas (leyes y reglamentos de desarrollo) sobre esta materia (ejemplo; legislación) y, por tanto, las CCAA a través de sus EEAA pueden asumir la función ejecutiva (aplicación de las normas estatales) sobre aquella determinada materia (debemos saber que dentro de la función ejecutiva entran también las normas que dicten las CCAA para organizar el aparato Administrativo encargado de aplicar las normas estatales (función normativa, concretamente, normativa (normas no sustantivas) de organización))).

Casos en que sólo se reserva al Estado una parte de las funciones normativas (las cuales se traducen con el dictado de la normativa básica), así, sobre una determinada materia, las CCAA a través del EEAA pueden asumir la función normativa (normas sustantivas (leyes y reglamentos, se ha de entender al contenido de la normativa básica)) y la función ejecutiva.

A veces esto se complica un poco más (ejemplo; la CE (art. 149.1) habla de fomento (función normativa y función ejecutiva)).

Los EEAA deben concretar las competencias de las CCAA de acuerdo con el marco de la CE. Pero a la hora de definir exactamente cuales son las competencias de las CCAA dentro del marco constitucional, a veces intervienen otras normas estatales distintas de los EEAA (normas extraestatutarias), que son básicamente dos;

Modificación del EEAA; la CE no dice nada, remite a los EEAA, siempre la reforma de los EEAA precisará la aprobación por las cortes generales

mediante ley orgánica, eso sí, la reforma de los EEAA se ajustará al procedimiento establecido en los mismos. Debemos saber que todos los EEAA establecen que para llevar a cabo una reforma del EEAA es necesario que la asamblea legislativa de su visto bueno al Proyecto de Reforma del Estatuto. También debemos hacer referencia a la previsión del art. 152 referente a la modificación de los Estatutos en los casos de las CCAA que han accedido a la autonomía por la vía del art. 151 (exige referéndum). Debemos saber que el EEAA es la norma básica de la CCAA, pero es una ley estatal (ley orgánica).

Relaciones entre las CCAA y el Estado.

- ◆ Cooperación, colaboración y coordinación.
- ◆ Supuesto de control del Estado respecto de la actuación de las CCAA (art. 153; el control de la actividad de las CCAA se ejercerá por; el TC, la jurisdicción contencioso-administrativa y el tribunal de cuentas (esto no es ninguna peculiaridad porque es igual a la actividad del Estado). Particularmente, hay otros controles previstos en la CE; art. 153 (art. 150.2), art. 155 y art. 150.3 (leyes de armonización).
- ◆ Conflictos de competencia entre varias administraciones (administración del estado y administración de las

CCAA), es resuelto por el TC, etc.

TEMA 6

Administración Local.

Como ya sabemos, España es un Estado territorialmente descentralizado (diferentes niveles territoriales, cada nivel territorial está dotado de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses). Este tema (último nivel territorial (entes o las Corporaciones locales).

Constitución de 1812 (antes, no uniformidad) pretendió llevar a cabo una reestructuración de la organización territorial inferior. Lo mismo ocurrió en Francia con la Revolución (700 municipios más o menos criterio territorial), pero al final se impuso el criterio de la población (hasta el punto que se definió el concepto de municipio (último nivel de organización administrativa) sobre cualquier núcleo de población 40000 más o menos).

España con la constitución de 1812 pretende establecer la uniformidad (se inspira en el modelo francés) criterio de población (crear ayuntamiento territorio del municipio núcleo de población más de 1000 personas).

Lo contrario sucedió con lo que fueron y son las provincias. Las provincias (nuevo nivel territorial de

organización administrativa) se definen sobre la base de un criterio territorial, en la Constitución de 1812 se impone la obligación de llevar a cabo la división provincial del Estado, entendiendo la provincia con una doble naturaleza;

- ◇ División territorial del Estado (a efectos de la gestión de los servicios estatales).
- ◇ Naturaleza de ente local (gestión de una serie de servicios, ni propios del Estado, ni propios de los municipios) inicios y lo mantiene en la actualidad (la autonomía es distinta antes que ahora, la dependencia es distinta).

Esta división provincial se lleva a cabo en 1833. También hemos de tener en cuenta la constitución de la segunda república, etc.

Todo esto ha evolucionado hasta que llega la CE de 1978. Título VIII; *De la organización territorial del Estado* dedica un capítulo (capítulo II, art. 140–142) específico a la Administración.

A nivel constitucional, la CE 1978 impone obligatoriamente la existencia de determinadas entidades locales territoriales (entes que forman la Administración local) i estos entes son los

municipios, la provincia, la isla (tres niveles de organización territorial, los cuales integran lo que se conoce como la Administración local), a pesar de que el TC ha admitido la previsión legal de suprimir la provincia en las CCAA uniprovinciales. A la vez, se reconoce la posibilidad de prever otras entidades territoriales sobre la base de la agrupación de varios municipios (art. 141.3; *Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la Provincia*) ejemplo; Comarca responde a la agrupación de municipios que forman la comarca, debemos saber que los municipios pueden pertenecer todos a una misma provincia o a más de una (ejemplo; a dos provincias tres municipios pertenece a una provincia, los otros dos a otra).

Esta regulación constitucional está desarrollada a nivel de ley; ley reguladora de las bases de régimen local (ley 7/1985), el Estado dictó esta ley en base al título competencial del art. 149.18 (normativa básica susceptible de ser desarrollada por la legislación (conforme a la normativa básica) de las diferentes CCAA). De hecho muchas CCAA han dictado su propia normativa de desarrollo en este tema, la CAIB no (sólo normativa sobre los Consells Insulars).

Contenido de la ley 7/1985 modificada por la ley

11/1999 y la ley 57/2003 (de medidas de modernización del gobierno local).

Después de la ley del 85, se aprobó por el Gobierno un texto refundido que recogiese las disposiciones vigentes y que fuesen anteriores al Real Decreto legislativo (rango legislativo) 781/1986 que refunde las disposiciones legales anteriores a la ley del 85 que no hayan sido derogadas después de la aprobación de la ley del 85 (vigentes), algunas de las disposiciones de este texto refundido también tienen la condición de normativa básica, el resto sólo constituyen normativa supletoria. Este Real Decreto Legislativo refunde toda la normativa legal vigente anterior a la ley de bases, es decir, todo lo que queda en vigor después de la aprobación de la ley de bases.

También debemos saber que, para actualizar y adecuar todas las disposiciones (6 reglamentos) reglamentarias anteriores (a 1985) que queden vigentes después de la aprobación de la ley de bases, el Gobierno dicta un Real Decreto (rango reglamentario).

6 Reglamentos de bienes de las entidades locales, servicios de las Corporaciones Locales, funcionarios de las entidades locales, Organización, Funcionamiento y Régimen

Jurídico de las entidades locales, etc., se han actualizado tres (el de bienes, el de Organización y funcionamiento y otro). Debemos saber que muchas de estas disposiciones reglamentarias se han ido modificando.

Administración Local.

Art. 3 apartado 1º LBRL son entidades locales territoriales: los municipios, las provincias y las islas (archipiélago de Canarias y las islas Baleares). Son las entidades locales de carácter preceptivo (art. 141 CE). Ahora bien, justo después (art. 3 apartado 2º) dice que al margen de estos entes necesarios también tienen la condición de entidad local;

- ♦ Aquellas entidades de ámbito territorial inferior al municipio que reconozcan las CCAA (art. 45); el propósito de la existencia de estas entidades es descentralizar la administración de los núcleos de población separados que puedan existir dentro de un mismo municipio (la regulación de desarrollo se llevará a cabo mediante la normativa autonómica). Pero el art. 45 LBRL establece una serie de reglas que ha de respetar esta normativa autonómica;
- ♦ La iniciativa para la creación de estas entidades puede corresponder bien al ayuntamiento o a la propia población interesada, pero en los casos en el procedimiento se deberá escuchar al ayuntamiento

del municipio.

- ◆ Quitando los casos en que estas entidades se puedan constituir en forma de Concejo Abierto, estas entidades locales deberán contar con dos tipos de órganos;
- ◆ Un órgano unipersonal ejecutivo elegido directamente por los vecinos.
- ◆ Un órgano colegiado de control del órgano ejecutivo.

c. Determinados acuerdos, en cualquier caso, deben ser ratificados por el ayuntamiento (disposición de bienes, actos relativos a la expropiación forzosa, etc.).

- ◆ Comarcas u otras entidades que agrupan varios municipios instituidos por las CCAA de acuerdo con la LBRL y de los correspondientes EEAA (art. 42); remite la regulación a las CCAA, ahora bien, aquí la LBRL dice que en cualquier caso esta normativa autonómica queda supeditada a que el EEAA tenga reconocida esta posibilidad (en el EEAA de las Islas Baleares no existe esta previsión). La regulación se somete a una ley autonómica, pero hay un requisito previo y es que el EEAA prevea la posibilidad de estas entidades locales. Art. 42 fundamento de la figura posible existencia de municipios que, por razón de sus características comunes que den lugar a intereses comunes, requieren una gestión conjunta. La regulación se

remite a la normativa de la CCAA, pero la ley de bases establece una serie de reglas que la normativa autonómica debe respetar;

- ◆ La iniciativa puede corresponder a los municipios interesados, no obstante esto, establece una limitación y es que no será posible crear la comarca (u otras entidades) cuando se opongan 2/5 partes de los municipios, la población de los cuales represente al menos la mitad del censo electoral. Este límite después la disposición adicional cuarta lo matiza para el caso concreto de Cataluña.
- ◆ Cuando estas comarcas u otras entidades agrupen municipios de varias provincias, será necesario un informe favorable de las diputaciones provinciales afectadas.
- ◆ Las leyes autonómicas deberán determinar el ámbito territorial de la comarca, la composición y régimen de funcionamiento de sus órganos de gobierno, las competencias de la comarca y los recursos económicos que se designan en la misma. Todos los municipios que se agrupen deben tener representantes en los órganos de Gobierno de la comarca. En relación a las competencias, la ley de bases dice que la creación de comarcas no podrá suponer la sustracción en los municipios de la competencia de prestar los servicios del art. 26 (necesariamente municipales), ni tampoco puede suponer la negación

de la capacidad del municipio de intervenir en cada una de las materias del apartado 2º del art. 25.

- ♦ Áreas metropolitanas (art. 43): entidades locales integradas por los municipios de las grandes aglomeraciones urbanas entre los núcleos de población entre los cuales haya vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras (la población de términos municipales distintos forman estas áreas metropolitanas) la realización de determinadas obras se hacen de manera conjunta, sobretodo en términos urbanísticos. La creación de estas áreas (Áreas metropolitanas) se deberá hacer por ley de la CCAA (se deberá escuchar a los ayuntamiento y diputaciones afectadas y a la Administración del Estado. Esta ley autonómica que crea las Áreas metropolitanas determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los municipios integrados en el área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.

- ♦ Mancomunidades de municipios (cuatro entidades de carácter dispositivo) (art. 44): son una asociación (mancomunidades, los socios son municipios), son una asociación de varios municipios que se agrupan para prestar en común obras y servicios que son de su propia competencia. Se rige por sus propios estatutos. La ley de bases exige que en los órganos de gobierno estén representados todos los municipios asociados. Todo el procedimiento de aprobación de los Estatutos, su modificación o supresión de la ley de bases lo remite a la normativa autonómica, en cualquier caso, establece reglas que deben ser respetadas por la normativa autonómica;
- ♦ Los estatutos deben ser elaborados por los regidores de todos los municipios asociados.
- ♦ La diputación o diputaciones provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de estatuto.
- ♦ Exige que esta normativa autonómica que la aprobación de estos estatutos corresponderá al pleno de los diferentes ayuntamientos. La ley 57/2003 ha introducido un último apartado en el art. 44 y es la posibilidad (a parte de que los municipios pertenezcan a diferentes provincias o sean de una misma provincia) de que los municipios pertenezcan a diferentes CCAA (es necesario que esta posibilidad esté prevista por

las dos normativas autonómicas).

Estas entidades locales de carácter no preceptivo están reguladas en los art. 43 a 45 de la ley de bases. Estas entidades locales tienen personalidad jurídica propia y diferenciada.

Municipio.

LA ley de bases en el art. 1 apartado 1º lo define como entidad básica de la organización territorial del Estado, y dice también el art. 11 que tiene personalidad jurídica propia e independiente y tiene plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus finalidades. Los elementos de los municipios son tres;

- ♦ **Territorio** (también se dice término municipal); ámbito territorial sobre el cual el ayuntamiento ejerce sus competencias. Es necesario que el término municipal pertenezca a una sola provincia o a varias. El territorio puede, excepcionalmente, no ser continuo, y así existen en el territorio de algunos municipios enclaves que pertenecen a otro contiguo, pero, en todo caso, el término municipal se ha de comprender en la misma provincia. La modificación del término municipal, lo relativo a la creación, supresión, etc. de los municipios, etc. la ley de bases remite a la normativa autonómica, pero establece una serie de reglas;
- ♦ En ningún caso la alteración

de los términos municipales puede suponer la alteración de los límites provinciales.

- ◆ En cualquier supuesto de alteración, debe darse audiencia a los municipios interesados y se necesita dictamen del consejo de estado u órgano consultivo equivalente de la CCAA.
- ◆ Necesariamente, la alteración de los términos municipales se ha de poner en conocimiento de la Administración del Estado.
- ◆ La creación de nuevos municipios sólo se podrá realizar sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados.
- ◆ En la creación de nuevos municipios debe asegurarse que el nuevo municipio tendrá recursos para ejercer sus competencias y que los vecinos no verán mermada la calidad de los servicios que venían siendo prestados.
- ◆ Población (art. 15 ley de Bases); la ley de bases establece la especial conexión (residencia habitual) con el municipio (vecindad, inscripción en el padrón municipal). Vecinos de un municipio y la población municipal es el contenido de todos los vecinos. Toda persona que vive en España debe inscribirse en el padrón municipal donde tenga la residencia habitual, adquiere la condición de vecino del municipio y, en consecuencia, queda sujeto al régimen de derechos y deberes que la ley de bases establece para los vecinos de un municipio.
- ◆ Derechos: ser elector y

elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral, derecho a disfrutar de los servicios públicos municipales, etc.

- ◆ Deberes; contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.
- ◆ Organización (régimen general de la organización municipal) (art. 19 ley de bases); el gobierno y la administración municipal, excepto en aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto, corresponde al ayuntamiento, integrado por el alcalde y los regidores (el número de regidores a elegir depende de la población del municipio). A continuación, el art. 20 define las reglas básicas definitorias de este esquema organizativo general del municipio;
- ◆ Establece un esquema organizativo mínimo del municipio, esta organización mínima se fundamenta en dos tipos de órganos;
- ◆ Son de necesaria existencia en todos los casos y todos los ayuntamientos (alcalde, teniente de alcalde, el pleno y la comisión especial de cuentas).
- ◆ Órganos no preceptivos en todos los casos;
- ◆ Junta de gobierno local (comisión de gobierno) es preceptiva sólo en los ayuntamientos de municipios con población superior a 5000 habitantes, en los demás casos, la Junta de gobierno local sólo existirá si los ayuntamientos

así lo prevén en el reglamento orgánico o por decisión del pleno.

- ◆ Comisiones informativas; es necesario en ayuntamientos de municipios con población superior a 5000 habitantes y en los de menos de 5000 habitantes cuando así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el pleno. Esto será así si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa, así, la legislación autonómica sobre régimen local, a efectos del cumplimiento propio de las funciones de las Comisiones Informativas, podrá prever otras formas organizativas (sustituir la Comisión informativa por otros órganos).
- ◆ Comisión especial de sugerencias y reclamaciones; no es necesario, sólo existirá cuando así lo acuerde el pleno.
- ◆ La legislación de la CCAA podrá, respetando las bases estatales, prever una organización complementaria en esta.
- ◆ Los propios ayuntamientos mediante sus reglamentos orgánicos podrán crear y regular órganos complementarios a todos los anteriores (organización complementaria municipal (complementaria de la complementaria)). El ayuntamiento debe respetar las dos reglas anteriores.

Municipio (régimen general o esquema general).

Organización:

- ◇ Alcalde; es uno de los órganos necesarios en todos los ayuntamientos (órgano unipersonal).
- ◇ ¿Como se elige?
- Art. 40 en principio se establecen dos posibilidades;
 - Elegido directamente por los vecinos
 - O bien elegido por los regidores.

Cuando en el año 85 se aprueba la LOREG , el legislador se decantó por la segunda opción (por los regidores). Los vecinos eligen a los regidores y estos (los regidores) eligen al alcalde de entre ellos. Electores, a efectos de la elección del Alcalde, lo son todos los regidores, elegibles son los regidores que hayan encabezado cada una de las diferentes listas electorales (voto favorable de la mayoría absoluta de los regidores, si ninguna candidatura obtuviese la mayoría absoluta, la ley dice que será proclamado alcalde el que encabece la lista que haya obtenido más votos, si hay dos o tres listas con el mismo número de votos, el alcalde se decide por sorteo). El alcalde cesa cuando muere, cesa cuando prospere una moción de censura (moción de censura constructiva candidato alternativo) o cuando el alcalde perdiese una cuestión de confianza.

Competencias del alcalde
(Art. 21 LBRL); este listado de atribuciones se vio ampliado en el año 99 (modificación de la LBRL), uno de los objetivos de la modificación era potenciar la figura del alcalde (incrementar las competencias del alcalde).

Funciones del alcalde; El alcalde es Presidente del ayuntamiento (convoca y preside las sesiones del pleno, resuelve el empate con el voto de calidad, etc.) es el máximo representante del municipio, es una representación que no sólo tiene un carácter honorífico, sino que también tiene un contenido jurídico (el alcalde firma los contratos en nombre de la Administración). El alcalde no representa ni al Estado ni a la CCAA en el municipio. Es el responsable de la Administración y del gobierno municipal (cabeza del ejecutivo municipal).

A parte de este listado del art. 21, este mismo art. 21 atribuye al alcalde una competencia residual y es la de que también corresponde al alcalde todas aquellas competencias que expresamente le atribuyan otras leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las CCAA asignen al municipio y no la atribuyan a otros órganos municipales.

Las competencias que atribuye el art. 21 al alcalde las puede delegar en cuanto al ejercicio (la titularidad alcalde), bien a los

miembros de la Junta de Gobierno local o, si no existiese Junta de Gobierno Local, el ejercicio puede ser delegado a los Tenientes de Alcalde. Hay excepciones, es decir, competencias que no se pueden delegar.

- ◇ Teniente de alcalde (órgano unipersonal de necesaria existencia); ¿Quién nombra, destituye, etc.? es el alcalde libremente. Elige los tenientes de alcalde entre los miembros de la Junta de gobierno local y, si no existiese, entre los regidores. ¿Cuántos puede nombrar? No más tenientes de alcalde que miembros de la Junta y, si no hay Junta, no puede haber más tenientes de alcalde que $\frac{1}{3}$ del total de los regidores. ¿Qué hacen los tenientes de alcalde? Sustituyen al alcalde (teniente de alcalde 1º, teniente de alcalde 2º) en caso de enfermedad, etc. También pueden ejercer competencias del alcalde por delegación.
- ◇ El pleno (órgano colegiado de preceptiva existencia); integran el pleno todos los regidores y es presidido por el

alcalde. El pleno es un órgano colegiado y es el máximo órgano de Gobierno del ayuntamiento, es el que expresa la voluntad municipal democráticamente establecida (los regidores que forman el pleno son los representantes de los vecinos, han sido elegidos en las elecciones municipales).

Competencias (art. 22 LBRL); tres tipos de competencias;

- ◆ De carácter normativo (aprueba el reglamento orgánico del ayuntamiento, las ordenanzas municipales, los planes urbanísticos (no todos).
- ◆ De fiscalización y control de los otros órganos de gobierno municipal (alcalde, etc.), vota la moción de censura , aprueba los presupuestos, etc. Funciona como una especie de Parlamento municipal (aprueba normas y controla 2 tipos de competencia).
- ◆ De gestión administrativa (cosa que no sucede con las Cortes, etc.) como por ejemplo, alienación de bienes, ejerce acciones administrativas, aprueba las cuentas, etc.

El pleno puede delegar el ejercicio de sus competencias bien al alcalde, o bien a la Junta de Gobierno local, el art. 22 establece limitaciones (excepciones), es decir, hay competencias que no pueden

ser delegadas.

Funcionamiento (art. 44 y ss LBRL); establecen reglas generales de funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales (aplicables al pleno, etc.). Reglas específicas previstas por el pleno del ayuntamiento el pleno se reúne en tres tipos de sesiones;

- ◆ Sesiones ordinarias (periodicidad preestablecida la periodicidad depende del número de habitantes).
- ◆ Sesiones extraordinarias (no periodicidad preestablecida) convocada por el pleno o solicitada, como mínimo, por $\frac{1}{4}$ parte de los regidores, el alcalde está obligado a convocar el pleno en los 15 días hábiles siguientes de la fecha de solicitud. Las sesiones ordinarias y extraordinarias se han de convocar con una antelación de dos días hábiles a la fecha de la reunión.
- ◆ A veces no se ha podido (antelación de dos días hábiles) sesión extraordinaria de carácter urgente. Para que se pueda constituir válidamente el pleno, deben asistir $\frac{1}{3}$ (quórum de constitución) de los regidores, siempre que este $\frac{1}{3}$ no sean menos de tres personas, y entre estos tres se encuentre el alcalde y el secretario del ayuntamiento. Este quórum se debe mantener durante toda la sesión.

Para decidir la regla general es la mayoría simple (más votos a favor que en contra),

a pesar de esto, la ley prevé que determinados acuerdos exigen una mayoría cualificada (mayoría absoluta, mayoría de 2/3).

◇ Comisión especial de cuentas; con la reforma del 2003 en el art. 20 aparece esta comisión. Informa las cuentas anuales de la corporación. Es un órgano colegiado de composición plural (deben estar necesariamente representados todos los grupos políticos que tengan representación en el pleno).

◇ Junta de Gobierno local (antes comisión de gobierno); ya no es un órgano preceptivo en todos los casos (art. 20 municipios de más de 5000 habitantes o menos de 5000 habitantes y esté previsto en el reglamento orgánico o por decisión del pleno). La forma el alcalde y un número de regidores no superior a 1/3 parte del total de los regidores. Art. 23. Estos regidores son nombrados y sustituidos libremente por el alcalde.

Atribuciones; asistir al alcalde en el ejercicio de sus funciones, aunque la Junta de Gobierno local puede

ejercer competencias por delegación.

- ◇ Comisiones informativas (en los ayuntamientos de municipios de más de 5000 habitantes o de menos de 5000 habitantes cuando los prevea el reglamento orgánico o acuerde el pleno, existirán órganos que tienen por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del pleno, así como el seguimiento de la gestión del alcalde, la Junta de gobierno local y los regidores que ostenten delegaciones. Tenemos que añadir dos notas;
- Cuando la ley de bases se refiere a estos órganos (comisiones informativas) hace una referencia a la legislación autonómica, y dice que existirán siempre y cuando la legislación autonómica sobre régimen local no haya

previsto, a efectos del ejercicio de estas funciones, otras formas organizativas (ejemplo; la ley de consells insulares).

· Son órganos de composición plural (tienen que estar representados todos los grupos políticos que integren el pleno, de forma proporcional a su representación en el pleno).

◇ Comisión especial de sugerencias y reclamaciones; es un órgano nuevo, se introduce en la LBRL con la modificación del 2003. No es un órgano preceptivo, su existencia depende del acuerdo del pleno. LA modificación del 2003, además de decir esto respecto al régimen general, crea un nuevo régimen especial (municipios de gran población para los cuales esta comisión especial es obligatoria). Esta comisión sirve para

la defensa de los derechos de los vecinos, dar cuenta (a través de un informe) en el pleno de todas las quejas que se han observado en los servicios públicos municipales. Debe tener una composición plural (deben poder intervenir en esta comisión todos los grupos políticos con representación en el pleno, de forma proporcional a la representación que tienen en el pleno).

Competencias; Después de la lectura del art. 148 y 149.1 y 149.3, en definitiva, lo que resulta es que todas las potestades (normativas, ejecutivas, etc.) sobre todas las materias o bien corresponden al Estado o bien corresponden a las CCAA, así, lo que no encontramos en la CE es una reserva expresa de una serie de competencias a favor de los entes locales. Por tanto, lo que es que cualquier competencia de los entes locales ha de proceder de los que tienen su titularidad originariamente (Sistema de participación) art. 2 LBRL; *Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las CCAA, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá*

asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de la gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos..

La CE, por una parte, otorga, por ejemplo a los municipios, autonomía para la gestión de sus propios intereses. Pero, por otra parte, no otorga o atribuye ninguna potestad sobre una determinada materia a los municipios. Lo que no dice el art. 2 LBRL es ¿Cuántas competencias son necesarias? La determinación del concreto contenido competencial a favor de los entes locales corresponde a la legislación autonómica según quien sea el competente las competencias necesarias amplio margen a los legisladores, pero lo que no se hace es darles libertad absoluta (hay unos mínimos indisponibles) la CE consagra la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses autonomía ámbito competencial propio a efectos de la gestión de sus respectivos intereses. Lo que no puede suceder nunca es que la atribución de competencias por parte del

Estado o de la CCAA sea tan mínima que deje a los municipios sin capacidad para llevar a cabo la gestión de sus respectivos intereses. La autonomía local impone necesariamente un mínimo de atribución competencial el que exija hacer posible la posibilidad efectiva de los propios municipios de gestionar sus propios intereses. Esto tiene relación con la posibilidad de los municipios de acudir al TC y denunciar que se ha vulnerado su autonomía local (no capacidad para gestionar sus propios intereses).

Hay un mínimo, luego por encima lo que quiera no hay un límite máximo, ahora bien, la concreción de este quantum competencial por encima del mínimo sí corresponde al legislador estatal y al legislador autonómico. En todo caso, la LBRL, para salvaguardarse de que el Estado y las CCAA estén tentadas a reducir al máximo esta atribución competencial, establece toda una serie de medidas cautelares o de prevención;

· Art. 25.1
(principio de capacidad general del municipio);
el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito

*de sus
competencias,
puede
promover
toda clase
de
actividades
y prestar
cuantos
servicios
públicos
contribuyan
a satisfacer
las
necesidades
y
aspiraciones
de la
comunidad
vecinal.*

· Art. 25.2;
enumera
toda una
serie de
materias
respecto de
las cuales la
legislación
del Estado o
de la CCAA
necesariamente
deberá
atribuir
competencias
a los
municipios.

· Art. 26;
establece
toda una
serie de
servicios de
prestación
obligatoria
por parte de
los
municipios.

Las competencias se pueden
atribuir como propias o
como delegadas. Art. 7
LBRL;

· Propias: son

aquellas
competencias
en que la
legislación
del Estado o
de la CCAA
atribuye la
titularidad
de la
competencia
a los entes
locales (el
municipio
ostenta la
titularidad
de la
competencia)
y este art. 7
dice que
estas
competencias
propias se
ejercen en
régimen de
autonomía y
bajo la
responsabilidad
de los entes
locales (el
ente local
puede
adoptar
decisiones
libremente
sin estar
sometido al
control de
las otras
Administraciones,
ahora bien,
el art. 7
también
dice que en
cualquier
caso el
municipio
que ejerza
las
competencias
propias
debe tener
en cuenta la

correcta
coordinación
en su
programación
y ejecución
con las
demás
Administraciones
públicas.
Para
asegurar
esta
coherencia
en la
actuación
de todas las
Administraciones
públicas, la
LBRL
establece
toda una
serie de
medidas
para
conseguir
una
coherencia
en las
actuaciones
administrativas;
• Técnicas
de
cooperación.
• Técnicas
de
coordinación.

La LBRL prevé toda una
serie de medidas de
cooperación y coordinación
para asegurar que el
municipio actúa de manera
congruente con las
actuaciones de las demás
Administraciones (gestión,
por parte de cada
administración de sus
propios intereses (intereses
estatales, autonómicos, etc.),
Art. 57, 58, 59, 62).

Art. 57; convenios de
colaboración, creación de

consorcios.

Art. 58; órganos de colaboración de la Administración estatal o autonómica con la Administración Local (órgano consultivo).

Art. 59; planificación sectorial (es más de coordinación regla más restrictiva), plan sectorial en relación a una determinada materia y cuando los municipios ejercen sus competencias en relación con esta materia lo tiene que hacer respetando esta planificación sectorial (fija los objetivos y determina las prioridades).

Art. 62; facultad resolutoria.

· Atribuidas por delegación:
el Estado o la CCAA mantiene la titularidad de la competencia, pero encomienda a otra entidad (municipio).
El Estado o la CCAA, reteniendo la titularidad de la competencia, encomienda a otra persona jurídica distinta (municipio)

el ejercicio
de la
competencia.
Art. 27. El
Municipio
recibe el
encargo.
Ente
delegante
(Estado,
CCAA o
incluso es
posible que
el
municipio
reciba por
delegación
el ejercicio
de
competencias
de otros
entes
locales). Se
tiene que
tratar de
competencias
que afecten
a los
intereses
municipales
(se busca
conseguir
una mayor
participación
de los
ciudadanos
(aunque no
lo diga la
ley de
bases, debe
tratarse de
entes
locales
(tercer
supuesto de
ente
delegante)
superiores
al
municipio)).
La
delegación

debe tener
forma
normativa,
esta norma
de
delegación
tiene que
determinar
la duración
de la
delegación,
el contenido
de la
delegación,
etc. Art. 27
para que la
delegación
sea efectiva
debe ser
aceptada
por el
municipio,
no obstante
esto, el art.
27 prevé
que en
determinados
casos se
pueda
imponer
obligatoriamente,
ahora bien,
para que
esto sea
posible se
necesita una
ley (los
entes
delegantes,
en estos
casos,
pueden ser
el Estado o
las CCAA,
pero no los
entes
locales
porque no
pueden
dictar
leyes). La
titularidad

de la
competencia
sigue siendo
del ente
delegante,
por esto este
puede
reservarse
determinadas
facultades
sobre las
competencias
que son
objeto de
delegación
facultades
de dirección
y control
(porque el
titular sigue
siendo el
delegante).
Si no hace
caso a las
instrucciones,
el ente
delegante la
puede
revocar (la
delegación).
Los actos
dictados por
el ente
delegado se
consideran
propios del
ente
delegante y,
por tanto,
son
recurribles
delante los
órganos
competentes
de la
Administración
delegante.

Regímenes especiales

- ♦ Régimen de Concejo abierto. Art. 29. Este régimen se aplica a aquellos

municipios que tradicionalmente se han regido así. Pero también prevé que determinados municipios que tradicionalmente no se han organizado así, lo hagan (municipios de menos de 100 habitantes y también dice que podrán adoptar esta forma organizativa aquellos otros municipios donde resulte conveniente por razón de circunstancias particulares (prescripciones; petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de 2/3 partes de los miembros del ayuntamiento y aprobación por la CCAA)). LA organización se basa en dos órganos;

- ◆ Alcalde (elegido directamente por los vecinos).
- ◆ La asamblea de vecinos (órgano colegiado); todos los vecinos se juntan y decide.

Después la normativa de cada CCAA de desarrollo debe establecer los detalles. Concretamente, la ley de bases dice que estos dos órganos ajusten su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en esta ley y las leyes de las CCAA sobre régimen local.

- ◆ Los que establezcan las CCAA; otras formas especiales de organización municipal (habilitación a las CCAA). La LBRL lo dice sobretodo pensados para pequeños municipios o de carácter rural y para

aquellos que tengan unas características especiales que exijan un régimen especial.

- ◆ Municipios de gran población (novedad de la ley del 2003 que lleva a cabo la citada reforma de la ley de bases del 2003, esta reforma del 2003 añade un nuevo título a la LBRL (título X)). Estos municipios de gran población serán;
- ◆ Municipios que tengan más de 250000 habitantes.
- ◆ Todos los municipios que sean capital de provincia y tengan más de 175000 habitantes.
- ◆ Todos los municipios que sean capital de provincia, capital de la CCAA o sede de las instituciones autonómicas (necesitan el acuerdo de la Asamblea Legislativa).
- ◆ Municipios de más de 75000 habitantes (necesitan el acuerdo de la Asamblea legislativa).

Pleno, Junta de Gobierno Local, etc.

Lo que hace este régimen especial es introducir ciertos elementos de organización burocrática y diluir un poco esta organización corporativa propia de los municipios. Esto se ve a dos bandas;

- ◇ Aumentar considerablemente las competencias ejecutivas de la Junta de Gobierno Local. Es un órgano de gobierno. Prevé la posibilidad de que formen parte de

la Junta de
Gobierno local
personas que no
sean regidores (no
electos).

◇ Se adopta el
principio de
división
departamental, que
se traduce en la
posibilidad de
establecimiento de
diferentes niveles de
organización;

- Áreas de
gobierno
(están
integradas
por
directores
generales) y
todas las
direcciones
generales de
una misma
área están
coordinadas
por un
coordinador
general. El
pleno es el
que decide
la existencia
de este nivel
de
organización.
Corresponde
al alcalde
decidir el
número de
estos
órganos, y
corresponde
a la Junta de
Gobierno
Local el
nombramiento
de los
titulares de
estos
niveles de
organización.

- Directores
Generales y
coordinadores
generales
(bastan que
sean
funcionarios)

Este régimen especial prevé dos órganos preceptivos específicos;

- ◊ Comisión especial de sugerencias y reclamaciones.
- ◊ Consejo Social de la Ciudad (órgano colegiado de composición plural), realiza estudios en todo lo referente al desarrollo económico del municipio.

Obliga a la creación de distritos que son divisiones territoriales del término municipal donde se crea una nueva organización para la mejor gestión de los asuntos municipales. No es una organización descentralizada sino que es una organización desconcentrada (viene a ser una organización periférica de los municipios).

TEMA 7

Provincia.

La división provincial es de principios del siglo XIX. Luego se completa en el siglo XX cuando se divide Canarias en dos provincias. La provincia tiene una doble naturaleza, por un lado es un ente local (con personalidad jurídica propia) y es una división territorial a nivel

del Estado.

En el año 1978 la CE definitivamente consagra esta doble naturaleza de la provincia. El art. 141 CE contiene la manifestación expresa de esta doble naturaleza. LA personalidad jurídica de la Provincia se determina como Administración Local. El art. 31 LBRL establece la personalidad jurídica propia de la provincia, no obstante esto, con la aparición de las CCAA, las Provincias han sufrido unas variantes, este fenómeno se manifiesta en tres posibilidades;

- ◆ Aquellas CCAA donde la Provincia mantiene toda su importancia o incluso la ha visto aumentada (ejemplo; País Vasco). El País Vasco además de las competencias como Provincia ha recibido competencias nuevas mediante la transferencia de la CCAA a aquellas (provincias).
- ◆ En otras CCAA la organización provincial se ha visto bastante delimitada con la aparición de las CCAA. En estos casos la provincia se ha visto comprimida por una doble presión;
- ◆ La descentralizadora que ha ejercido la CCAA.
- ◆ LA presión de un movimiento descentralizador de otras instancias territoriales como las comarcas (en Cataluña sobretodo).
- ◆ Aquellas CCAA donde el régimen provincial no es que se haya delimitado sino que ha desaparecido (este es

el caso de las CCAA uniprovinciales (Balears)). El TC ha admitido la constitucionalidad de esta desaparición de la Provincia en los territorios uniprovinciales porque dice que la Provincia ha ganado tanta autonomía que se ha convertido en CCAA.

Territorio y población.

LA LBRL no le dedica atención (al territorio y la población) porque la provincia es la suma del territorio de diferentes municipios que integran la provincia, por tanto, la suma de todos los territorios que conforman el municipio son los que conformarán la provincia. Para modificar la delimitación de las provincias es necesario Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales (esto lo establece la constitución en su art. 141).

La LBRL establece una serie de prescripciones como dar audiencia al municipio, etc.

¿Cuál es el motivo? Que la provincia es la circunscripción electoral de las elecciones generales a las Cortes Generales.

Organización.

La LBRL (art. 32 y ss) establece las reglas definidoras de la organización provincial. La LBRL establece un esquema organizativo básico fomentado en una serie de órganos que necesariamente

deben existir en todas las provincias, estos órganos son;

◊ Presidente (este debe existir siempre, su equivalente en el Municipio es el alcalde), es elegido por el pleno de la Diputación provincial de entre ellos. Elector y elegibles los son todos los diputados (cualquier miembro de la diputación). Se exige mayoría absoluta en 1ª votación y mayoría simple en 2ª votación.

Funciones: son las mismas que el alcalde y están reguladas en el art. 34 LBRL

- Representa la provincia.
- Es el responsable y quien dirige el gobierno provincial.
- Es el presidente de la provincia (convoca la reunión del pleno, preside las reuniones, tiene voto de calidad en casos de empate, etc.)
- Tiene aquella

competencia residual que las leyes del Estado o de las CCAA atribuyen a la Provincia pero no establezcan un órgano específico. Puede delegar el ejercicio de sus competencias en la Junta de Gobierno o a los miembros de la Junta (existen competencias no delegables establecidas en el art. 34 LBRL).

◊ Vicepresidente
(también ha de existir siempre, su equivalente en el Municipio es el Teniente de alcalde); son nombrados y revocados libremente por el Presidente entre los miembros de la Junta de Gobierno.

Funciones: Asiste al presidente en el ejercicio de sus competencias y sobretodo, el vicepresidente como miembro de la Junta de Gobierno puede tener competencias delegadas. Además sustituye al Presidente en los casos de vacante o ausencia.

◇ Pleno (debe existir siempre); está integrado por todos los diputados y el presidente (que es elegido por los diputados de entre ellos).

Forma de elección: Los regidores son elegidos directamente por los vecinos en las elecciones municipales. En el caso de los diputados los miembros de la Diputación provincial son de tipo indirecto, son elegidos por la regla d'HONT de los diferentes ayuntamientos de los municipios que integran la provincia.

Ejemplo: Provincia A (le tocan 50 diputados). Estos 50 diputados se dividen entre los partidos judiciales que integran la provincia (se distribuyen en función de la población). LA LOREG establece que como mínimo a cada partido judicial le corresponde un diputado. El total de diputados se reparte entre los partidos políticos que en el partido judicial han sacado algún regidor. Luego se asigna el total correspondiente a cada partido judicial entre los diferentes partidos políticos que han sacado algún regidor en cada uno de estos partidos judiciales. Cuando ya sabemos cuantos diputados tocan a cada partido político, entonces todos los regidores de los diferentes ayuntamientos de todos los partidos políticos eligen los que serán diputados de entre ellos (los regidores), y los demás

simplemente seguirán
siendo regidores.

Competencias del pleno de
la diputación (art. 33); hay
tres tipos de atribución;

- De carácter
normativo.
- De control y
fiscalización
de los otros
órganos de
gobierno de
la
diputación.
- Atribuciones
de estricta
gestión
administrativa.
Las
atribuciones
del pleno de
la
diputación
pueden ser
delegadas
en cuanto al
ejercicio al
Presidente o
a la Junta de
Gobierno
(hay
limitaciones).

◇ Junta de gobierno
(art. 35); debe
existir siempre (en
el Municipio
tenemos la Junta de
Gobierno local que
no tiene porque
existir siempre).
Integrada por el
Presidente y un
número de
diputados no
superior a 1/3 parte
del total. Estos
diputados son
nombrados,
destituidos, etc.
libremente por el

Presidente, teniendo que dar cuenta al pleno. Las competencias de la Junta de Gobierno son;

- Asistir al Presidente de la diputación en el ejercicio de sus funciones.
- Es posible que la Junta de Gobierno ejerza competencias delegadas (bien del pleno, o bien del presidente, que sean delegables).

◇ Las Comisiones informativas (tienen la misma función que en el Municipio) han de existir siempre, ahora bien, se prevé la posibilidad de que la legislación autonómica de régimen de bases establezca otra organización que lleve a cabo las funciones de las comisiones informativas. Vale todo lo que ya hemos dicho sobre ellas, pero cabe añadir que son órganos colegiados de composición plural (todos los grupos políticos con representación en el

pleno tienen derecho a participar en las comisiones informativas).

- ◊ Las diputaciones al igual que en los municipios, tienen competencias propias y delegadas (aquí vale todo lo que hemos dicho sobre este tema en los municipios). Existe una peculiaridad, la LBRL dice (al margen de las competencias de las diputaciones (propias o delegadas)) que también la provincia (las islas también) se podrán encargar de la gestión ordinaria de los servicios propios de la CCAA (aquí no hay aceptación voluntaria por parte de la provincia, se impone por la CCAA mediante una norma). La CCAA se puede reservar, respecto de la gestión ordinaria, toda una serie de controles, etc. Es una encomienda de gestión (art. 15 LPAC excepción gestión ordinaria), pero aquí no es voluntaria, sino que se impone por parte de la CCAA. Art. 8 LBRL.

Regímenes especiales.

- ◆ CCAA uniprovinciales. No existe régimen, la

organización provincial queda integrada dentro de la organización autonómica. Las competencias atribuidas a la diputación provincial son asumidas por la administración autonómica.

- ◆ Territorios históricos del País Vasco. El EEAA del País Vasco afirma o designa a Álava, Guipúzcoa y Vizcaya como territorios históricos. La LBRL (1985) hace referencia a estos territorios históricos en la disposición adicional segunda. El origen de estos regímenes especiales deriva de una previsión de la CE (disposición adicional primera). El EEAA Vasco (anterior a 1985) dice que estas provincias vascas (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya) tienen derecho a mantener, actualizar sus instituciones privativas de autogobierno. En el año 1985 (LBRL) se sigue en la misma línea estos territorios históricos se podrán organizar libremente, sin tener que ajustarse al régimen común que la LBRL establece para sus provincias de régimen común. Tendrán las atribuciones que son propias de las diputaciones provinciales más las que le atribuya el EEAA y la legislación interna de la CCAA que se dicte en su desarrollo y aplicación. Esto se ha traducido en una organización totalmente distinta (se parece mucho a la organización de una CCAA) dos órganos:
- ◆ Juntas Generales (son una especie de parlamento provincial, ejercen la

potestad normativa y de control político del órgano ejecutivo). Los miembros de la Junta General son elegidos directamente por los ciudadanos. Las Juntas Generales tienen competencia exclusiva respecto de determinadas materias.

- ♦ Diputación foral, formada por el diputado general (elegido por la Junta General) y de los demás diputados designados por el Diputado General. La diputación foral viene a ser el ejecutivo provincial.

Isla.

Es un ente local (uno de los entes locales territoriales de carácter preceptivo) art. 3.1 LBRL.

- ♦ Canarias.

Organización; se articula a través de dos vías;

- Cabildos Insulares: son el órgano de gobierno, administración y representación de la isla, entendida como ente local distinto de la provincia.

El EEAA de Canarias dice que son los órganos de gobierno, administración y representación de cada una de las islas. Como tal, le corresponden las atribuciones que

corresponden a la
Diputación Provincial más
aquellas atribuciones que le
transfiera o delegue la
CCAA.

Organización; la Ley
57/2003 introduce en la
LBRL una disposición
adicional 14, la cual lo que
hace es prever la posibilidad
de que se aplique a los
Cabildos el régimen
municipal especial dirigido
a los municipios de gran
población. Directamente en
los Cabildos que sean de
islas de más 175000
habitantes. En los Cabildos
de islas de menos de 175000
habitantes es necesaria una
autorización previa del
Parlamento autonómico (ley
del parlamento autonómico).
Necesariamente, en los
Cabildos habrá una serie de
órganos;

- Pleno
(integrado
por
el
presidente
y
los
consejeros). Los
consejeros
los
eligen
los
vecinos
de
los
diferentes
municipios
de
la
isla
en
el
mismo

momento
de
las
elecciones
municipales,
pero
con
votación
separada.
• Presidente
(el
presidente
es
el
cabeza
de
la
lista
que
ha
obtenido
más
votos
en
las
elecciones
a
consejero
del
cabildo
al
Presidente
del
Cabildo
le
serán
aplicables
los
art.
que
la
LBRL
dedica
al
Alcalde
de
los
municipios
de
gran
población).
• Consejo

de
Gobierno
Insular
(le
son
aplicables
los
art.
referidos
a la
Junta
de
Gobierno
Local
del
municipio
de
gran
población
ya
no
hace
simples
tareas
de
asistencia
al
Presidente,
sino
que
también
tiene
atribuciones
de
carácter
ejecutivo,
además,
pueden
ser
miembros
del
Consejo
de
Gobierno
Insular
personas
que
no
formen
parte
de
los

Cabildos
miembros
no
electos).

En definitiva, el Cabildo que
era un ente puramente local,
ahora pueden tener una
estructura más burocrática.

· Mancomunidades
provinciales
interinsulares;
son el
órgano de
representación
provincial.
El EEAA de
Canarias
quería
liquidar las
dos
mancomunidades,
problema
dos
provincias
(no es igual
que el caso
de Baleares)
no era
posible la
supresión
de la
organización
provincial y
asumir sus
competencias
la CCAA.
Ante esto,
en el año
1985 se
busca una
solución de
compromiso
declara
subsistentes
estas
mancomunidades
y, por otro
lado,
reducirlas a
simples
órganos de

representación
provincial (sin ningún tipo de competencia las competencias materiales están el los Cabildos). Las forman los presidentes de los Cabildos de cada una de las islas que integran la provincia, y la preside el presidente del Cabildo de la isla que es capital de provincia.

· Islas Baleares.

Organización:
su organización provincial ha desaparecido (CCAA uniprovincial). El EEAA de las Islas Baleares recoge esta figura de los Consells Insulars (que ya había sido regulada anteriormente), es el órgano de gobierno, administración y

representación
de cada una
de las islas.
Los
Consells
Insulars, a
parte de ser
órganos de
la isla
entendida
como ente
local, no se
limita a
hacer en la
isla las
funciones
de
diputación
(como los
Cabildos),
los Consells
Insulars se
han
configurado
también
como
instituciones
de la
CCAA.

De hecho,
en el año
2000 se
aprueba una
ley de
Consells
Insulars, en
la cual se
dice
expresamente
que los
Consells
Insulars son
entes
locales y, a
la vez,
instituciones
de la
CCAA.
Esta
afirmación
se

fundamenta
en dos
previsiones
del EEAA;

- ♦ Art. 37;
siste
de
elec
de
los
Con
(eleg
en
las
elec
auto
(dip
y
cons
Cada
uno
de
los
Con
Insu
estan
integ
por
los
dipu
eleg
para
el
Parla
en
las
islas
de
Mall
Men
Ibiza
y
Form
- ♦ Art. 39;
man
dirig
al
legis
auto

para
que
este
atrib
la
pote
ejec
a
los
Con
Insu
sobr
toda
una
serie
de
mate
es
dec
un
man
que
hace
refer
a
que
la
ejec
de
las
com
auto
sean
atrib
a
los
Con
Insu
Esta
ley
del
2000
lleva
a
cab
una
rees
de
los
Con
Insu

En el caso
de la
Comisión
de Gobierno
cuando
exista
Consejo
Ejecutivo,
tenemos
que saber
que la
Comisión
de Gobierno
también
será el
encargado
de las
funciones
propias de
las
Comisiones
Informativas
(la
legislación
autonómica
prevé otras
formas
organizativas,
no
Comisiones
informativas).

Finalmente
tenemos
que saber
que del
Consejo
Ejecutivo se
hacen
colgar los
departamentos
(son
sectores
homogéneos
de la
actividad
administrativa),

así, los
miembros
del consejo
Ejecutivo
dirigen,
bajo la
superior
dirección
del
presidente,
los sectores
correspondientes
de la
actividad
administrativa
correspondientes
al
departamento
que
encabezan.
Los
departamentos
pueden
estructurarse
internamente
en
direcciones
insulares y
tener una
secretaría
técnica
(gestión de
los servicios
comunes).

Cuando no
haya
Consejo
Ejecutivo,
el
Reglamento
orgánico del
Consell
Insular
podrá
prever la
creación de
direcciones
insulares y
secretarías
técnicas,
dependientes

directamente
de la
presidencia
del Consejo
o de los
Consejeros
miembros
de la
Comisión
de
Gobierno.

TEMA 8

Relaciones entre los entes locales y otras Administraciones territoriales públicas.

La LBRL
dedica a
estas
relaciones
(art. 55 a
62). Esta
regulación
empieza en
el art. 55
haciendo
una
referencia
explícita a
un principio
básico de
las
relaciones
entre
Administraciones,
que es el de
lealtad
institucional
(en
términos
generales,
se hace
referencia a
este
principio en

el art. 4
LPAC).

A partir de
aquí, estos
artículos
recogen
toda una
serie de
mecanismos
expresivos
de las
diferentes
técnicas de
cooperación
y
coordinación
a través de
las cuales se
articulan las
relaciones
entre los
entes
locales y las
demás
administraciones
territoriales
(siempre
respetando
el principio
de
autonomía y
el principio
de unidad)
art. 57
(consorcios
y convenios
de
colaboración
son técnicas
cooperación),
art. 58
(creación de
órganos de
colaboración
técnica de
cooperación),
art. 59
(planificación
sectorial
técnica de
coordinación),

art. 62
(participación
de los entes
locales en
procedimientos
de
tramitados y
resueltos
por la
Administración
del Estado o
de la CCAA
técnica de
coordinación).

A parte de
estas
técnicas, la
LBRL (art.
55 a 62)
también
hace
referencia a
técnicas de
control a
posteriori
por parte
del Estado o
de las
CCAA
sobre la
actividad de
los entes
locales,
control
dirigido a
garantizar la
legalidad de
estas
actuaciones.

¿Esto es
compatible
con la
autonomía
de los entes
locales? El
TC dice que
la
autonomía
local no es
incompatible

con el
establecimiento
de controles
de
legalidad,
siempre que
se trate de
controles
puntuales.
Bajo esto, la
LBRL
contempla
dos
supuestos
de control
de la
Administración
del Estado o
de la
Administración
de la CCAA
sobre la
legalidad de
la actuación
de un ente
local;

- Art. 60;
un
ente
local
no
da
cumplimiento
a
una
obligación
impuesta
por
ley
advertencia
sustituir
(la
Administración
del
Estado
o de
la
CCAA)
al
ente

local
en
su
actuación.
• Art.
61;
disolución
de
los
órganos
del
ente
local
el
ente
local
actuase
de
manera
gravemente
perjudicial
para
el
interés
general
(incumplimi
de
obligaciones
constitucion
Administrac
del
Estado
(Consejo
de
Ministros)
podrá
disolver
los
órganos
de
este
ente
local
autorización
del
Senado.
Art.
61.2
terrorismo
carácter
específico.

Fuera de

estos
supuestos
de control
directo por
parte de una
administración
(administración
del Estado o
administración
de la
CCAA)
sobre la
actuación
de los entes
locales, la
autonomía
de los entes
locales
obliga a que
cualquier
otro intento
de control
sobre la
legalidad de
la actuación
de los entes
locales se
tenga que
articular a
través de la
vía
contencioso-administrativa
(control
indirecto)
impugnación
de actos o
acuerdos de
los entes
locales.

Los art. 63
y ss.
regulan la
impugnación
de actos y
acuerdos de
los entes
locales.
Vías de
impugnación;

- vía

ordinaria

(art.

65):

infringe

el

ordenamient

jurídico.

Para

estos

casos,

tanto

la

Administrac

del

Estado

como

de

la

CCAA

podrán

impugnar

Ahora

bien,

la

ley

dice

que

la

interposición

de

este

recurso

podrá

ir

precedida

de

un

requerimient

previo

para

que

proceda

a la

anulación

del

acto.

Requerimien

previo

o

no

(no

es

obligatorio).
No
requerimient
previo,
tiene
dos
meses
(desde
que
la
Administrac
del
Estado
o de
la
CCAA)
tiene
conocimient
del
acto
o
acuerdo
adoptado
art.
56
los
entes
locales
deben
remitir
a la
Administrac
del
Estado
y a
la
de
la
CCAA
copia
de
todos
sus
actos
y
acuerdos.
Estas
Administrac
pueden
solicitar
información
complement

(exhibición
del
expediente,
etc.)

Si opta por
efectuar
este
requerimiento
previo
(tiene 15
días desde
que se
recibe la
copia del
acto o
acuerdo) si
pasado un
mes el ente
local no
contesta
tiene dos
meses para
impugnar el
acto o
acuerdo.

Ejemplo; el
1/1/04
recibe la
copia (15
días para
efectuar el
requerimiento
previo) un
mes para
que el ente
local anule
su acto
pasado el
mes no
contesta,
dos meses
para
impugnar.
Si por
ejemplo, el
ente local
contesta a
los 10 días
de recibir el
requerimiento
previo a

partir de
aquí
empiezan a
contar los
dos meses.

1/1/04
(recibe la
copia)
3/1/04 (la
Administración
del Estado o
la
Administración
de la CCAA
no lo ve
claro y
solicita
información
sobre el
tema
información
complementaria
queda
suspendido
el plazo de
15 días
(sólo
llevamos
tres días)
cuando se
recibe la
información,
volverá a
seguir
contando el
plazo hasta
llegar a los
15 días.

- Vía
especial
(art.
66);
actos
o
acuerdos
que
restan
competencia
del
Estado

o de
las
CCAA
(en
este
caso,
la
ilegalidad
deriva
de
una
lesión
o
extralimitaci
competencia
motivo
de
impugnación
Se
puede
impugnar
previamente
o
previo
requerimient
Si
se
decide
interponer
el
recurso
cabe
tener
en
cuenta
dos
peculiaridad
♦ El
recu
ha
de
ser
moti
(la
impu
ha
de
prec
cual
es
la
lesió

o,
en
su
caso
extra
com
que
la
moti
y
las
norm
lega
vuln
en
las
que
se
fund
♦ En
este
escrí
de
inter
del
recu
se
podr
pedi
la
susp
del
acto
o
acue
impu
si
el
tribu
cons
fund
la
peti
el
juzg
acor
la
susp
del
acto
al
inme

sigu
a
la
pres
de
la
impu
(no
hay
posi
de
opos
a
la
susp
por
parte
del
ente
local
no
obst
a
insta
de
la
entid
local
y
escu
a
la
adm
dem
podr
alzar
en
cual
mon
en
todo
o
en
parte
la
susp
decr
en
caso
de
que
de

ella
se
hubi
de
deriv
perju
al
inter
local
no
justi
por
las
exig
del
inter
gene
(adm
del
Esta
o
com
(adm
de
la
CCA
hech
vale
en
la
impu

- Vía extraordinaria
(art. 67);
acto
o
acuerdo
de
un
ente
local
que
atente
gravemente
contra
el
interés
general
Estado
(no
CCAA),

requerimient
para
que
deje
sin
efecto
su
acto
(en
este
caso,
el
requerimient
de
la
Administrac
del
Estado
es
obligatorio
y
tiene
10
días
desde
la
recepción
de
aquellos
el
cómputo
de
este
plazo
también
se
suspende
por
el
hecho
de
solicitar
información
complement
5
días
para
dejar
sin
efecto
el
acto,

si
no
hace
caso
al
requerimiento
el
Delegado
del
Gobierno
puede
suspender
directamente
este
acto,
ahora
bien,
una
vez
suspendido,
el
Delegado
del
Gobierno
debe
impugnarlo
delante
los
tribunales
contencioso-
en
el
plazo
de
10
días
desde
la
suspensión).

TEMA 9

La Administración Institucional

Conjunto de
órganos
personificados
creados por
los entes
territoriales
para la

gestión de
los servicios
propios de
los entes
territoriales.
Son órganos
dotados de
personalidad
jurídica
creados
para llevar a
cabo
servicios
propios del
ente
territorial
que los ha
creado.
Formalmente
son
independientes
del ente
territorial
que los ha
creado. A
pesar de
ello,
mantienen
una fuerte
dependencia
respecto del
ente que los
ha creado,
porque en
definitiva la
finalidad de
estos entes
es la
realización
de
funciones
propias del
ente
territorial
que los ha
creado. Esta
finalidad es
lo que hace
que se hable
de entes
instrumentales
para hacer

referencia a los entes institucionales.

Todos los entes que integran la administración institucional pueden clasificarse en:

Administración institucional

- ◆ Ente de natu fund o insti
ente instr crea por un ente públ terri a efec de la reali de las func prop de dich ente públ terri Den de esta cate gene es posi establ

una
subco
en
func
de
la
disti
form
públ
o
priv
que
adop
este
ente
instr

Algunos
autores
hacen

referencia a una subcategoría intermedia que sería el caso de las fundaciones públicas. La mayoría de autores piensan que son entes privados de titularidad jurídico-pública, y los regulan junto con las sociedades públicas.

◆ Ente de natu corp
ente
instr
crea
por
la
asoc
de
dos
o
más
ente
públ
terri
Es
posi
la
parti
en
estos
ente
de
pers
o
entio
priv
Se

crea
para
el
cum
de
func
públ
com
de
estos
dos
ente
(ejer
cons
y
man

¿Por qué se
les llama
entes de
naturaleza
corporativa?

Los
máximos
órganos de
gobierno de
estos entes
están
integrados
por los
máximos
interesados
a través de
sus
representantes.
Quienes
integran el
ente
instrumental
son los
propios
titulares de
los entes
públicos
territoriales
que los
crean. Lo
característico
es que
siempre
adoptan
forma
jurídico-pública

de
personificación.
Al contrario
de las
sociedades
que adoptan
personalidad
jurídico-privada.
Este ente
instrumental
o
corporación
que crean se
sitúa en una
posición
paralela a
los entes
públicos
territoriales
que la han
creado.
Dependiendo,
a la vez, de
todos los
entes
territoriales
asociados,
en un plano
de igualdad.

Entes de
naturaleza
institucional
o
fundacional
con
personalidad
jurídico-pública.

Como ya
hemos
dicho, son
entes
instrumentales
creados por
un ente
público
territorial a
efectos de la
realización
de las
funciones

propias del
ente
territorial.
En función
de la
distinta
forma que
adopta este
ente
institucional,
distinguimos
entre;

- Organismos
públicos:
entes
instrumental
de
naturaleza
institucional
dotados
de
personalidad
jurídico-púb
y
llevan
a
cabo
actividades
públicas.
En
tanto
que,
los
entes
instrumental
son
creados
por
un
ente
público
territorial
(Estado,
CCAA,
Entes
Locales),
encontramos
tres
tipos
de
organismos

públicos:

♦ Orga
públ
estat
estan
regu
en
la
LOF
Esto
orga
están
dota
de
pers
juríd
prop
e
inde
y
de
auto
para
la
gesti
de
sus
inter
Para
el
cum
de
sus
func
(tam
de
la
Adm
del
Esta
Los
orga
públ
disp
de
pote
adm
exce
la
pote
expr
Deso

el
punt
de
vista
de
la
LOF
podr
estab
la
sigu
clasi

¿Pueden
llevar a
cabo
actividades
de la
policía? La
respuesta es
afirmativa
puesto que
estos
organismos
están
pensados

para realizar
actividades
públicas
estatales.
Funcionalmente,
son
totalmente
equiparables
a los
órganos
ordinarios
del
departamento
ministerial,
sus
funciones
las podrán
realizar los
organismos
autónomos
con una
salvedad, en
cuanto a las
actividades
prestacionales
y las
actividades
de
prestación
de servicios
públicos
podrán
llevar a
cabo, sólo,
las que no
dan lugar a
ninguna
contraprestación
o ingreso
(ejemplo;
agencia
española de
cooperación
internacional).

El ente
público
territorial
que las crea
y los
organismos
autónomos,

formalmente
son
personas
jurídicas
distintas,
pero sus
funciones
son las
propias del
ministerio
del cual
dependen,
por lo que
hay que
conseguir
un control
sobre este
ente: el
ministerio
marca las
pautas de
actuación
del
organismo
autónomo.
El art. 45
LOFAGE
establece
también que
los
organismos
autónomos
se regirán
por el
derecho
administrativo.
Esto no
significa
que toda la
actividad de
este
organismo
queda sujeta
al derecho
administrativo.
Del mismo
modo que
las
administraciones
territoriales
están
sujetas,

también,
por otras
ramas del
derecho, lo
mismo
ocurre con
estos
organismos.
Ejemplo:
pueden
tener
personal
laboral y se
regirán por
el derecho
laboral.
Ejemplo:
pueden
realizar una
compraventa
y se regirán
por el
derecho
privado
(CC). Estos
organismos
autónomos
estatales se
crean por
ley y esta
ley debe
contener;

- De qué tipo
de
organismo
público se
trata:
organismo
autónomo.
- El
ministerio
del que
depende.
- Cuales son
las
finalidades
generales
del
organismo
autónomo.
- Prever las

particularidades
de este tipo
de
organismo:
personal,
régimen
fiscal,
contratación

Esta ley la
aprueban
las cortes
generales.
En primer
lugar, se
elabora un
anteproyecto
de ley por el
ministerio
interesado.
Posteriormente,
en base a
este
anteproyecto,
la
administración
interesada
elabora un
proyecto de
ley
(gobierno),
que
posteriormente
aprobarán
las cortes
generales.
Cuando se
presente el
anteproyecto
al gobierno
este debe ir
acompañado
de dos
propuestas;

· Propuesta
del estatuto
del
organismo
autónomo:
los estatutos
son la

norma
básica de
reguladora
del
organismo
autónomo.
El art. 62
LOFAGE
detalla lo
que deben
contener y
regular los
estatutos:

- Organización interna:
órganos directivos del organismo autónomo ya sea unipersonal o colegiado.
- Sistema de nombramiento de los titulares o miembros de esto órganos.

Normalmente los titulares se nombran y cesan libremente. A veces, bien a través de ley o por los estatutos se impone cual es el titular de ciertos órganos. Se asigna a estos titulares una categoría equivalente a la categoría de la

administración
general del
Estado y se
nombrarán
conforme a
las reglas de
la
Administración
general del
Estado.

· Prever las
funciones
de cada uno
de estos
órganos.

· Se debe
decir cuales
son los
órganos, los
actos de los
cuales
ponen fin a
la vía
administrativa
(disposición
adicional
15).

· El régimen
jurídico del
organismo
autónomo:
cuales son
sus
funciones o
competencias
y en
particular
cuales son
las
potestades
administrativas
de las que
disponen
para llevar a
cabo estas
finalidades
(a
excepción
de la
potestad
expropiatoria).

· Régimen

personal de los órganos.

Podrán ser personal funcionario o personal laboral.

· Recursos económicos

para financiar la actividad del

organismo autónomo (sobre todo presupuesto general del Estado).

· Régimen de presupuesto, contabilidad y control

financiero, que se debe ajustar a lo

previsto en la ley general

presupuestaria.

· Régimen de contratación.

La LOFAGE impone que este

régimen deberá

ajustarse a lo previsto en la

normativa general de contratación de las

administraciones públicas.

El ministerio del que dependen

los
organismos
autónomos
puede
limitar la
capacidad
de
contratación
de los
organismos
autónomos:
fija un
importe por
encima del
cual los
contratos
deberá
realizarlos
el ministro.

· Régimen
patrimonial
del
organismo
autónomo.
Ley
33/2003 de
patrimonio
de las
Administraciones
Públicas.
En esta ley,
la
disposición
final 1ª,
modifica el
art. 48
LOFAGE
que
regulaba el
régimen
patrimonial
de los
organismos
autónomos,
dándole
nueva
redacción.
El art. 48
LOFAGE
se remite a
esta ley.

El art. 62.3
LOFAGE:
Los
estatutos de
los
organismos
autónomos
aprobarán
por Real
Decreto del
Consejo de
Ministros a
iniciativa
del titular
del
Ministerio
de
Adscripción
y a
propuesta
conjunta de
los
Ministros
de
Administraciones
públicas y
de
economía y
hacienda.
Los
estatutos
deberán ser
aprobados y
publicados
con
carácter
previo a la
entrada en
funcionamiento
efectivo del
organismo
público
correspondiente.

· Propuesta
del plan de
actuación
del
organismo
autónomo;
se trata de
fijar los

objetivos
concretos y
específicos
a asumir por
el
organismo
autónomo y
se establece
una
previsión de
medios
económicos,
personales
para la
consecución
de estos
objetivos.
Este plan de
actuación es
la directiva
básica de la
actuación
de este
órgano. Lo
aprueba el
ministerio.
Aquí vuelve
a
demostrarse
la
dependencia
del
organismo
autónomo
respecto del
ministerio,
en cuanto a
su
actuación.
La
LOFAGE
también
prevé la
modificación
de los
organismos
autónomos.
Para la
modificación
no es
necesaria
una ley. Se

pueden
modificar a
través de un
RD del
Consejo de
Ministros
(regla
general).
Hay una
serie de
excepciones
donde sí es
necesaria un
ley:

- Cambio de
tipo de
organismo
público.
- Cambio de
las
finalidades
generales.
- Cambio de
alguna de
las
peculiaridades
específicas
previstas en
la ley de
creación.

En cambio
para su
extinción, la
regla
general, es
que sí
necesitan
una ley,
ahora bien,
en algunos
supuestos la
LOFAGE
prevé que se
puedan
extinguir
por RD del
Consejo de
Ministros:
cuando se
hayan
cumplido

los
objetivos
del
organismo
autónomo o
se
establezca
en la ley de
creación un
límite
temporal.
Es
importante
que, en todo
caso, la
norma que
extinga el
organismo
autónomo,
deba prever
las reglas de
liquidación.

La primera diferencia respecto de los organismos autónomos, es que las entidades públicas empresariales desarrollan actividades económicas susceptibles de generar ingresos. La segunda diferencia afecta al régimen jurídico aplicable. Los organismos autónomos se rigen por el derecho administrativo,

en cambio
las
entidades
públicas
empresariales
se rigen por
el derecho
privado. A
excepción
de lo
previsto en
el art. 55
LOFAGE:

- Formación
de la
voluntad de
sus órganos.
- El ejercicio
de las
potestades
administrativas
que tenga
atribuidas.
- Los
aspectos
previstos en
la
LOFAGE,
en sus
propios
estatutos y
en la
legislación
presupuestaria.

Las
entidades
públicas
empresariales
en cuanto a
sus
relaciones
internas se
rigen por el
derecho
público y en
cuanto a sus
relaciones
externas se
rigen por el
derecho

privado,
como regla
general
(excepción:
ejercicio de
la potestad
administrativa).

En cuanto al
patrimonio
de las
entidades
públicas
empresariales
ocurre lo
mismo que
con los
organismos
autónomos,
la ley de
patrimonio
de la
Administración
pública
modifica el
art. 56
LOFAGE.
Su creación,
modificación
y extinción
es igual que
la de los
organismos
autónomos,
pero con
dos
particularidades:

- Deben
quedar
identificados
cuales son
los órganos
que tienen
atribuidas
potestades
administrativas.
- Los
organismos
autónomos
pueden
tener

personal
funcionario
y personal
laboral. Las
entidades
públicas
empresariales
por norma
general,
tienen
personal
laboral, y
solo tienen
personal
funcionario
cuando la
norma de
creación lo
establece
así.

Es
necesario
que se
autoricen
por ley,
para que el
consejo de
gobierno
lleve a cabo
su creación.
En términos
generales
sujetan su
actividad al
derecho
privado.
Pero a la
vez, son
entes
públicos
que tienen
reconocidas
potestades
administrativas
y estas
quedan
sujetas al
derecho
público.

En 1958 se

aprobó una ley estatal, que llevó a cabo una regulación general de los entes instrumentales, y se distinguieron básicamente dos categorías:

- Empresas nacionales: con personalidad privada y que se regulan por el derecho privado.

- Organismos autónomos: con personalidad pública y que se regulan por el derecho público.

Pero había un problema puesto que había entidades que no desarrollaban funciones estrictamente públicas y a la vez estaban dotadas de potestades administrativas, por tanto se hacía difícil encajarlas

en la
categoría de
las
empresas
nacionales.
Y también
era difícil
encajarlas
en la de los
organismos
autónomos.
Por lo que
se creó una
nueva
categoría:
los entes
públicos
que gozan
de potestad
administrativa
pero que
generalmente
ajustan su
actividad al
derecho
privado.
Esta figura
la recogió la
ley general
presupuestaria
de 1977, y
posteriormente
en el texto
refundido
de 1988. Se
mantiene la
categoría de
los órganos
autónomos,
pero
reconociendo
la
posibilidad
de que
pueden
llevar a
cabo
actividades
económicas.
Ya
distingue
entre:

Y también
incorpora
una nueva
categoría de
ente público
que se rige
por el
derecho
privado
incluyéndolo
en las
sociedades
estatales. En
1989 se
aprueba la
ley de la
CAIB y
sigue este
modelo.
Cuando en
1997 se
aprueba la
LOFAGE
se
simplifica
este
esquema:

Entes
instrumentales
de
naturaleza
institucional
dotados de
personalidad

jurídico-pública
sujetos a
una serie de
disposiciones
adicionales
de la
LOFAGE
que les dan
un trato
especial, y
señalan una
serie de
entes
instrumentales
que se
regirán por
una
legislación
específica y
la LOFAGE
sólo se
aplicará
supletoriamente.

♦ Orga
públ
auto
las
CCA
sigu
el
ejem
del
Esta
en
cuan
a
la
crea
de
ente
instr
Las
CCA
son
titula
de
la
pote
legis
y
no

sólo
pued
crea
estos
ente
sino
que
tamb
pued
regu
la
adm
insti
med
la
legis
auto
Com
regla
gene
la
regu
de
las
CCA
no
varía
en
relac
a
la
regu
estat
cont
en
la
LOF
En
el
caso
de
la
CAI
hay
una
ley
espe
que
regu
la
adm
de

la
CAI
Ley
3/19
de
29
de
Mar
de
entio
autó
emp
públ
y
vinc
a
la
CAI
Tres
Cate

- Entidades
autónomas:
entes
públicos
dotados
de
personalidad
jurídica
pública
propia
e
independien
a la
administraci
de
la
CAIB
y su
función
es
administrar
algún
servicio
público
o
realizar
actividades
económicas
con
fines
diversos.

Deben crearse por ley, y corresponden al consejo de gobierno mediante decreto desarrollar dicha ley: organización del régimen jurídico, determinación de los recursos económicos para el funcionamiento de la entidad, determinación de la consejería a la cual quedan inscritas y aprobación de los estatutos de esta entidad autónoma. Son entes públicos que se

rigen
como
regla
general
por
el
derecho
público.
En
el
caso
de
los
organismos
autónomos
estatales
si
bien
desarrollan
funciones
públicas,
no
desarrollan
actividades
económicas
que
supongan
una
contraprestación.
En
cambio
dentro
de
las
entidades
autónomas
de
la
CAIB
se
reconoce
la
posibilidad
de
que
lleven
a
cabo
actividades
económicas
que
supongan

contraprestación
Este
hecho
da
lugar
a la
distinción
de
dos
categorías
de
entidades
autónomas,
y
hace
que
respecto
a la
contratación
de
entidades
autónomas
de
carácter
comercial,
se
prevea
que
se
rijan
directamente
por
el
derecho
privado.

- De carácter administrativo
- De carácter industrial.
- Empresas públicas de la CAIB: incluyen dos subcategorías
- Entidades públicas

con
personalidad
jurídica
propia
que
ajustan
su
actividad
al
derecho
privado.
• Sociedades
civiles
o
mercantiles
con
personalidad
jurídico-priv
participadas
mayoritarian
por
la
CAIB,
por
una
entidad
autónoma
de
la
CAIB
o
por
una
entidad
pública
que
ajusta
su
actividad
al
derecho
privado
(la
anterior).
El
capital
social
pertenece
mayoritarian
a la
CAIB
o a

un
ente
dependiente
de
la
CAIB
o a
una
sociedad
con
participación
mayoritaria
de
la
CAIB
o
entes
dependientes
de
la
CAIB.

3.
Empresas
vinculadas
a la
CAIB;
sociedades
civiles
o
mercantiles
en
las
cuales
participa
la
CAIB
sin
que
su
participación
sea
mayoritaria.

En
cuanto
a
las
entidades
públicas
de
la

CAIB
hay
una
diferencia
con
los
organismos
autónomos
estatales
regulados
en
la
LOFAGE
y
que
estos
siempre
desempeñan
actividades
públicas;
en
cambio
las
entidades
públicas
de
la
CAIB
podrán
realizar
actividades
económicas.
Por
eso
la
ley
'89
diferencia
entre:

La
clasificación
que
hace
la
ley
de
la
CAIB
es
algo
peculiar
y
no
encaja
exactamente
con
la
previsión
de
la
LOFAGE.

En
1985
se
aprueba
la
LBRL
y
mantiene
el
esquema
del
reglamento
de
1955:

En
2003
con
la
ley
57/2003
se
da
nueva
redacción
al
art.
85
LBRL
y se
dice
que
la
gestión
directa
de
servicios
públicos
locales:

La principal novedad es la incorporación de un nuevo ente instrumental en el ámbito local que hasta entonces no existía, y junto con los organismos autónomos formaría la categoría de organismos públicos locales:

La
ley
2003
incorpora,
además,
el
art.
85
BIS,
que
regula
estos
organismos
públicos
locales,
remitiéndose
a la
LOFAGE
(mismas
disposicione
que
para
los
organismos
públicos
estatales).
Con
excepción
de
unas
particularida
propias
de
los
entes
públicos
locales:

En definitiva adapta las premisas estatales a la normativa local.

Entes de naturaleza institucional con personalidad jurídico-privada

Los principales son:

♦ Las

soci
merc
crea
por:
Esta
CCA
Ente
Loca

Sociedad
mercantil
estatal;
sociedad
mercantil,
en
la
cual
la
participación
del
Estado,
directa
o

indirectamen
en
el
capital
social
es
mayoritaria.
Este
texto
refundido
de
1988
quedará
derogado
con
la
entrada
en
vigor
de
la
nueva
ley
general
presupuestar
(ley
47/2003
de
25
de
noviembre),
que
entrará
en
vigor
el 1
de
enero
de
2005
(algunos
artículos
entraron
en
vigor
el 1
de
enero
de
2004).
Esta
nueva

ley
general
presupuestar
no
contiene
directamente
una
definición
de
sociedad
mercantil
estatal,
sino
que
se
remite
a
otra
ley:
ley
de
patrimonio
de
las
administraci
públicas
(ley
33/2003
de 3
de
noviembre).
Esta
nueva
Ley
General
Presupuestar
en
su
art.
2
dice
que
integran
el
sector
estatal,
entre
otros,
las
sociedades
mercantiles
definidas

en
la
ley
de
patrimonio
de
las
administraci
públicas
(art.
166).
El
art.
166
de
la
ley
de
patrimonio
de
las
Administrac
públicas
dice
que
son
sociedades
mercantiles
estatales
aquellas
en
las
que
participen
las
entidades
que
de
acuerdo
con
el
TR
de
1988
forman
parte
del
sector
público
estatal
y
conforman

más
del
50%
del
capital
social.
Cuando
entre
en
vigor
la
nueva
ley
general
presupuestar
en
el
art.
166
de
la
ley
patrimonio
de
las
administraci
públicas
deberá
sustituirse
la
referencia
del
TR
de
1988
por
la
referencia
a
esta
nueva
ley.
En
el
TR
de
1988
no
hay
un
artículo
que

enumere
qué
entidades
forman
el
sector
público
estatal.
Se
debe
acudir
a la
LOTC
que
sí
las
enumera.
La
nueva
Ley
General
Presupuestaria
sí
las
va a
enumerar.
En
cualquier
caso
la
característica
que
siempre
ha
marcado
la
sociedad
mercantil
estatal
es
la
participación
mayoritaria
del
Estado
en
el
capital
social,
bien
directa
o

indirectamen
Esto
obliga
a
distinguir
entre:

¿Cómo
se
crean
las
sociedades
mercantiles?
Tiene
competencia
para
su
creación
el
Consejo
de
Ministros.
Este
acuerdo
del
consejo
de
ministros

deberá
darse
tanto
para
la
creación
ex
novo
o
extinción
de
la
sociedad
mercantil,
como
para
la
participación
en
una
sociedad
privada
que
ya
existía.

Régimen
aplicable;
regulado
en
la
LOFAGE,
en
su
disposición
adicional
12ª;
*las
sociedades
mercantiles
estatales
se
regirán
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..
Esta
disposición
fue
modificada
por
la
Ley
de
patrimonio
de
las
administraciones
públicas.
LA
nueva
disposición

adicional
12ª
hace
referencia
específica
a
las
sociedades
mercantiles
que
en
particular
adoptan
la
forma
de
sociedad
anónima
y
cuyo
capital
social
pertenece
íntegramente
al
Estado,
a
efectos
de
prever
la
aplicación
del
título
VII
de
la
ley
33/2003
(Ley
patrimonio
del
as
Administrac
públicas)
(normativa
privada
más
Título
VII).
Formalmente
todas

las
sociedades
mercantiles
estatales
son
iguales.
Donde
sí
puede
haber
diferencias
es
en
la
finalidad
por
la
cual
se
crean
estas
sociedades
mercantiles,
así
distinguimos

En
cuanto
a la
creación,
modificación
y
extinción
será
competente
el
consejo
de
gobierno,
tanto
para
la
creación
ex
novo
como
para
la
participación
en
una

sociedad
privada
que
ya
existía.
Lo
mismo
ocurre
con
las
empresas
vinculadas.
En
caso
de
creación
de
la
sociedad
mercantil,
el
consejo
de
gobierno
decide
qué
tipo
de
sociedad
se
crea,
qué
participación
tiene
la
comunidad
autónoma,
establece
los
estatutos
por
los
que
se
regirá
la
sociedad

Existe
la
posibilidad
de
que
el
capital
social
no
sea

exclusivo
del
ente
local,
creándose
una
sociedad
de
naturaleza
mixta.
Empresas
mixtas
a
las
que
se
hace
referencia
en
relación
a la
gestión
indirecta
de
los
servicios
públicos.
La
creación,
modificación
o
extinción
de
estas
sociedades
corresponde
al
pleno
del
órgano
local.
Y
también
aprobará
los
estatutos
por
los
que
se
regirá
dicha

sociedad.
Tras
la
reforma
de
la
LBRL
de
2003
el
art.
85
dice
que
las
sociedades
mercantiles
locales
deberán
contar
con
dos
órganos
necesarios;

Además
en
los
estatutos
se
deberán
prever
los
máximos
órganos
directivos
de
la
sociedad
(unipersonal
LA
Junta
General
estará
formada
por

el
pleno
del
ente
local.

Régimen
aplicable;
se
regirán
por
el
derecho
privado,
con
algunas
excepciones
(ya
vistas
en
el
ámbito
estatal).

♦ Las
fund
públ
la
nuev
Ley
Gen
pres
de
2003
dice
que
el
secto
públ
está
integ
por
soci
pero
tamb
por
los
ente
fund
El
legis
econ

está
emp
a
inco
en
la
ley
gene
pres
y
en
la
ley
50/2
de
las
fund
En
cam
el
legis
adm
no
las
ha
inco
en
la
LOF
Los
ente
fund
eran
ente
atípi
al
marg
de
la
legis
adm
que
regu
los
ente
instr
Desc
1996
surg
fund
crea
por

el
secto
públ
para
gesti
inter
públ
Tant
el
Esta
CCA
com
ente
local
crea
fund
esca
del
març
lega
Las
fund
si
bien
no
están
regu
por
el
dere
adm
sí
lo
están
por
el
dere
priv
(ley
30/9
de
fund
y
ley
50/2
de
26
de
dicio
que
dero
la

ante
Esto
es
debi
a
que
de
este
mod
puec
regu
a
trave
del
dere
priv
y
esca
de
los
impe
que
supo
el
ser
regu
por
el
dere
adm
(pres
cont

Reacción:

Son entes privados de titularidad pública, en el sentido de que son creados por el Estado, CCAA o ente local.

En un futuro, probablemente los entes fundacionales serán incluidos en la LOFAGE.

Es
más,
la
Comunidad
Autónoma
de
la
Rioja
ha
introducido
en
una
ley
esta
clasificación
incluyendo
las
fundaciones.
Aragón,
más
tímidamente
las
ha
incluido
regulándolas
en
su
disposición
adicional
y
no
en
su
articulado.

LA
administraci
crea
entes
fundacionale
para
gestionar
servicios
públicos

Ejemplo:
Balears:

En este caso gestionan servicios públicos sanitarios. Además, la ley de presupuestos para el 2005 se prevén 41 fundaciones de promoción pública.

Tipos de fundaciones que se crean:

¿Puede
la
administraci
crear
entes
privados
para
realizar
servicios
públicos?
Si
es
para
realizar
las
principales
actividades
administrativ
es
un
auténtico
fraude
(ejemplo:
Universidad
Oberta
de
Catalunya),
si
es
para
la
gestión
de
actividades
auxiliares,
sí.

Pues
bien,
lo
que
parecía
un
modo

de
escapar
al
derecho
privado
finalmente,
vuelve
a
encauzarse
a
través
del
derecho
público.
Empiezan
a
regularse
a
través
del
derecho
público
las
fundaciones.

En
primer
lugar
la
Ley
general
presupuestaria
de
2003
las
ha
incluido
en
el
sector
público.
Las
fundaciones
están
sometidas
a la
ley
presupuestaria
para
el
2003.
Por

tanto,
sometidas
al
control
público
a
través
de
la
ley
general
presupuestar

En
cuanto
a
las
fundaciones
hospitalarias
quedan
sometidas
a la
planificación
y
dirección
del
IBISALUD
(autonómico
y ya
no
del
INSALUD
(estatal).

El
personal
laboral
(los
funcionarios
que
querían
trabajar
en
Son
Llatzer
debían
renunciar
a su
categoría
de
funcionario)
En

cuanto
a
los
contratos,
la
ley
de
contratos
excluía
a
los
entes
societarios
y
no
decía
nada
de
los
entes
fundacionales
En
este
caso
interfiere
el
derecho
comunitario
y
dice
que
las
sociedades
deben
someterse
a la
legislación
de
contratación

(El
15
de
Mayo
de
2003
y el
16
de
Octubre
de
2003,

dos
sentencias
del
Tribunal
Superior
de
Justicia
de
la
Comunidad
Europea
condenan
a
España
por
contravenir
la
legislación
de
contratación
pública).

El
legislador
mediante
ley
de
acompañami
62/2003,
ha
introducido
las
sociedades
dentro
del
ámbito
de
aplicación
de
la
ley
de
contratación
(TR
2/2002
de
contratación
de
la
administraci
pública).

¿Qué
pasa
con
las
fundaciones?
Positivamente
no
aparecen
en
esta
ley.
Pero
los
juristas,
al
asimilarse
a
las
sociedades,
les
dan
el
mismo
trato.
Debemos
interpretar
que
sí
están
sometidas
a la
ley
de
contratos.

TEMA

10

La Administración corporativa

Designa
el
conjunto
de
corporaciones
no
territoriales.
Son
asociaciones
de

personas
creadas
por
el
Estado
o
las
CCAA
dotadas
de
personalidad
jurídica
propia
y
diferenciada
y al
margen
de
la
función
de
defensa
y
gestión
de
los
intereses
particulares
de
los
miembros
de
la
corporación
también
deben
cumplir
otras
finalidades
de
interés
público.
El
Estado
o la
CCAA
que
las
crea,
se
ahorra
el

tener
que
crear
una
institución
específica
para
la
gestión
de
estos
intereses
públicos.

A la
Administración
corporativa,
también
hay
que
situarla
con
la
administración
institucional
dentro
de
la
técnica
de
la
descentralización
funcional.

♦ Dist
entre
corp
terri
y
corp
no
terri

¿Qué
tienen
en
común?
El
ser
una
corporación,
es
decir,

entidad
creada
esencialmen
en
base
a
una
comunidad
de
personas
que
forman
la
corporación.
Ejemplo:
Municipio
(elemento
poblacional)

Diferencias:

♦ Dist
entre
corp
no
terri
y
ente
instr
de
natu
corp

¿Qué
tienen
en
común?

Ambas
están
dotadas
de
naturaleza
jurídica
propia,
y en
ambos
casos
hablamos

de
asociaciones
de
personas.

Diferencias:

en
el
caso
de
los
entes
instrumental
de
naturaleza
corporativa,
las
personas
asociadas
son
entes
públicos
territoriales.
En
las
corporaciones
no
territoriales
los
miembros
son
personas
privadas.
Las
corporaciones
no
territoriales
son
entes
públicos
de
naturaleza
privada.

♦ Dist
entre
las
asociaciones
privadas
y
las
corp

no
terri
¿Qué
tienen
en
común?
Se
parecen
en
que
ambas
están
formadas
por
personas
privadas.
Diferencias:

Lo
realmente
particular
de
las
corporaciones
no
territoriales
es
que
confluyen
a la
vez
elementos
públicos
y
privados:

Este
doble
carácter
hace
que
se

refleje
en
su
Régimen
Aplicable:
quedan
sujetas
al
derecho
público
en
cuanto
a su
organización
y
finalidades.
Dictan
actos
administrativos
controlables
por
la
jurisdicción
administrativa
y en
las
demás
actividades
se
rigen
por
el
derecho
privado
(no
tienen
funcionarios
tienen
bienes
privados).

Tres
tipos
de
funciones
sujetas
al
derecho
público:

Existe
la
posibilidad
de
recurso
ante
la
administraci
territorial
antes
de
acudir
a
los
tribunales.
LA
creación
siempre
depende
de
una
decisión
pública
(Estado
o
CCAA)
pero
a la
vez
estas
normas
de
creación
habilitan
a la
propia
corporación
para

que
se
auto
organice
(los
cargos
directivos
son
elegidos
por
los
propios
miembros).

Son
entes
de
derecho
público
creados
por
el
Estado
o
las
CCAA,
de
base
privada,
que
gestionan
su
régimen
de
autoorganiza
y
cumplen
intereses
públicos,
unos
propios
de
la
propia
corporación
y,
otros,
delegados
por
la
administraci
territorial.

Se
podrán
establecer
medidas
de
control,
en
cuanto
a
las
potestades
delegadas.

TERCERA
PARTE:
CONTROL
JURISDICCION
DE
LA
ADMINISTRACIÓN

TEMA
15

La
jurisdicción
contencioso

Hemos
de
saber
que
el
art.
103
CE
dice;
*La
administración
pública
sirve
con
objetividad
los
intereses
generales
y
actúa
de
acuerdo
con
los*

*principios
de
eficacia,
jerarquía,
descentraliza
desconcentra
y
coordinación
con
sometimiento
pleno
a la
ley
y al
Derecho.
Ahora
lo
que
nos
interesa
es
la
última
parte
con
sometimiento
pleno.
Esta
proclamación
conecta
directamente
con
uno
de
los
principios
básicos
del
Derecho
Administrati
que
es
el
principio
de
legalidad,
el
cual
también
está
recogido
en*

el
art.
9.3
CE.
Debe
existir
una
norma
que
de
manera
expresa
y
directamente
habilite
la
actuación
de
la
Administración
la
legalidad
no
constituye
un
límite
externo
a la
actuación
administrativa
sino
que
es
necesario
que
la
ley
determine
la
actuación
administrativa
La
Administración
no
puede
actuar
en
contra
de
la
ley,
pero

tampoco
al
margen
de
la
ley.
Toda
actuación
administrativa
debe
tener
fundamento
en
una
posibilidad
de
actuación
previamente
atribuida
positiva,
directa
y
expresamente
por
el
ordenamiento
jurídico
a la
Administración.

¿Cómo
se
controla
la
legalidad
de
la
actuación
administrativa
El
ordenamiento
jurídico
establece
diferentes
técnicas
con
el
fin
de
hacer
posible
este

control
de
la
actuación
administrativ
estas
técnicas
se
encuentran
en
la
LPAC.
Entre
estas
técnicas
hay
una
muy
importante
que
es
la
que
se
concreta
con
los
recursos
administrativ
(el
protagonism
se
entrega
en
los
propios
administrado
Los
recursos
administrativ
son
una
garantía
para
los
administrado
¿Qué
pasa
con
los
recursos
administrativ

Los
recursos
administrativos
se
interponen
ante
la
administración
y
son
resueltos
por
la
administración
autora
del
acto
impugnado.
La
administración
juega
como
juez
y
parte.
La
función
de
la
Administración
no
es
simplemente
la
de
declarar
el
Derecho,
sino
que
también
es
la
de
dar
rápida
satisfacción
al
interés
general
(cuando
actúa

no
sólo
tiene
en
cuenta
razones
de
legalidad,
sino
que
también
ha
de
jugar
con
razones
de
simple
oportunidad),
Esta
administración
en
el
caso
de
los
recursos
administrativos
ha
de
resolver
las
impugnaciones
a
los
actos
por
ella
dictados
(guiándose
por
razones
de
legalidad
y
por
razones
de
simple
oportunidad),
todo
recurso

administrativ
se
ha
de
basar
en
un
vicio
de
legalidad,
pero
la
función
de
la
Administrac
no
es
equiparable
a la
función
jurisdiccional
Todo
esto,
nos
permite
afirmar
que
los
recursos
administrativ
son
importantes,
pero
son
un
instrumento
limitado
(
muchas
veces
son
más
una
carga
del
administrado
y
un
privilegio
de
la

Administración
Es
evidente,
el
mecanismo
de
máxima
garantía
a
efectos
del
control
de
legalidad
de
la
actuación
administrativa
es
la
intervención
de
los
jueces
y
tribunales
de
justicia
(en
su
actuación
se
mueven
estrictamente
con
razones
de
legalidad).
Art.
103
i
106
CE.
Dentro
del
conjunto
de
la
organización
judicial,
esta
tarea

de
control
de
la
legalidad
de
la
actuación
administrativa
queda
encomendada
en
concreto,
al
orden
jurisdiccional
contencioso-
y
los
órganos
que
integran
este
orden
contencioso-
este
control
de
la
legalidad
de
la
actuación
administrativa
lo
hacen
a
través
de
lo
que
se
llama
recurso
contencioso-
o
procedimiento
contencioso-
Para
la
garantía
de

los
derechos
de
los
administrado
y
para
el
control
de
la
legalidad
de
la
actuación
administrativ
los
recursos
contencioso-
son
impecables,
ahora
bien,
ha
habido
pegas
este
control
estricto
de
la
legalidad
en
la
actuación
administrativ

Siempre
dentro
de
todo
el
sistema
de
control
de
la
actuación
administrativ
han
estado
presentes

dos
ideas
contrapuesta

- ◆ Necesidad de la Administración a la legalidad
- ◆ Exigencia de eficacia en la actuación administrativa en cuanto a la satisfacción del interés general

A veces se han decantado más de un lado, a veces más de otro y se debe encontrar un punto de equilibrio. Hoy en día y

respecto
del
control
judicial
de
la
legalidad
en
la
actuación
administrativa
debemos
saber
que
en
la
regulación
la
tenemos
en
la
ley
29/1998,
reguladora
de
la
jurisdicción
contencioso-
esta
ley
ha
sido
modificada
por
la
ley
orgánica
19/2003,
que
reforma
la
LOPJ
y
también
por
la
ley
de
acompañamiento

Esta
ley

del
98
tiene
su
antecedente
en
la
ley
del
56,
reguladora
de
la
jurisdicción
contencioso-
Esta
ley
del
56
no
está
vigente,
pero
supone
el
gran
cambio
en
el
diseño
del
recurso
o
procedimien
contencioso-
es
decir,
el
recurso
contencioso-
que
actualmente
tenemos
vigente
tiene
su
origen
en
la
ley
del
56.

Esto
es
así
por
dos
cosas;

- Por primera vez en el año 56 se elimina de la esfera de actos que no estaban sujetos a la jurisdicción contencioso-toda la actuación discrecional de la Administrac
- Se convierte el recurso contencioso-en un mecanismo general de control de la legalidad en la actuación

administrativ

Que
la
jurisdicción
contencioso-
sea
la
principal
protagonista
del
control
de
la
legalidad
en
la
actuación
administrativ
no
significa
que
la
actuación
administrativ
no
pueda
ser
objeto
de
control
por
otros
órdenes
jurisdiccionales,
así,
por
ejemplo,
a
veces
de
la
actuación
administrativ
también
conoce
el
orden
civil,
etc.
No
significa

tampoco
que
el
orden
contencioso-
se
centra
totalmente
en
la
actuación
de
la
Administración
porque
también
la
actividad
controladora
del
orden
contencioso-
se
extiende
a
otros
poderes
que
no
son
propiamente
la
Administración
en
sentido
estricto
(determinadas
actuaciones
de
las
Asambleas
Legislativas,
el
CGPJ,
el
Defensor
del
Pueblo,
etc.).

**Ámbito
competencia**

o
extensión
de
la
jurisdicción
contencioso

Cuando
se
trata
de
definir
el
ámbito
competencia
de
los
otros
órdenes
jurisdiccionales
se
ha
hecho
atendiendo
sobretudo
a
las
materias
que
eran
objeto
de
conocimiento
de
estos
órdenes
jurisdiccionales
y
prescindiendo
de
los
sujetos
que
quedaban
afectados
por
estas
materias
(criterio
objetivo);
en
el

caso
de
la
jurisdicción
contencioso-
lo
contrario,
a la
hora
de
determinar
su
ámbito
de
actuación
se
sigue
un
criterio
fundamental
subjetivo.
El
hecho
de
que
los
jueces
y
tribunales
de
lo
contencioso-
conozcan
o
no
de
una
determinada
actuación
no
depende
tanto
de
la
materia
a la
cual
esté
vinculada
esta
actuación,
sino

que
depende
sobretudo
de
que
el
autor
de
esta
actuación
sea
un
determinado
sujeto
o
no
lo
sea.
El
criterio
de
delimitación
del
orden
contencioso-
es
sobretudo
un
criterio
subjetivo.

¿Qué
pasa
pero?
Sucede
que
esto
no
es
exactamente
así,
ya
que
la
ley
del
98,
a
efectos
de
delimitar
el

ámbito
competencia
de
la
jurisdicción
contencioso-
también
ha
introducido
criterios
de
carácter
objetivo.
Se
podría
decir
que
la
ley
del
98,
a
efectos
de
delimitar
el
ámbito
competencia
mezcla
dos
tipos
de
criterios
distintos;

- Subjetivos:
sobre todo,
el
art.
1
(aunque
mezcla
elementos
subjetivos
y
elementos
objetivos)
- Objetivos:
sobre todo
el
art.
2

(aunque
mezcla
elementos
objetivos
y
subjetivos).

El
art.
1
maneja
criterios
subjetivos,
pero
también
usa
a la
hora
de
definir
el
ámbito
competencia
los
de
carácter
objetivo.
Todo
esto(criterios
objetivos
y
subjetivos,
Art.
1 y
2)
se
completa
a la
vez
por
otro
lado
con
una
delimitación
negativa
que
hace
de
su
ámbito
competencia

mediante
el
establecimiento
de
una
serie
de
materias
excluidas
(art.
3
actos
excluidos).
Todo
esto
a su
vez
se
complementa
con
una
referencia
(art.
4) a
las
cuestiones
prejudiciales
o
incidentales
(que
prejudiciales
o
incidentales
propias
de
otro
orden
jurisdiccional
necesarios
para
resolver
un
proceso
contencioso-

Criterios
subjetivos
de
delimitación
de
la
competencia

toda
una
serie
de
actuaciones
que
quedan
sujetas
al
conocimiento
de
los
jueces
y
tribunales
del
orden
contencioso-
por
razón
del
sujeto
autor
de
la
actuación.

Conocen
los
jueces
y
tribunales
de
lo
contencioso-

♦ De
la
actuación
de
las
Administraciones
públicas.
¿Qué
se
entiende
por
administración
pública
La
propiedad
ley

del
98
se
preo
de
defin
que
se
ha
de
ente
por
Adm
Públ
La
adm
del
Esta
la
Adm
de
las
CCA
(una
parti
disp
adic
prim
hace
refer
a
los
terri
histó
dice
que
en
el
caso
de
la
CCA
del
País
Vaso
dent
del
conc
de
la
Adm
de

las
CCA
se
inclu
tamb
aquí
las
dipu
foral
A
cont
dice
que
tamb
quec
inclu
la
actu
de
la
Adm
Loca
y
tamb
las
entid
de
Dere
Públ
vinc
al
Esta
CCA
o
Enti
Loca
(los
ente
instr
i,
en
cons
hay
una
excl
de
los
ente
instr
que
adop
una

form
juríd
priv
de
pers
(soc
públ
y
fund
públ
así,
en
prin
su
actu
no
quec
sujet
al
conc
de
los
juec
y
tribu
del
orde
cont
Tam
inclu
aquí
las
corp
de
Dere
Públ
(de
entra
Este
art.
1
de
la
ley
del
98
habl
de
actu
de
las
Adm

Públ
(ante
la
ley
del
56
habl
de
actor
de
las
Adm
públ
i
se
discu
si
esta
ley
cuam
habl
de
actor
quer
deci
que
el
orde
cont
sólo
conc
de
los
actor
form
esta
polé
ya
no
tiene
senti
actu
es
cual
tipo
de
com
o
conc
(acti
o
pasiv

que
pong
de
man
una
volu
de
la
Adm
La
ley
del
98
añad
que
quec
sujer
al
Dere
Adm
no
cual
actu
sino
que
habl
de
la
actu
que
quec
sujer
al
dere
adm
♦ La
Ley
del
98
afirm
que
tamb
quec
sujer
al
conc
del
orde
cont
la
actu
de

toda
una
serie
de
 órga
que,
desd
el
punt
de
vista
de
lo
que
dice
esta
misr
ley,
no
tiene
la
cons
de
Adm
Públ
crite
subj
Con
de
los
Dipu
Sena
Trib
Con
Trib
de
Cuer
y
Defe
del
Pueb
así
com
las
asan
legis
de
las
CCA
y
las
insti

auto
equi
al
Defe
del
Pueb
y
Trib
de
Cuer
Prim
prev
no
cual
actu
de
estos
 órga
acto
o
disp
dicta
por
estos
 órga
en
mate
de
pers
adm
y
gesti
patri
sujet
en
el
Dere
públ
(lo
que
está
som
a
la
juris
cont
es
la
activ
inter
adm
de

estos
órga
no
su
activ
típic
Acto
y
disp
del
CGE
y
la
activ
adm
de
los
órga
de
gobi
de
los
tribu
de
justi
Tam
la
actu
de
la
adm
elec
Tam
la
actu
del
Gob
quec
sujet
al
cont
del
orde
cont
(el
Gob
tiene
una
dobl
natu
máx
órga

de
la
Adm
del
Esta
o
de
la
Adm
de
las
CCA
y
es
un
órga
Con
de
natu
polít
la
actu
del
Gob
com
órga
adm
(tant
sea
de
la
Adm
del
Esta
com
de
las
CCA
quec
cubi
por
lo
que
hem
dich
ante
sobr
la
actu
de
las
Adm

Públi
(Adm
del
Esta
o
Adm
de
la
CCA
pero
resp
de
la
actu
del
Gob
com
 órga
Con
de
natu
polít
(de
hech
la
antig
ley
del
56
aún
deja
fuer
del
cont
del
orde
cont
estos
nom
acto
polít
esta
situa
ha
cam
en
parte
con
la
nuev
ley,
la

cual
hace
refer
a
la
actu
del
Gob
del
Esta
o
Auto
en
cuar
a
la
prote
juris
de
los
dere
fund
elem
regla
y
la
resp
patri
del
Gob
(del
Esta
o
auto
Sea
cual
sea
la
natu
de
su
actu
(com
órga
adm
o
com
órga
cons
Tam
qued
sujet

los
actor
y
disp
de
las
corp
de
Dere
Públ
(su
actu
quec
sujet
por
la
vía
de
la
ley
del
98)
adop
en
el
ejerc
de
func
públ
Tam
quec
som
lo
que
son
los
conc
de
serv
públ
(los
actor
que
dicte
en
ejerc
de
las
pote
adm
(púb
los

con
de
serv.
públ
o
bien
son
direc
recu
del
la
juris
cont
o
bien
son
recu
ante
la
Adm
con
la
ley
del
98
dice
que
los
acto
de
los
con
de
los
serv.
públ
que
sean
direc
recu
ante
la
juris
cont
y,
cu
no
lo
sean
(dire
recu
ante

la
juris
cont
los
acto
de
cont
de
la
actu
de
los
conc
de
serv
públ
tamb
sean
cont
por
la
juris
cont

Estos
criterios
sujetivos,
la
ley
los
combina
con
una
serie
de
criterios
objetivos;
así,
el
orden
contencioso-

♦ De
las
disp
regla
cont
la
lega
de
los
regla
(a

vece
tamb
el
Trib
Con
pued
conc
de
los
regla
pero
sólo
en
relac
a
la
distr
com
estab
en
la
CE).
♦ Los
Decr
Legi
(sólo
en
aque
que
exce
del
límit
de
la
dele
conc
del
posi
exce
de
la
norm
dele
resp
de
los
límit
de
la
norm
dele

Los

contratos
de
las
Administrac

Contrato
Administrati
orden
contencioso-
contratos
privados
de
las
Administrac
públicas
orden
competente
es
el
civil,
pero
tendrán
la
consideració
de
actos
separables
los
que
hacen
referencia
a la
preparación
y
adjudicación
de
los
contratos
(estos
actos
separables
quedarán
sujetos
al
orden
contencioso-
Este
planteamien
que
recoge
la
ley

de
contratos
de
las
Administrac
Públicas
también
se
incluye
en
la
ley
del
98.
Contratos
privados
de
las
Administrac
normativa
privada,
toda
una
serie
de
actuaciones
previas
(preparación
adjudicación
son
actuaciones
vinculadas
a la
voluntad
de
contratar
y
quedan
sujetas
al
Derecho
Administrati
por
esto
la
ley
de
contratos
de
las
administraci
públicas

dice
que
respecto
a
estos
actos
la
Administración
queda
sujeta
a la
jurisdicción
contencioso-
(incluso,
las
entidades
que
no
tiene
la
condición
de
Administración
pública
sociedades
mercantiles
(capital
mayoritario
de
la
Administración

Actos
excluidos.
La
ley
de
jurisdicción
contencioso-
lleva
a
cabo,
en
los
art.
1 y
2 y
a
través
de
criterios
objetivos

y
subjetivos,
una
delimitación
positiva
del
ámbito
competencia
de
la
jurisdicción
contencioso-
y
esto
lo
completa
con
una
delimitación
negativa
mediante
la
enumeración
en
el
art.
3 de
la
ley
de
toda
una
serie
de
actos
excluidos:

- ◆ No
conc
el
orde
cont
de
aque
cues
expr
atrib
a
otros
órde
juris
(civi

pena
y
labo
aunc
se
trate
de
cues
relac
con
la
actu
de
una
Adm
públ
(los
efec
de
los
cont
priv
de
las
Adm
públ
orde
juris
civil
y
las
Adm
públ
resp
de
su
pers
labo
etc.)
Aho
bien
esta
regl
la
habr
de
relle
con
lo
que
se
dice

en
el
art.
4
sí
que
conc
el
orde
cont
de
las
cues
inicio
y
preju
que,
aunc
no
perte
al
orde
cont
guar
relac
direc
con
un
recu
cont
es
decis
con
la
cues
obje
del
recu
cont
(en
ning
caso
estas
decis
que
toma
los
 órga
cont
resp
de
las

cues
incio
o
preju
prod
efec
fuer
del
proc
en
el
que
se
dicte
(no
vinc
a
los
otros
órde
juris
Deb
sabe
que
las
cues
preju
o
incio
de
cará
pena
y
cons
no
corre
al
orde
cont
◆ El
recu
cont
mili
◆ Los
conf
de
juris
entre
juzg
y
tribu
y

las
Adm
públ
(la
reso
de
estos
conf
corre
al
Trib
de
conf
juris
♦ Los
conf
de
atrib
entre
 órga
de
una
misr
Adm
(se
resu
por
la
prop
Adm

Órganos
que
integran
el
orden
jurisdiccional
contencioso

Se
regulan
en
el
capítulo
2 y
siguientes
del
título
I de
la
ley
del
98.

Debemos
saber
que
la
diferencia
fundamental
que
hay
entre
estos
órganos
que
integran
la
jurisdicción
contencioso-
se
encuentran
en
función
del
ámbito
territorial
sobre
el
que
extienden
su
competencia
cada
uno
de
estos
miembros.
Hay
unipersonales
y
colegiados.

Juzgados
de
lo
contencioso-
órganos
unipersonales
y se
establecen
en
cada
provincia
(su
ámbito

competencia
queda
limitado
a la
provincia,
es
decir,
tiene
una
competencia
territorialme
limitada),
hay
excepciones:

- ◆ a
vece
estos
juzg
tiene
una
com
terri
más
limit
(un
parti
judic
- ◆ Otra
vece
estos
juzg
tiene
una
com
terri
más
gran
(div
prov
dent
de
una
misr
CCA

Pueden
conocer
en
primera
instancia
o en
única

instancia.

Salas

de

lo

contencioso-

de

los

TSJ

(pueden

tener

secciones).

Son

los

órganos

más

importantes,

tanto

porque

son

ellos

los

que

tiene

atribuidas

más

competencia

como

porque

tienen

atribuida

la

competencia

residual.

So

órganos

colegiados

y

establecidos

en

el

territorio

de

las

CCAA.

Conocen

en

única

instancia

o

pueden

conocer

en
vía
de
recurso
o 2ª
instancia
(respecto
de
los
autos
y
sentencias
de
los
juzgados
de
lo
contencioso-

Juzgados
centrales
de
lo
contencioso-
Unipersonal
y de
ámbito
estatal.
Pueden
conocer
en
única
instancia
o en
primera
instancia.
Sobretudo
su
actuación
está
vinculada
a la
actividad
de
la
AGE
u
otras
entidades
dependientes
o
vinculadas

a
esta
AGE.

Sala
de
lo
contencioso-
de
la
Audiencia
Nacional
(puede
tener
secciones).
Órgano
colegiado
y de
ámbito
estatal.
Conoce
en
única
instancia
o en
vía
de
recurso
(apelaciones
contra
los
autos
o
sentencias
de
los
Juzgados
Centrales
de
los
contencioso-

Sala
de
los
contencioso-
del
Tribunal
Supremo;
órgano
colegiado
y de

ámbito
estatal.
Conoce
en
única
instancia
o
también
en
vía
de
recurso.
Se
divide
en
secciones.

Debemos
saber
que
la
ley
(en
los
arts.
6 y
ss.)
enumera
las
materias
o
cuestiones
de
las
cuales
conoce
cada
uno
de
estos
órganos
que
integran
la
jurisdicción
contencioso-

Reglas
en
relación
a la
competencia

de
cada
uno
de
estos
órganos.

La
Ley
dice
que,
cuando
se
hace
referencia
a la
Administración
del
Estado,
a la
Administración
de
las
CCAA
y a
las
entidades
que
integran
la
Administración
Local,
esta
referencia
la
hemos
de
hacer
extensiva
a
las
entidades
o
corporaciones
dependientes
o
vinculadas
de
cada
una
de
estas

Administración
(así
cuando
se
hace
referencia
a
las
entidades
o
corporaciones
dependientes
o
vinculadas
a la
Administración
del
Estado).
Por
otro
lado,
cuando
la
ley
reconoce
a un
determinado
órgano
del
orden
contencioso-
la
competencia
para
conocer
de
un
determinado
acto
administrativo
dictado
por
un
determinado
órgano,
esto
implica
también
la
competencia
para
conocer

sobre
la
inactividad
de
este
determinado
órgano
o de
las
actuaciones
constitutivas
de
vía
de
hecho
(así,
si
un
determinado
órgano
de
la
jurisdicción
contencioso-
tiene
la
competencia
para
conocer
de
los
actos
dictados
por
el
Delegado
del
Gobierno,
también
tiene
la
competencia
para
conocer
sobre
la
inactividad
del
Delegado
del
Gobierno
o de

la
actuación
constitutiva
de
vía
de
hecho
del
Delegado
del
Gobierno).

Ahora
haremos
referencia
a
los
criterios
de
competencia
territorial
hay
tres
tipos
de
órganos
que
tienen
competencia
de
ámbito
estatal
(no
tiene
problemas).
Ahora
bien,
respecto
de
los
juzgados
de
lo
contencioso-
y
las
salas
de
lo
contencioso-
de
los

TSJ
(órganos
que
tienen
una
competencia
territorialme
limitada,
tienen
una
determinada
competencia
objetiva,
es
decir,
una
delimitación
competencia
objetiva),
debemos
saber
cual
de
los
diferentes
órganos
del
mismo
nivel
pero
con
una
circunscripci
territorial
distinta
será
el
competente
para
conocer
del
asunto
en
concreto
(es
decir,
cual
órgano
de
los
diferentes
que

existen
del
mismo
nivel
es
el
competente)
criterios
de
competencia
territorial
la
ley
establece
criterios
de
delimitación
competencia
de
carácter
territorial
regla
general:
es
competente
el
órgano
jurisdiccional
en
la
circunscripción
del
que
tenga
su
sede
el
órgano
autor
del
acto
o
actuación
objeto
de
recurso.
Después
establece
particularidad
cuando
lo
que

se
impugna
son
decisiones
en
materia
de
personal,
sanciones
o
propiedades
especiales,
en
estos
casos
la
competencia
corresponde,
a
elección
del
demandante,
al
órgano
en
la
circunscripción
del
cual
tenga
el
demandante
su
domicilio,
o
bien
el
órgano
en
la
circunscripción
del
cual
se
encuentre
la
sede
del
órgano
autor
del
acto.

También
dice
que
la
competencia
corresponde
al
órgano
en
la
circunscripción
del
cual
radiquen
los
inmuebles
afectados
cuando
se
impugnen
planes
de
ordenación
urbana
y
actuaciones
urbanísticas,
expropiatorias,
y,
en
general,
las
que
comporten
intervención
administrativa
en
la
propiedad
privada.
Después
establece
una
regla
final
actos
que
afecten
a
una
pluralidad
de

destinatarios
y
fuesen
diversos
los
órganos
competentes
según
las
reglas
anteriores,
la
competencia
vendrá
atribuida
al
órgano
en
la
circunscripción
del
cual
tenga
su
sede
el
órgano
del
acto
impugnado.

La
competencia
de
los
órganos
jurisdiccionales
del
orden
contencioso-
es
improrrogable
(esto
quiere
decir
que
la
competencia
de
los
órganos
jurisdiccionales

del
orden
contencioso-
es
ejercida
por
el
propio
tribunal
y
no
queda
a
disposición
de
las
partes).

La
competencia
que
tiene
un
órgano
cualquiera
para
conocer
de
un
determinado
asunto
se
extiende
a la
ejecución
de
la
sentencia,
es
decir,
corresponde
a
los
órganos
que
las
han
dictado
(las
sentencias).

Partes

y
Objeto.

Partes

título

I de

la

ley.

Trata

de

tres

cuestiones:

♦ capa

proc

(quie

pued

ser

parte

♦ Legi

♦ El

tema

de

la

repr

y

defe

de

las

parte

¿Cuántas

partes

hay

en

el

proceso

contencioso-

Parte

demandante

necesariame

siempre

persona

o

personas

que

ejerciten

una

determinada

pretensión

en

relación

a
una
determinada
actuación
sujeta
al
control
de
los
órganos
del
orden
contencioso-
Normalment
la
posición
de
parte
demandante
suele
corresponder
a
una
persona
física
o
jurídica
privada,
aunque
es
posible
que
la
posición
de
parte
demandante
pueda
corresponder
a
una
Administrac
pública.

Parte
demandada
necesariame
siempre
sería
la
persona
o

entidad
autora
de
la
actuación
que
motiva
el
proceso
contencioso-
(normalmen
la
posición
de
parte
demandada
corresponde
a
una
Administrac
pública,
aunque
también
el
origen
de
la
actuación
motivadora
del
proceso
contencioso-
se
puede
encontrar
en
órganos
que
no
tiene
propiamente
la
condición
de
Administrac
pública
(art.
21)
órganos
del
art.
1.3

órganos
competentes
en
materia
de
personal,
etc.,
del
Congreso
de
los
Diputados,
del
Senado,
del
Tribunal
Constitucional
etc.
Después
hay
otro
parte
no
necesaria
en
el
proceso
contencioso-
parte
demanda
art.
21
también
tendrán
la
consideración
de
parte
demandada
las
personas
o
entidades
los
derechos
o
intereses
legítimos
puedan
quedar
afectados
por

la
estimación
de
las
pretensiones
del
demandante.

**Capacidad
procesal
de
las
partes.**

¿Qué
significa
capacidad
procesal?
Es
la
capacidad
para
ocupar
alguna
de
estas
tres
posiciones
dentro
del
proceso
contencioso-
(capacidad
en
abstracto
para
ocupar
una
posición
en
el
proceso
contencioso-
Supone
o
exige
dos
requisitos;

- ◆ Pers
juríd
- ◆ Plen

capa
de
obra
(art.
18
de
la
ley
del
98).

Lo
que
pasa
es
que
una
vez
se
ha
establecido
esta
regla
general,
la
ley
del
98
regula
algunos
supuestos
especiales
(se
reconoce
capacidad
procesal
a
personas
o
entidades
que
o
no
tiene
personalidad
jurídica
o
no
tiene
plena
capacidad
de
obrar).

Primer

caso

los

menores

de

edad

(art.

18;

son

personas

con

personalidad

jurídica,

pero

que

no

tienen

una

plena

capacidad

de

obrar)

se

reconoce

capacidad

procesal

a

los

menores

de

edad

para

la

defensa

de

aquellos

de

sus

derechos

a

intereses

legítimos

la

actuación

de

los

cuales

les

esté

permitida

por

el

ordenamiento
jurídico
sin
necesidad
de
asistencia
de
la
persona
que
ejerce
la
patria
potestad,
tutela
o
curatela.
La
ley
de
procedimien
administrativ
(art.
30)
es
coherente
con
esta
excepción
del
art.
18
de
la
ley
del
98
tienen
la
misma
redacción
personas
con
personalidad
jurídica,
pero
no
tienen
una
plena
capacidad
de

obrar.

Segundo

caso

entidades

que

no

tiene

personalidad

jurídica,

pero

sí

capacidad

de

obrar

art.

18

grupos

de

afectados,

uniones

sin

personalidad

o

patrimonios

independientes

o

autónomos

tienen

capacidad

procesal.

No

toda

persona

que

tiene

capacidad

procesal

puede

necesariamente

ser

parte

en

un

concreto

proceso

contencioso-

es

necesario

un

segundo

requisito
legitimación
art.
19,
20
y
21.
La
legitimación
supone
un
requisito
más
y la
legitimación
supone
la
existencia
de
una
especial
relación
o
conexión
entre
el
sujeto
y el
objeto
del
proceso
contencioso-
LA
legitimación
puede
ser
de
dos
tipos;

- Legitimación activa:
cuando
la
especial
relación
habilita
en
el
sujeto
para
iniciar

como
parte
demandante
el
proceso
contencioso-
• Legitimación
pasiva:
la
relación
hace
necesario
que
el
sujeto
ocupe
la
parte
demandada
en
el
proceso
para
defender
sus
intereses.

En
el
caso
de
la
legitimación
pasiva
(art.
21),
debemos
saber
que
pueden
ser
demandadas
las
Administrac.
públicas
y
los
otros
órganos
enunciados
en
el

art.
13,
pero
también
podrán
ser
demandadas
(codemandas)
las
personas
o
entidades
los
derechos
o
interese
legítimos
de
los
cuales
pudiesen
quedar
afectados
por
la
estimación
de
las
pretensiones
del
demandante.
Añade
el
art.
21
dos
reglas
particulares
en
cuanto
a la
legitimación

♦ Caso
de
impu
indiv
de
los
regla
ilega
(den

lo
son
tanto
la
adm
auto
del
acto
de
aplic
del
regla
ilega
♦ Acto
de
entido
que
estén
sujet
a
fisca
por
parte
de
una
adm
terri
(ente
instr
de
dere
públ
etc.)
regla
parti
(si
el
resu
de
la
fisca
es
la
apro
del
acto
dicta
por
el
ente
o
corp

fisca
dem
lo
es
este
ente
(den
lo
es
sólo
la
entia
sujet
a
cont
cuan
la
Adm
terri
fisca
no
apru
el
acto
la
posi
de
parte
dem
corre
a
la
adm
terri
fisca

En
cuanto
a la
legitimación
activa,
la
ley
del
98
sigue
la
ley
de
procedimien
administrativ
(art.
31)

y
vincula
la
legitimación
activa
(parte
demandante)
con
la
titularidad
de
un
derecho
o
interés
legítimo
(art.
19)
que
se
haya
visto
afectado
como
consecuencia
de
la
actuación
de
los
sujetos
que
pueden
ser
parte
demandada,
es
decir,
que
pueden
ser
demandados
La
ley
del
98,
siguiendo
la
ley
de
procedimien
administrativ

del
92,
ha
ampliado
considerable
el
ámbito
de
la
legitimación
(no
se
hace
referencia
a
que
debe
tratarse
de
un
derecho
subjetivo
o
interés
directo,
sino
que
se
habla
de
derecho
(derecho
subjetivo)
o
interés
legítimo
(es
decir,
obtener
un
beneficio
en
caso
de
triunfar
la
demanda,
la
pretensión).
No
obstante,
la

ley
reconoce
la
legitimación
activa
a
otras
entidades
o
personas
privadas
que
son
las
Administraciones
públicas
y
las
entidades
públicas
vinculadas
o
dependientes
de
ellas
son
demandantes
art.
19
ley
del
98.
También
reconoce
legitimación
activa
a
las
corporaciones
asociaciones
sindicatos
y
grupos
y
entidades
a
las
que
se
refiere
el
art.

(grupos de afectados; uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos) para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos.

Establece finalmente dos supuestos particulares y una serie de prohibiciones

Dos supuestos particulares de legitimación

- Acción popular (no se exige legitimación
- Acción vecinal (relacionado con el art.

Debemos
tener
en
cuenta
una
serie
de
prohibicione
la
ley
hace
referencia
a
una
serie
de
sujetos
a
los
cuales
se
les
prohíbe
interponer
un
recurso
contencioso-
(los
órganos
y
los
miembros
de
los
órganos
colegiados
de
las
Administrac
públicas,
excepto
si
una
ley
lo
autoriza
expresament
no
pueden

impugnar
la
actuación
de
la
propia
Administración
(debemos
saber
que
en
el
régimen
local
esto
se
exceptúa).
Las
personas
que
actúan
por
delegación
o
como
agentes
de
la
administración
Las
corporaciones
o
entes
instrumentales
dependientes
de
la
Administración
pública.

Representación
y
Defensa.

Todas
las
personas
que
está
legitimadas
han
de

estar
representada
por
procurador
cuando
actúa
ante
órganos
colegiados
y
facultativam
cuando
actúen
ante
órganos
unipersonale
y
siempre
defendidas
por
abogado.
Las
Administrac
Públicas
tienen
su
propio
sistema
de
representaci
y
defensa.

**Objeto
del
proceso.**

Título
III.
La
ley
regula
dos
cosas:
la
actividad
impugnable
y
las
pretensiones
de
las

partes.
¿Qué
se
puede
impugnar?
Cuatro
tipos
de
actividades:

♦ Acto
adm
(art.
25)
que
pone
fin
a
la
vía
adm
debe
saber
que
los
actos
defin
(que
son
los
que
pone
fin
al
proc
son
impu
en
vía
adm
(si
no
pone
fin
a
la
vía
adm
o
ante
la
juris

cont
(si
pone
fin
a
la
vía
adm
♦ Los
acto
de
trám
no
son
nunc
impu
(ni
en
vía
adm
ni
ante
la
juris
cont
pero
debe
sabe
que
dent
de
estos
exist
algu
cual
(si
decid
direc
o
indir
el
fond
del
asun
prod
inde
o
perju
irrep
a
dere
o

inter
legít
etc.)
los
cual
son
impu
en
vía
adm
y,
en
su
caso
en
vía
cont
♦ Las
disp
norm
(disp
regla
y
decr
legis
en
aque
que
exce
de
la
dele
Hay
dos
tipos
de
recu

del
recurso
directo
puede
conocer
del
recurso
indirecto.
Con
los
otros
casos
no
siempre
sucede
así.

De
acuerdo
con
el
art.
28
de
la
ley;
*No
es
admisible
el
recurso
contencioso-
respecto
de
los
actos
que
sean
reproducción
de
otros
anteriores
definitivos
y
firmes
y
los
confirmatori
de
actos
consentidos
por*

no
haber
sido
recurridos
en
tiempo
y
forma..

Inactividad
(art.
29)
requerimient
obligatorio.

Art.
29
Cuando
la
administraci
en
virtud
de
una
disposición
general
que
no
precise
de
actos
de
aplicación
o en
virtud
de
un
acto,
contrato
o
convenio
administrati
esté
obligada
a
realizar
una
prestación
concreta
a
favor
de

una
o
varias
personas
determinada
quienes
tuvieran
derecho
a
ella
pueden
reclamar
de
la
Administración
el
cumplimiento
de
dicha
obligación.
Si
en
el
plazo
de
tres
meses
desde
la
fecha
de
la
reclamación
la
Administración
no
hubiera
dado
cumplimiento
a lo
solicitado
o
no
hubiera
llegado
a
un
acuerdo
con
los
interesados,
estos

pueden
deducir
recurso
contencioso-
contra
la
inactividad
de
la
Administración.
Cuando
la
Administración
no
ejecute
sus
actos
firmes
podrán
los
afectados
solicitar
su
ejecución,
y si
ésta
no
se
produce
en
el
plazo
de
un
mes
desde
tal
petición,
podrán
los
solicitantes
formular
recurso
contencioso-
que
se
tramitará
por
el
procedimiento
abreviado
regulado

en
el
art.
78.

**Vía
de
hecho**

(art.
30)
requerimient
no
obligatorio
Actuación
material
de
la
Administrac
que
no
tiene
soporte
en
una
decisión
administrativ
previa.

Art.
30
en
caso
de
vía
de
hecho,
el
interesado
podrá
formular
requerimient
a la
administraci
actuante
intimando
su
cesación.
Si
dicha
intimación
no
hubiere

*formulada
o
no
fuere
atendida
dentro
de
los
10
días
siguientes
a la
presentación
del
requerimiento
podrá
deducir
directamente
recurso
contencioso-*

Pretensiones

Aquello
que
solicitan
las
partes
en
los
juzgados
y
tribunales.
La
pretensión
de
la
parte
demandante
es
que
se
desestime
la
pretensión
del
demandante.
La
pretensión
del
demandado
sí

que
varía
el
tipo
de
actividad
que
se
impugna.
En
los
casos
en
que
se
impugna
un
acto
o
una
disposición,
la
pretensión
puede
consistir,
por
un
lado,
en
que
se
declare
que
el
acto
o
disposición
no
resulta
ajustada
a
derecho
y,
en
consecuencia,
se
declare
su
invalidez;
por
otro
lado,

la
pretensión
puede
consistir
en
que
por
parte
de
los
juzgados
o
tribunales
se
reconozca
una
determinada
situación
jurídica
individualizada
y
que
se
adopten
las
medidas
necesarias
para
el
restablecimiento
de
esta
situación.
Cuando
se
impugna
la
inactividad,
lo
que
se
pretende
del
juez
es
que
se
condene
a la
administración
a
cumplir

sus
obligaciones
en
los
términos
establecidos.
Puede
ser
que
se
impugne
una
actuación
material
constitutiva
de
vía
de
hecho,
en
este
caso
lo
que
se
pretende
es
que
se
declare
que
la
actuación
no
es
ajustada
a
derecho,
que
se
condene
a la
Administración
a
cesar
de
esta
actuación
y,
en
su
caso,

que
se
adopten
las
medidas
necesarias
para
el
restablecimiento
de
la
situación
alterada
por
esta
actuación
no
ajustada
a
derecho
(indemnización
de
daños
y
perjuicios,
etc.).

Procedimiento contencioso

Fases.

LA
ley
regula
tres
tipos
distintos
de
procedimientos

- **Procedimiento
con
primera
o
única
instancia**
(proceso
ordinario).
- **Proceso
abreviado**
(novedad
de

la
ley
del
98
la
ley
dice
que
los
juzgados
de
lo
contencioso-
(no
dice
juzgados
o
tribunales)
de
este
orden
jurisdiccional
conocen
por
el
procedimien
abreviado
de
los
asuntos
de
su
competencia
que
se
susciten
sobre
cuestiones
de
personal
al
servicio
de
las
Administrac
Públicas,
sobre
extranjería
y
sobre
inadmisión
de

peticiones
de
asilo
político,
así
como
todas
aquellas
la
cuantía
de
las
cuales
no
supere
lso
13000
euros.

- Hay
tres
procedimien
especiales:
- Protección
de
los
derechos
fundamental
de
la
persona:
- Cuestiones
de
ilegalidad:
- Suspensión
administrativ
de
actos
de
las
entidades
locales:

El
proceso
se
inicia
con
la
interposición
del
recurso.
Ahora

bien,
la
ley
del
98
hace
referencia
a
las
diligencias
preliminares
Regula
las
diligencias
preliminares
en
dos
casos
muy
concretos:

- ◆ Impugnación de un acto anulable de derecho por parte de la propia Administración del acto (decisión de lesividad por parte de la propia administración)
- ◆ Impugnación de la actuación de

una
adm
públ
por
parte
de
otra
adm
(la
ley
del
98
expr
ha
quita
la
posi
de
que
las
Adm
se
inter
entre
sí
recu
adm
los
cual
han
sido
susti
por
un
requ
prev
que
una
adm
puec
dirig
a
la
otra
para
que
lleve
a
cabo
la
anul
revo

dero
del
acto.
disp
etc.
(requ
facu
Este
requ
se
ha
de
prod
en
el
plaz
de
2
mese
desd
la
publ
de
la
norm
o
desd
que
la
Adm
requ
hubi
conc
o
pudi
habe
conc
el
acto
inac
etc.
Si
la
Adm
requ
desa
el
requ
(si
cont
que
no

lleva
a
cabos
la
revo
anul
etc.
o
si
no
cont
al
requ
en
el
mes
sigu
al
su
rece
la
Adm
puec
impr
la
actu
direc
ante
los
juzg
de
lo
cont
Por
lo
que
hace
refer
a
las
relac
con
la
entid
local
debe
sabe
que
exist
una
regu
espe

**Interposición
del
recurso.**

Hay
dos
posibilidades:

- Regla general (art. 45) para la interposición del recurso basta la presentación de un escrito donde se han de hacer dos cosas;
- Citar el acto, disposición, inactividad que se impugna.
- Solicitar que se tenga por interpuesto el recurso, así en este escrito no hay

ningún
tipo
de
argumento
o
razonamiento
jurídico
fundamentado
del
recurso.
Eso
sí, a
este
escrito
se
le
debe
acompañar
de
una
serie
de
documentos
(copia
del
acto
que
se
impugna,
etc.).

- Excepción
a la
regla
general
el
proceso
se
inicia
mediante
la
presentación
de
la
demanda
(escrito
donde
la
parte
demandante
expone
los
hechos,

los
argumentos
jurídicos
que
fundamentan
la
impugnación
la
pretensión
que
se
deduce
contra
la
actuación
impugnada)
esto
es
obligatorio
en
el
recurso
de
lesividad
(administración
impugna
actuación
propia)
después
de
la
declaración
de
lesividad.
En
los
otros
casos
no
es
obligatorio,
lo
que
no
quiere
decir
que
no
se
pueda
hacer.

Términos
para
la
interposición
del
recurso.

El
término
para
interponer
el
recurso
contencioso-
es
de
dos
meses
(si
se
impugna
un
acto
expreso
los
dos
meses
se
empiezan
a
contar
el
día
siguiente
de
la
notificación
o
publicación
del
acto;
si
hubiese
optado
por
la
interposición
de
recurso
administrativo
de
reposición

(facultativo)
el
término
de
dos
mese
empieza
a
contar
desde
el
día
siguiente
al
que
la
Administrac
notifica
la
resolución
expresa
del
recurso
o al
día
siguiente
en
que
este
recurso
deba
entenderse
presuntamen
desestimado

Si
se
impugna
una
disposición
normativa,
el
término
de
dos
meses
empieza
a
contar
el
día
siguiente

a la
publicación
en
el
diario
oficial
de
esta
disposición.

En
los
recursos
de
lesividad
el
término
de
dos
meses
empieza
a
contar
desde
el
día
siguiente
a la
adopción
del
acuerdo
declarando
la
lesividad
del
acto.

En
el
caso
de
recursos
contencioso-
entre
Administrac
art.

46.6
En
los
litigios
entre
Administrac
el

plazo
para
interponer
recurso
contencioso-
será
de
dos
meses,
salvo
que
por
ley
se
establezca
otra
cosa.
Cuando
hubiera
precedido
el
requerimien
regulado
en
los
tres
primeros
apartados
del
art.
44,
el
plazo
se
contará
desde
el
día
siguiente
a
aqué
en
que
se
reciba
la
comunicación
del
acuerdo
expreso
o se
entienda

*presuntamente
rechazado..*

Si
lo
que
se
impugna
es
la
inactividad
En
los
supuestos
previstos
en
el
art.
29,
los
dos
meses
se
contarán
a
partir
del
día
siguiente
al
vencimiento
de
los
plazos
señalados
en
dicho
artículo..
Es
decir,
si el
recurso
pretende
la
condena
de
la
Administración
a
realizar
una
prestación

a la
que
viene
legalmente
obligada,
los
interesados
deberán
realizar
una
reclamación
administrativa
previa,
y
transcurridos
tres
meses
sin
que
se
haya
llevado
a
cabo
o
hubiere
acuerdo
para
ello,
los
interesados
tendrán
el
plazo
de
dos
meses
para
interponer
el
recurso
contencioso-
contados
desde
el
vencimiento
de
los
tres
meses
citados.
Luego

hay
actos
desestimatorio
por
silencio
(cuando
el
silencio
administrativo
tenga
resultado
desestimatorio
de
la
solicitud
del
administrado
se
tendrán
seis
meses
(el
solicitante
y
otros
posibles
interesados)
desde
el
día
siguiente
a la
finalización
del
término
que
tenía
la
Administración
para
contestar).
Por
otro
lado,
debemos
saber
que
si el
recurso
contencioso-
se
dirige

contra
una
actuación
en
vía
de
hecho,
el
plazo
para
interponer
el
recurso
sería
de
10
días
a
contar
desde
el
día
siguiente
a la
finalización
del
plazo
establecido
en
el
art.
30.
Si
non
hubiese
requerimient
el
plazo
será
de
20
días
desde
el
día
en
que
se
inició
la
actuación
administrativ

en
vía
de
hecho.

Una
vez
se
ha
presentado,
el
juzgado
o
tribunal
comprueba
la
regularidad
formal
de
la
interposición
del
recurso.
Si
todo
es
correcto,
a
continuación
el
juzgado
o
tribunal
ordena
que
se
de
publicidad
al
recurso
mediante
la
publicación
en
el
diario
oficial
correspondiente
para
que
los
posibles

interesados
se
enteren
de
la
existencia
del
recurso.
Esta
publicidad
es
obligatoria
cuando
el
proceso
contencioso-
empieza
con
la
interposición
de
demanda;
en
los
otros
casos
(el
proceso
se
inicia
mediante
un
escrito
del
recurso)
no
es
preceptivo,
pero
el
demandante
lo
podrá
solicitar
(el
juez
o
tribunal
podrá
también
acordar
de

oficio
la
publicación,
si lo
estima
conveniente)
El
juzgado
o
tribunal
en
la
misma
resolución
que
ordena
la
publicidad
o, si
no
se
solicita
publicidad,
mediante
resolución
requerirá
a la
Administración
que,
en
el
término
de
20
días,
le
remita
el
expediente
administrativo
(este
requerimiento
no
existe
en
los
casos
en
que
el
recurso
contencioso-

se
inicia
directamente
mediante
el
escrito
de
presentación
de
demanda
no
requiere
expediente,
la
publicidad
es
obligatoria).
El
acto
(resolución)
de
la
Administración
que
acuerde
la
remisión
del
expediente
se
notificará
en
el
plazo
de 5
días
siguientes
a la
adopción
a
todas
aquellas
personas
que
tengan
la
condición
de
interesadas
según
resulte
del

expediente.
En
esta
notificación
se
debe
emplazar
a
estas
personas
para
que
se
personen
en
el
proceso
como
demandadas
en
el
plazo
de 9
días
ante
el
juzgado
o
tribunal.
Una
vez
hechas
las
notificaciones
la
Administración
remite
el
expediente
al
juzgado
o
tribunal
y se
hace
constar
que
se
han
efectuado
los
emplazamientos

Debemos
saber
que
el
expediente
administrativo
debe
ser
remitido
en
el
plazo
improrrogable
de
20
días,
a
contar
desde
que
la
comunicación
judicial
tenga
entrada
en
el
registro
general
del
órgano
requerido.
La
entrada
se
pondrá
en
conocimiento
del
órgano
jurisdiccional.
Puede
ser
que
la
Administración
no
pueda
hacer
todo
esto
en

el
plazo
de
20
días
(plazo
que
tiene
para
remitir
el
expediente
al
juzgado
o
tribunal),
en
este
caso
el
expediente
se
enviará
sin
demora
y la
justificación
de
los
emplazamientos
una
vez
que
se
ultimen
(hechas
las
notificaciones
se
enviará
el
expediente
al
juzgado
o
tribunal,
incorporado
la
justificación
del
emplazamiento
o

*emplazamientos
efectuados,
salvo
que
no
hubieran
podido
practicarse
dentro
del
plazo
fijado
para
la
remisión
del
expediente,
en
cuyo
caso
éste
se
enviará
sin
demora,
y la
justificación
de
los
emplazamientos
una
vez
se
ultimen).*

Debemos
saber
que
todo
esto
del
requerimiento
emplazamientos
etc.,
no
se
da
cuando
el
recurso
se
hubiese

iniciado
por
demanda;
eso
sí,
en
estos
casos
es
obligatoria
la
publicidad.
Debemos
saber
que
en
el
anuncio
de
publicación
se
debe
hacer
constar
los
15
días
que
tienen
los
que
tengan
interés
legítimo
en
sostener
la
conformidad
a
derecho
de
la
disposición,
acto,
etc.,
impugnados
para
personarse.

Existe
la
posibilidad

en
este
momento
de
que
el
juzgado
o
tribunal
inadmita
el
recurso
presentado
en
el
supuesto
de
que
conste
de
manera
clara
alguna
de
toda
una
serie
de
circunstancias

- ♦ Falta de jurisdicción o competencia del juzgado o tribunal
- ♦ Falta de legitimación del demandante
- ♦ Haber interpuesto el recurso contra una actividad no susceptible

de
impu
♦ Hab
cadu
el
plaz
de
inter
del
recu
♦ El
juzg
o
tribu
podr
inad
el
recu
cuan
se
hubi
dese
en
el
fond
otros
recu
susta
igua
por
sent
firm
men
en
este
últim
caso
la
reso
o
reso
dese

En
el
supuesto
específico
de
la
falta
de
competencia
o

jurisdicción,
debemos
saber
lo
siguiente
en
el
caso
de
falta
de
jurisdicción,
el
juez
o
tribunal
lo
pondrá
en
conocimiento
del
demandante
y le
indicará
cual
es
el
orden
jurisdiccional
que
tiene
jurisdicción
y en
el
caso
de
falta
de
competencia
(orden
jurisdiccional
contencioso-
es
el
que
tienen
jurisdicción,
pero
la
competencia
la
tiene

un
órgano
distinto),
el
juez
o
tribunal
da
traslado
del
recurso
al
órgano
competente.

Si
no
inadmite
el
recurso,
el
proceso
continúa.

Una
vez
se
remite
el
expediente,
lo
que
hace
el
juez
o
tribunal
es
dar
traslado
del
expediente
a la
parte
demandante
(tiene
un
término
de
20
días
para

formalizar
el
escrito
de
demanda)
pretensión
que
dirige
contra
la
actuación
impugnada.
Puede
exponer
lo
que
quiera,
incluso
razonamientos
distintos
a
los
que
hubiese
podido
alegar
en
vía
administrativa
previa
(no
puede
cambiar
de
pretensión).
Presentada
la
demanda
en
este
momento
o
inicialmente
el
juez
o
tribunal
que
recibe
el
escrito
de

demanda
lo
que
hace
es
dar
traslado
a
las
partes
demandadas
del
escrito
de
demanda
(término
de
20
días
para
que
contesten
a la
demanda)
1ª
la
Administración
autora
de
la
actuación
impugnada
o
los
órganos
del
art.
1.3
(una
vez
la
demandada
principal
ha
contestado)
y
después
se
emplaza
a
los
otros

codemandada
para
que
contesten
a la
demanda
todos
con
un
plazo
común
de
20
días.
Las
partes
ya
han
de
presentar
los
documentos
que
sirven
a
las
partes
para
fundamentar
sus
respectivas
pretensiones
Si
resulta
que,
a la
vista
del
expediente,
el
demandante
(que
redacta
la
demanda)
no
tuviese
todos
los
datos
para
redactar

correctamen
el
escrito
de
demanda
o
los
demandados
no
tuviesen
todos
los
documentos
o
datos
para
contestar
a la
demanda,
debemos
saber
que
dentro
del
término
de
20
días
pueden
solicitar
a
los
juzgados
y
tribunales
que
requieran
a la
Administrac
para
que
aporte
estos
documentos
y
complete
el
expediente,
y
para
hacer
todo

esto
se
suspende
el
término
de
20
días
que
se
tiene
para
hacer
la
demanda
o
contestar
a la
demanda.

Relacionado
con
el
escrito
de
demanda,
debemos
tener
en
cuenta
un
trámite
particular,
que
son
las
alegaciones
previas
(art.
58
y
59)
los
demandados
cuando
reciben
el
expediente
y la
demanda
puede,
en 5

días
(es
decir,
en
los
5
primeros
días
dentro
del
término
de
20
días)
presentar
un
escrito
en
el
que
se
solicita
al
juzgado
o
tribunal
que
declare
la
inadmisión
del
recurso
alegando
falta
de
competencia
y
también
hay
toda
una
serie
de
circunstancias
que
también
determinan
la
inadmisión
en
este
momento,

que
son
las
que
de
acuerdo
con
la
ley
puede
dar
lugar
a
una
sentencia
de
inadmisión
del
recurso
en
una
fase
posterior
del
proceso
(art.
69),
debemos
saber
que
en
estos
casos
se
suspende
el
plazo
de
20
días
para
contestar
a la
demanda.
Si
la
parte
demandada
presenta
este
escrito,
se

ha
de
dar
traslado
a la
parte
demandante
para
que
se
pronuncie.
El
juez
o
tribunal
resuelve.
Si
estima
las
alegaciones
de
la
parte
demandada
declarará
la
inadmisión
del
recurso,
en
cambio,
si
desestima
las
alegaciones
de
la
parte
demandada,
continuará
el
proceso
esto
no
impide
a
que
cuando
la
parte
demandada
conteste

a la
demanda
insista
en
la
inadmisión
del
recurso.

Continúa
el
proceso
caso
de
la
prueba.
La
prueba
a
solicitud
de
las
partes
en
la
demanda
o en
la
contestación
a la
demanda
las
partes
deben
identificar
los
hechos
sobre
los
cuales
quieren
que
se
practique
prueba.
Puede
suceder
que
cuando
el
demandante
conteste

a la
demanda
plantee
hechos
relevantes
que
no
hayan
sido
contemplado
por
el
demandante
en
el
escrito
de
demanda
se
da
la
posibilidad
de
que,
en
un
momento
posterior
a la
demanda,
el
demandante
pueda
solicitar
la
práctica
de
prueba.
La
práctica
de
prueba,
a
instancia
de
las
partes,
se
admitirá
si el
juez
o

tribunal
considera
que
los
hechos
son
relevantes
a
efectos
de
la
resolución
del
pleito
(no
conformidad
de
las
partes
sobre
hechos
importantes
y
las
partes
han
solicitado
la
práctica
de
prueba
sobre
estos
hechos
relevantes).
Hemos
de
hacer
referencia
a
una
excepción
hace
referencia
a la
materia
disciplinaria
o
sancionadora
si
no
hay

conformidad
sobre
los
hechos
alegados
por
las
partes,
necesariame
se
ha
de
practicar
prueba.
También
el
juez
o
tribunal
puede
acordar
de
oficio
la
práctica
de
prueba.
Finalizado
el
periodo
de
prueba
y
hasta
que
el
pleito
sea
declarado
visto
para
sentencia,
el
juzgado
o
tribunal
podrá
también
acordar
la
práctica
de

cualquier
diligencia
de
prueba
que
estime
necesaria.
En
estos
dos
supuestos
las
partes
tendrán
intervención
en
las
pruebas
que
se
practiquen.
Debemos
saber
que
la
prueba
se
desarrollará
de
acuerdo
con
las
normas
generales
establecidas
por
el
proceso
civil,
si
bien
el
término
será
de
15
días
para
proponer
y
30
días

para
practicar.
A
veces
sucede
que
el
demandante,
cuando
presenta
la
demanda,
ya
solicita
que
el
pleito
se
resuelva
sin
prueba
(ejemplo:
cuando
se
discute
sobre
la
ilegalidad
de
un
reglamento)
en
estos
casos
si
cuando
el
demandado
contesta
a la
demanda
no
se
opone
a
esto,
recibida
la
contestación
se
declarará
el

proceso
visto
para
sentencia
(eso
sí,
el
juez
o
tribunal
de
oficio
puede
practicar
prueba
antes
de
que
el
proceso
se
declare
visto
para
sentencia).

Después
de
la
prueba
,
viene
el
trámite
de
la
vista
o
conclusiones
(vista
cuando
el
trámite
es
oral
y
conclusiones
cuando
el
trámite
es
escrito)

las
partes
en
el
momento
de
la
demanda,
contestación
a la
demanda,
o
bien
cuando
se
les
notifica
la
finalización
de
la
prueba
es
cuando
pueden
solicitar
que
el
pleito
se
resuelva
con
vista,
con
conclusiones
o
pueden
solicitar
que
se
resuelva
sin
vista
ni
conclusiones
Respecto
de
esta
materia,
debemos
tener
en

cuenta
lo
que
dice
el
art.
62.3
El
juzgado
o
tribunal
proveerá
según
lo
que
coincidentem
hayan
solicitado
las
partes.
En
otro
caso,
sólo
acordará
la
celebración
de
vista
o la
formulación
de
conclusiones
cuando
lo
solicite
el
demandante
o
cuando,
habiéndose
practicado
prueba,
lo
solicite
cualquiera
de
las
partes;
todo
ello
sin

*perjuicio
de
lo
dispuesto
en
el
apartado
4
del
art.
61.
Este
trámite
supone
la
posibilidad
de
hacer
una
defensa
completa,
a la
vista
de
todo
lo
actuado,
de
la
pretensión
planteada
(no
se
pueden
introducir
en
este
trámite
nuevas
pretensiones
etc.)
debemos
saber
que
Cuando
el
juez
o
tribunal
juzgue
oportuno
que*

*en
el
acto
de
la
vista
o en
las
conclusiones
se
traten
motivos
relevantes
para
el
fallo
y
distintos
de
los
alegados,
lo
pondrá
en
conocimiento
de
las
partes
mediante
providencia,
dándoles
plazo
de
10
días
para
ser
oídas
para
ello..*

*Celebrado
el
acto
de
la
vista
o
las
conclusiones
el
proceso*

queda
visto
para
sentencia
en
este
momento
ya
sí
que
es
imposible
la
práctica
de
nuevas
pruebas.

Y la
finalización
normal
del
proceso
se
lleva
a
cabo
por
sentencia.
Puede
tener
un
triple
contenido:

- Declarar
la
inadmisión
del
recurso
(no
hay
un
pronunciamiento
sobre
el
fondo
de
la
cuestión
plantada,
porque

hay
un
vicio
falta
de
jurisdicción,
que
el
recurso
se
haya
interpuesto
por
persona
no
legitimada,
etc.,
art.
69).

- Sentencia
estimatoria
hay
un
acogimiento
de
las
pretensiones
de
la
parte
demandante
la
sentencia
puede
hacer
dos
cosas:
- Declarar
no
ser
conforme
a
derecho
la
actuación
impugnada
y,
en
su
caso,
anulará
total

o
parcialmente
la
disposición
o
acto
recurrido
o
dispondrá
que
cese
o se
modifique
la
actuación
impugnada.

• Reconocimiento
de
una
situación
jurídica
individualizada
y
adoptará
las
medidas
que
sean
necesarias
para
el
pleno
restablecimiento
de
la
misma
indemnización
de
daños
y
perjuicios.

• Sentencia
desestimatoria
hay
un
acogimiento
de
las
pretensiones
del
demandado.

A
continuación
haremos
referencia
sobre
los
efectos
de
las
sentencias.
La
ley
dice
que
la
sentencia
que
declare
la
inadmisibilidad
o
desestimación
del
recurso
contencioso-
sólo
producirá
efectos
entre
las
partes.
La
estimación
de
pretensiones
de
reconocimiento
o
restablecimiento
de
una
situación
jurídica
individualizada
sólo
producirá
efectos
entre
las
partes.
No
obstante,

estos
efectos
se
podrán
extender
a
terceros
en
los
términos
previstos
en
los
art.
110
y
111.
Por
otro
lado,
debemos
saber
que
la
anulación
de
una
disposición
o
acto
producirá
efectos
para
todas
las
personas
afectadas.
Las
sentencias
firmes
que
anulen
una
disposición
general
tendrán
efectos
generales
desde
el
día
en

que
sea
publicado
su
fallo
y
preceptos
anulados
en
el
mismo
diario
oficial
en
el
que
lo
hubiese
sido
la
disposición
anulada.
También
se
publicarán
las
sentencias
firmes
que
anulen
un
acto
administrativo
que
afecte
a
una
pluralidad
indeterminada
de
personas.
Para
acabar
con
esta
materia,
debemos
tener
en
cuenta
lo
siguiente

Las
sentencias
firmes
que
anulen
un
precepto
de
una
disposición
general
no
afectarán
por
sí
mismas
a la
eficacia
de
las
sentencias
o
actos
administrati
firmes
que
lo
hayan
aplicado
antes
de
que
la
anulación
alcanzara
efectos
generales,
salvo
en
el
caso
de
que
la
anulación
del
precepto
supusiera
la
exclusión
o la
reducción

*de
las
sanciones
aún
no
ejecutadas
completamen*

Debemos
saber
que
hay
otras
formas
de
finalización
del
proceso;

♦ Desi
(leer
todo
el
art.
74)
debe
saber
que
el
recu
podr
desis
del
recu
en
cual
mon
ante
a
la
sent
La
ley
dice
par
que
el
desis
del
repr
en
juici

proa
efecu
será
nece
que
lo
ratif
el
recu
o
que
esté
auto
para
ello.
Si
desis
la
Adm
públ
habr
de
pres
testi
del
acue
adop
por
el
 órga
com
con
arre
a
los
requ
exig
por
las
leyes
o
regl
resp
Tam
dice
que
el
juez
o
tribu
oirá
a

las
dem
part
y
en
los
supu
de
acci
popu
al
Min
Fisc
por
plaz
com
de
5
días
y
dicta
auto
en
el
que
decl
term
el
proc
orde
el
arch
de
los
auto
y
la
devo
del
expe
adm
a
la
ofici
de
proc
♦ Alla
(leer
el
art.
75)la
ley

disp
que
los
dem
podr
allan
cum
los
requ
exig
en
el
apan
2
del
artíc
ante
Tam
dice
que
pro
el
allan
el
juez
o
tribu
sin
más
trám
dicta
sent
de
conf
con
las
prete
del
dem
salvo
si
ello
supu
infra
man
del
orde
juríc
en
cuyo
caso
el

órga
juris
com
a
las
part
los
moti
que
pudi
opor
a
la
estin
de
las
prete
y
las
oirá
por
plaz
com
de
10
días
dicta
lueg
la
sent
que
estin
ajus
a
Dere
♦ Reco
(art.
76)
de
la
prete
en
vía
adm
o
satis
extra
de
las
prete
del
dem

la
ley
disp
que
si
inter
recu
cont
la
Adm
dem
reco
total
en
vía
adm
las
prete
del
dem
cual
de
las
part
podr
pone
en
conc
del
juez
o
tribu
cuan
la
Adm
no
lo
hicie
Tam
afirm
que
el
juez
o
tribu
oirá
a
las
part
por
plaz
com

de
5
días
y,
prev
com
de
lo
aleg
dicta
auto
en
el
que
decl
term
en
proc
y
orde
el
arch
del
recu
y
la
devo
del
expe
adm
si
el
reco
no
infri
man
el
orde
juría
En
este
últim
caso
dicta
sent
ajus
a
Dere
◆ Pact
(art.
77)
entre

las
parte
o
conc
ley
lo
limit
a
los
proc
en
prim
o
únic
insta
La
ley
afirm
en
los
proc
en
prim
o
únic
insta
el
juez
o
tribu
de
ofici
o
a
solici
de
part
una
vez
form
la
dem
y
la
cont
podr
soma
a
la
cons
de
las

part
el
reco
de
hech
o
docu
así
com
la
posi
de
alca
un
acue
que
pong
fin
a
la
cont
cuar
el
juici
se
prom
sobr
mate
susc
de
tran
y,
en
part
cuar
vers
sobr
estin
de
cant
La
ley
tamb
afirm
que
si
las
part
llego
a
un
acue

que
impl
la
desa
de
la
cont
el
juez
o
tribu
dicta
auto
decl
term
el
proc
siem
que
lo
acon
no
fuere
man
cont
al
orde
juría
ni
lesiv
del
inter
públ
o
de
terce

Procedimier
abreviado.

El
recurso
se
iniciará
por
demanda,
a la
que
se
acompañará
el
documentos
o

documentos
en
que
el
actor
fundamente
su
derecho
y
aquellos
previstos
en
el
art.
45.2.
Y
una
vez
el
juzgado
de
lo
contencioso-
(tener
en
cuenta
que
no
hemos
dicho
tribunal)
recibe
la
demanda,
debemos
tener
en
cuenta
3
cosas:

- Traslado
de
la
demanda
al
demandado.
- Requerimien
a la
Administrac
demandado
para

que
remita
el
expediente
administrativ

- Cita
a
las
partes
para
que
comparezcan
a
una
vista.

Debemos
saber
que
recibido
el
expediente
administrativ
el
juez
lo
remitirá
al
actor
y a
los
interesados
que
se
hubiesen
personado
para
que
puedan
hacer
alegaciones
en
el
acto
de
la
vista.
Acabado
el
trámite
de
la

vista,
se
extiende
el
acta
de
la
vista.
Y
debemos
saber
que
el
juez
dictará
sentencia
en
el
término
de
10
días
desde
la
celebración
de
la
vista
se
acaba
el
proceso.

Existen
una
serie
de
cuestiones
comunes
en
los
diferentes
tipos
de
procesos:

♦ Med
Caut
(art.
129
a
136)

en
todo
proc
cont
se
plan
un
prob
prev
a
reso
aseg
que
la
reso
judic
que
pong
térmi
al
proc
podr
ejec
o
lo
que
es
lo
misn
evita
la
inuti
práct
de
la
sent
por
resu
ineje
Para
solu
este
prob
el
Dere
Proc
ha
arbi
dive
med

*Junto
a
estas
medidas
sed
han
previsto
también
procesos
breves
(especialmen
en
el
derecho
francés)
que
solventan
de
forma
inmediata
la
cuestión
fáctica,
a
reserva
de
lo
que
resulte
del
proceso
principal.*

*Debemos
saber
que
tras
la
aprobación
de
la
Constitución
al
integrar
las
medidas
cautelares
en
el
derecho
a la
tutela*

judicial
efectiva
del
art.
24
CE,
y la
importante
jurisprudencia
del
TJCE
sobre
las
medidas
cautelares,
la
doctrina
española
impulsó
decididamente
una
revisión
profunda
de
los
criterios
utilizados
para
otorgar
la
suspensión
de
los
efectos
de
los
actos
recurridos.
Se
puso
de
manifiesto
que
además
del
criterio
del
periculum
in
mora,
esto
es,

de
la
necesidad
de
asegurar
anticipadam
el
cumpliment
de
los
efectos
de
la
futura
sentencia,
debía
atenderse
también
a la
doctrina
del
fumum
boni
iuris
(que
puede
traducirse
por
apariencia
de
buen
derecho).
Esto
es,
de
la
necesidad
de
que
el
juez
o
tribunal
tome
conciencia
provisional
e
inmediata
de
si el
recurrente
es

probable
que
tenga
la
razón,
de
que
la
apariencia
primera
es
la
de
que
el
acto
pueda
incurrir,
en
efecto,
en
vicio
determinante
de
su
nulidad
y el
recurrente
no
tiene
por
qué
soportar
las
consecuencias
de
una
actividad
administrativa
que
viene
a
lesionar
sus
derechos
o
intereses.
Y a
través
de
ambos
criterios,

*fumum
boni
iuris
y
periculum
in
mora,
y en
base
a su
concurrencia
en
el
supuesto
de
hecho
del
recurso
se
llega
a
configurar
un
verdadero
derecho
del
recurrente
a la
suspensión
de
los
efectos
del
acto
recurrido
o a
cualquier
otra
medida
cautelar
que
no
tendría
más
límite
que
el
daño
evidente
y
directo
a*

los
intereses
públicos
en
su
conjunto
o el
eventual
daño
directo
y
equivalente
a
tercero.

La
ley
de
1998
prevé
con
gran
amplitud
la
posibilidad
de
adoptar
medidas
cautelares
en
el
proceso
contencioso-
siempre
que
la
ejecución
del
acto
o la
ampliación
de
la
norma
reglamentar
impugnada
pudiera
hacer
perder
su
finalidad
legítima

al
recurso.
El
reconocimie
de
esta
motivación
general
para
la
adopción
de
medidas
cautelares,
constituye
un
importante
giro
en
nuestra
legislación,
que
convierte
en
obsoleta
la
restrictiva
jurisprudencia
anterior
acuñada
en
torno
a la
necesidad
de
probar
que
se
podrían
ocasionar
daños
o
perjuicios
de
difícil
o
imposible
reparación,
que
exigía
la
ley

de
1956.
El
único
límite
a la
no
adopción
de
medidas
cautelares
cuando
exista
ese
riesgo
(*periculum
in
mora*),
es
que
la
adopción
de
la
medida
(suspensión
o de
otro
carácter)
pueda
seguirse
perturbación
grave
a
los
intereses
generales
o de
tercero
que
el
juez
o el
tribunal
ha
de
ponderar
en
cada
caso
y
adoptar

*la
decisión
que
proceda
valorando
todos
los
intereses
en
conflicto.*

*La
ley
(en
el
art.
136
supuestos
especiales)
afirma
que
en
los
supuestos
de
los
artículos
29 y
30,
la
medida
cautelar
se
adoptará
salvo
que
se
aprecie
con
evidencia
que
no
se
dan
las
situaciones
previstas
en
dichos
artículos
o la
medida*

oportunidad
una
perturbación
grave
de
los
intereses
generales
o de
tercero,
que
el
juez
ponderará
en
forma
circunstanciada.
En
los
supuestos
del
apartado
anterior
las
medidas
también
podrán
solicitarse
antes
de
la
interposición
del
recurso,
tramitándose
conforme
a lo
dispuesto
en
el
artículo
precedente.
En
tal
caso
el
interesado
habrá
de
pedir
su
ratificación

al
interponer
el
recurso,
lo
que
habrá
de
hacerse
inexcusable
en
el
plazo
de
10
días
a
contar
desde
la
notificación
de
la
adopción
de
la
medidas
cautelares.
En
los
tres
días
siguientes
se
convocará
la
comparecencia
a la
que
hace
referencia
el
artículo
anterior.
De
no
interponerse
el
recurso,
quedarán
automáticamente
sin

*efecto
las
medidas
acordadas,
debiendo
el
solicitante
indemnizar
de
los
daños
y
perjuicios
que
la
medida
cautelar
haya
producido..*

*La
ley
(en
el
art.
129)
también
dice
que
los
interesados
podrán
solicitar
en
cualquier
estado
del
proceso
la
adopción
de
cuantas
medidas
aseguren
la
efectividad
de
la
sentencia.
Si
se
impugnare*

una
disposición
general,
y se
solicitaré
la
suspensión
de
la
vigencia
de
los
preceptos
impugnados,
la
petición
deberá
efectuarse
en
el
escrito
de
interposición
o en
el
de
demanda..

También
debemos
saber
que
cuando
de
la
medida
cautelar
pudieran
derivarse
perjuicios
de
cualquier
naturaleza,
podrán
acordarse
las
medidas
que
sean
adecuadas
para
evitar

o
paliar
dichos
perjuicios.
Igualmente
podrá
exigirse
la
presentación
de
caución
o
garantía
suficiente
para
responder
aquéllos.

♦ Ejec
de
las
sent
la
ley
afirm
que
uno
de
los
priv
proc
trad
de
nues
siste
adm
ha
sido
la
 ejecu
de
las
sent
judic
por
la
prop
Adm
públ
dem
El
priv

con
hona
raíce
histo
que
arra
de
las
polé
doct
y
polí
habi
en
los
oríg
del
siste
cont
fran
vuel
a
justi
con
la
idea
de
que
sólo
la
Adm
puea
proa
acto
de
adm
y
la
ejec
de
la
sent
judic
impl
que,
efec
van
a
ser
nece
nuev
acto

adm
para
llevar
a
cabo

La
ley
ha
venido
a
reflejar
el
verdadero
sentido
de
la
ejecución
de
sentencias
dictadas
por
la
jurisdicción
contencioso-
contra
decisiones
de
la
Administración
Pública,
declarando
tal
como
lo
hace
la
CE
que
corresponde
privativamente
a
los
Jueces
y
Tribunales
de
este
orden
jurisdiccional
(art.
103),
Y

por
ello,
se
ha
preocupado
de
garantizar
dicha
ejecución,
imponiendo
como
medida
radical
que
serán
nulos
de
pleno
derecho
los
actos
y
disposiciones
contrarios
a
los
pronunciamientos
de
las
sentencias,
que
se
dicten
con
la
finalidad
de
eludir
su
cumplimiento
y si
se
trata
de
actuaciones
materiales
contrarias
al
fallo,
el
órgano
judicial

ordenará
reponer
la
situación
al
estado
exigido
por
el
fallo,
determinand
los
daños
y
perjuicios
que
se
hubieren
ocasionado.
Así,
se
sale
al
paso
de
la
forma
más
grave
y
grosera
de
incumplimie
deliberado
y
frontal
de
las
sentencias
por
la
Administrac
por
desgracia
no
demasiado
infrecuente
en
la
actual
Administrac
local,

que
ha
motivado
no
pocos
procesos
por
prevaricación
Pero,
como
hemos
dicho,
la
forma
más
usual
de
incumplimiento
se
realiza
a
través
de
la
pura
inactividad
de
la
Administración
cuando
de
la
sentencia
se
deriva
un
deber
de
acción
por
ella
(por
ejemplo,
dictar
un
acto
administrativo
concediendo
una
licencia
que
había

sido
anteriormente
rechazada).
La
ley
se
enfrenta
directamente
con
el
problema
imponiendo
que
la
Administración
condenada
lleve
a
puro
y
debido
efecto
y
pratique
lo
que
exija
el
cumplimiento
de
la
sentencia
en
el
plazo
fijado
por
el
órgano
jurisdiccional
responsable
de
la
ejecución
de
la
sentencia.
Y si
transcurrido
dos
meses
la

sentencia
no
se
hubiera
cumplimenta
cualquiera
de
las
partes
y
persona
afectadas
podrá
instar
se
ejecución
forzosa
(art.
104.2),
lo
que
supone
evidentemen
acabar
con
el
privilegio
de
autocumplin
de
sentencias
por
la
propia
Administrac
puesto
que
el
incumplimie
en
el
plazo
señalado
da
lugar
de
forma
automática
a la
ejecución
forzosa,
como

*en
cualquier
otro
orden
jurisdiccional*

*También
debemos
saber
que
la
potestad
de
hacer
ejecutar
las
sentencias
y
demás
resoluciones
judiciales
corresponde
exclusivamente
a
los
Juzgados
y
tribunales
de
este
orden
jurisdiccional
y su
ejercicio
competencia
al
que
haya
conocido
del
asunto
en
primera
o
única
instancia.*

*Las
partes
están
obligadas
a*

*cumplir
las
sentencias
en
la
forma
y
términos
que
en
estas
se
consignen.*

*Todas
las
personas
y
entidades
públicas
y
privadas
están
obligadas
a
prestar
la
colaboración
requerida
por
los
jueces
y
tribunales
de
lo
contencioso-
para
la
debida
y
completa
ejecución
de
lo
resuelto..*

*Por
otro
lado,
la
ley*

también
dice
que
no
podrá
suspenderse
el
cumplimiento
ni
declararse
la
inejecución
total
o
parcial
del
fallo.

Si
concurriesen
causas
de
imposibilidad
material
o
legal
de
ejecutar
una
sentencia,
el
órgano
obligado
a su
cumplimiento
lo
manifestará
a la
autoridad
judicial
a
través
del
representante
procesal
de
la
Administración
dentro
del
plazo
previsto

en
el
apartado
segundo
del
artículo
anterior,
a
fin
de
que,
con
audiencia
de
las
partes
y de
quienes
considere
interesados,
el
juez
o
tribunal
aprecie
la
concurrencia
o
no
de
dichas
causas
y
adopte
las
medidas
necesarias
que
aseguren
la
mayor
efectividad
de
la
ejecutoria,
fijando
en
su
caso
la
indemnización
que

*proceda
por
la
parte
en
que
no
pueda
ser
objeto
de
cumplimiento
pleno.*

*Son
causas
de
utilidad
pública
o de
interés
social
para
expropiar
los
derechos
o
intereses
legítimos
reconocidos
frente
a la
Administración
en
un
sentencia
firme
el
peligro
cierto
de
alteración
grave
del
libre
ejercicio
de
los
derechos
y
libertades
de*

los
ciudadanos,
el
temor
fundado
de
guerra
o el
quebranto
de
la
integridad
del
territorio
nacional.
La
declaración
de
la
concurrencia
de
alguna
de
las
causas
citadas
se
hará
por
el
Gobierno
de
la
Nación;
podrá
también
efectuarse
por
el
Consejo
de
Gobierno
de
las
CCAA
cuando
se
trate
de
peligro
cierto
de

alteración
grave
del
libre
ejercicio
de
los
derechos
y
libertades
de
los
ciudadanos
y el
acto,
actividad
o
disposición
impugnados
proviniera
de
los
órganos
de
la
Administración
de
dicha
CCAA
o de
las
Entidades
Locales
de
su
territorio,
así
como
de
las
Entidades
de
Derecho
Público
y
Corporaciones
dependientes
de
unas
y
otras.

*La
Ley
sin
embargo,
ha
mantenido
la
facultad
del
Gobierno
para
expropiar
los
derechos
o
intereses
legítimos
reconocidos
por
sentencia
judicial
firme
frente
a la
Administración
si
existe
peligro
cierto
de
alteración
grave
del
libre
ejercicio
de
los
derechos
y
libertades
de
los
ciudadanos
o el
quebranto
de
la
integridad
del
territorio
nacional.
En*

el
primer
motivo
de
expropiación
la
competencia
corresponde
al
Gobierno
de
las
CCAA,
si el
acto
impugnado
fue
dictado
por
órganos
de
la
Administración
autonómica
o
entidades
locales
de
su
territorio
o de
sus
respectivas
entidades
institucional
Estas
declaraciones
deberán
realizarse
dentro
de
los
dos
meses
siguientes
a la
comunicación
de
la
sentencia,
pudiendo
el

órgano
jurisdiccional
apreciar
o
no
la
concurrencia
de
la
causa
alegada
su
se
alega
peligro
para
el
ejercicio
de
derechos
y
libertades.
En
todo
caso,
en
ambos
supuestos
si
se
produce
la
inejecución
de
la
sentencia
el
juez
o
tribunal
determinará
la
indemnización
que
corresponda

La
ley,
en
definitiva,
ha
mejorado

considerable
la
ejecución
de
sentencias
cuando
la
obligada
a
ello
es
la
Administración
puesto
que
si el
obligado
es
un
particular
nunca
ha
existido
ningún
problema.
Pero
habrá
que
estar
atentos
a la
evolución
de
este
tema
porque
las
argucias
de
las
Administraciones
públicas
para
incumplir
las
sentencias
han
alcanzado
en
los
últimos
tiempos

cuotas
muy
altas
sin
duda,
por
la
prepotencia
de
las
autoridades
que
las
dirigen,
que
no
tienen
muy
desarrollada
el
sentimiento
del
exacto
significado
del
poder
judicial
en
un
Estado
Derecho..

♦ Régimen
de
recursos
contra
las
resoluciones
de
los
órganos
competentes
Título
IV
LJC.

En
caso
de
sentencias,
dos
efectos
devolutivo
y
suspensivo.

No
impide
que
en
el
caso
de
sentencias,
la
parte
favorecida
por
la
sentencia
pueda
instar
su
ejecución
provisional
con
las
correspondientes
medidas
cautelares.
2
fases;

Competencia

Así
como
están
formulados,
manera
amplia,
daría
lugar
a
que
cualquier
sentencia
podría
ser
objeto
de
casación.
No
son
tan
estrictos.

Particularidad
no
deriva
tanto
del
carácter
tasado
de
los
motivos,
sino
que
el
TS
lo
que
no
puede

hacer
en
casación
es
juzgar
si
es
correcta
o
no
correcta
la
relación
de
hechos
declarados
probados.

Control
de
legalidad.
Queda
al
margen
entrar
a
valorar
los
hechos.
Características
de
este
recurso.
Probablemente
si la
AN
o el
TSJ
obviase
algún
hecho
relevante
para
la
resolución
en
cualquier
caso
el
TS
podrá
integrar

hechos
que,
a
pesar
de
ser
obviados,
queden
justificados
a la
vista
del
expediente
e
intervenga
para
constatar
la
infracción
del
ordenamient

TS
examen
de
la
correcta
aplicación
de
las
normas
2
fases:

- Ante
órgano
que
ha
resuelto
la
sentencia
o
auto
impugnado.
- Resuelve
el
TS.

TSJ,
AN
y
propio
TS
resoluciones
divergentes
en
casos
idénticos:

Sentencias
recurribles
(art.
96)
carácter
general
de
cuales
son
las
recurribles
sentencias
dictadas
en
única
instancia
(TS,
AN,
TSJ).

Excepciones
ejemplo:

no
cuando
las
sentencias
del
TSJ
sean
en
derecho
no
estatal.
Procedimien
igual
al
de
casación
ordinario,
aunque
no
hay
escrito
de
preparación.
Se
empieza
directamente
con
interposición
del
recurso.

Admisión
contestación
recurso.

Remisión
actuaciones
TS.

Particularida
es
el
motivo
de
la
impugnación
desvío
de
sentencias
posteriores
en
casos

sustancialme
idénticos.
Si
resultase
que
la
sentencia
estima
el
recurso
porque
cree
que
la
línea
correcta
era
la
seguida
hasta
entonces
(se
anula
la
sentencia
impugnada).
Si
desestima
el
recurso
porque
considera
que
la
correcta
era
la
sentencia
impugnada,
no
sirve
para
alterar
las
resoluciones
anteriores.
Aquellas
exceptuadas
de
la
casación
ordinaria

basadas
en
infracciones
de
normas
de
derecho
autonómico
tampoco
pueden
serlo
en
casación
para
unificación
de
doctrina.
Por
eso
se
ha
establecido
un
régimen
para
permitir
la
unificación
de
doctrina
sentencias
TSJ
(art.
99).
Resuelve
el
propio
TSJ
recurso
para
unificación
de
doctrina
en
derecho
autonómico.

Respecto
de
normas
estatales
y
normas
autonómicas

La
sentencia
si
estima
el
recurso
fija
la
doctrina
correcta
en
la
aplicación
de
la
norma
controvertida.
no
afecta
a
las
situaciones
que
se
hubiesen
derivado
de
la
sentencia
impugnada.
Marca

la
doctrina
a
partir
de
la
sentencia,
lo
que
se
hace
es
que
la
doctrina
vincula
a
partir
de
la
publicación
de
la
sentencia
en
el
BOE.
No
modifica
la
doctrina
de
la
sentencia
impugnada
considerada
incorrecta.

Norma
autonómica
resuelve
TSJ
contra
resoluciones
del
juzgado
contencioso-
Se
publica
la
sentencia
en

el
BOCA
con
los
mismos
efectos.

Motivos:

CUARTA
PARTE:
LOS
BIENES
DE
LA
ADMINISTRACIÓN

LECCIÓN
16

Régimen
básico
de
los
bienes
de
la
Administración
Pública.

La
Administración
Pública,
como
es
una
persona
jurídica,
puede
ser
titular
de

derechos
y
obligaciones
en
consecuencia
tiene
el
derecho
a la
posesión
de
bienes,
tiene
derecho
a
ser
el
titular
de
unos
bienes,
etc.
La
administración
pública
tiene
o
posee
unos
bienes
y
dichos
bienes
están
sometidos
al
régimen
jurídico
aplicable
a
los
bienes
de
la
Administración
régimen
jurídico
que
es
peculiar
y
ello

es
lógico
porque
a la
administraci
no
se
le
aplica
la
regulación
de
derecho
común
que
se
aplica
a
toda
la
propiedad,
es
decir,
la
administraci
pública,
con
respecto
a
los
bienes,
tiene
un
régimen
jurídico
que
es
diferente
al
que
se
nos
aplica
a
nosotros.
La
Administrac
es o
puede
ser
poseedora
de

bienes,
pero
estos
tienen
un
régimen
jurídico
distinto
al
que
se
aplica
a la
mayoría
de
los
mortales
(derecho
de
propiedad
común).

Estos
bienes
de
la
Administración
no
todos
tienen
el
mismo
régimen
jurídico,
primero
tenemos
los
bienes
patrimoniales
y
luego,
o en
segundo
lugar,
tenemos
los
bienes
demaniales
(bienes
de
dominio
público);

estos
bienes
demaniales
son
los
que
formaban
el
dominio
de
la
Administración.
Tanto
unos
como
otros
tienen
un
régimen
primario
aplicable
a
los
2
régimen
básico.
Bienes
patrimoniales
o
patrimonio
privado
de
la
Administración.
Este
patrimonio
privado
ha
tenido
un
papel
mucho
más
importante
que
el
que
tiene
ahora,
todo
el
sostenimiento

del
gasto
público
se
realizaba
principalmen
con
las
rentas
que
salían
de
estos
bienes
patrimoniales
A
principios
del
siglo
XIX,
la
idea
de
los
bienes
patrimoniales
sufrió
un
giro
muy
importante
(ideas
desamortizac
la
Administrac
tenía
muchísimos
bienes
(la
Iglesia,
los
Ayuntamien
también),
pero
al
tener
una
deuda
pública
muy
importante
van

a
vender
los
bienes
patrimoniales
Pero
de
allí
viene
lo
siguiente
la
hacienda
pública
deja
de
ser
patrimonial
y
pasa
a
ser
monetarista
(el
gasto
público
lo
sacamos
de
la
cantidad
de
impuestos
que
el
Estado
recauda).
Lo
que
ocurrió
es
que
se
vendieron
todos
los
patrimonios
de
las
Iglesias
y
los

Ayuntamien
y se
lo
quedó
el
Estado;
el
Estado
no
los
vendió
y
tuvo
una
acumulación
de
bienes
patrimoniales
(con
la
desamortizac
aumentaron
los
bienes
patrimoniales
del
Estado,
en
cambio
la
Iglesia
y
los
Ayuntamien
lo
perdieron
todo).
Los
ayuntamien
cayeron
dentro
de
una
profunda
crisis
después
de
la
desamortizac
se
quedaron
sin

bienes
ni
dinero,
se
quedaron
sólo
con
los
llamados
bienes
comunales
este
tipo
de
bienes
son
bienes
la
titularidad
de
los
cuales
es
del
Ayuntamien
(Administrac
Local),
pero
el
uso
y
disfrute
es
de
los
vecinos
del
pueblo.

TEMA **17**

El
dominio
público.
Régimen
jurídico
y
formas
de
utilización
y

protección.
Los
bienes
comunales.

Bienes
del
dominio
público
son
bienes
de
la
Administración
cuya
titularidad
es
del
Estado
o
cualquier
Administración
afectos
a un
uso
o a
un
servicio
público.

Regulación
de
los
bienes
comunales
RBRL

Régimen
básico
aplicable
tanto
a
los
bienes
de
dominio
público
como
a
los
bienes
patrimoniales

(bienes
privados
de
la
Administrac
Ley
de
Patrimonio
del
Estado
de
1964
regula
como
se
adquieren
los
bienes,
etc

Bienes
Patrimoniales
dominio
privado
de
la
Administrac
no
disfrutan
de
ellos
los
ciudadanos.

En
cambio,
los
bienes
de
dominio
público
cada
uno
de
ellos
tiene
una
regulación
distinta
(cada
uno
de

los
bienes
del
dominio
público)
la
parte
de
la
regulación
de
la
Ley
del
Patrimonio
del
Estado
leyes
sectoriales
que
regulan
un
bien
de
dominio
público
costas,
montes,
etc.

El
Estado
tuvo
un
gran
incremento
de
bienes
cuando
empezó
a
llevar
a
cabo
una
actividad
económica
(a
principios
del
siglo
XX,

la
Administrac
irrumpe
dentro
del
mundo
económico,
se
convierte
en
el
principal
empresario
compró
fábricas,
naves,
etc.,
que
sirven
para
manufactura
una
serie
de
productos
que
después
la
Administrac
vende).

Hemos
de
tener
en
cuenta
el
art.
128
CE
*Toda
la
riqueza
del
país
en
sus
distintas
formas
y,
sea
cual*

fuere
su
titularidad
está
subordinada
al
interés
general..
También
el
art.
33
Se
reconoce
el
derecho
a la
propiedad
privada
y a
la
herencia.
La
función
social
de
estos
derechos
delimitará
su
contenido,
de
acuerdo
con
las
leyes.
Nadie
podrá
ser
privado
de
sus
bienes
y
derechos
sino
por
causa
justificada
de
utilidad
pública

o
interés
social
(expropiación
forzosa),
mediante
la
correspondiente
indemnización
y de
conformidad
con
lo
dispuesto
por
las
leyes..

También
debemos
tener
en
cuenta
el
art.
132
La
ley
regulará
el
régimen
jurídico
de
los
bienes
de
dominio
público
y de
lo
comunales,
inspirándose
en
los
principios
de
inalienabilidad
imprescriptibilidad
e
inembargabilidad
así
como

su
desafectació
Son
bines
de
dominio
público
estatal
los
que
determine
la
ley
y,
en
todo
caso,
la
zona
marítimo
terrestre,
las
playas,
el
mar
territorial
y
los
recursos
naturales
de
la
zona
económica
y la
plataforma
continental
Por
ley
se
regularán
el
patrimonio
del
Estado
y el
patrimonio
nacional,
su
administraci
defensa
y

conservación

La
Administración
Pública
posee
bienes
dominio
público
o
dominio
privado
de
la
Administración

Régimen
básico
por
pertenecer
a la
administración
¿Cómo
se
justifica?
La
primera
justificación
va
referida
a
que
las
personas
que
sirven
a la
Administración
así
como
los
bienes
que
le
sirven
de
soporte,
siempre
cumplen
una
función
pública

y,
por
ello,
tenemos
un
régimen
de
derecho
de
propiedad
distinto
para
los
bienes
de
la
Administración
con
respecto
a la
propiedad
de
las
personas
corrientes.
La
CE
ya
recoge
lo
que
son
los
bienes
de
la
Administración
(por
ley
se
regularán
el
Patrimonio
del
Estado
y el
ley
de
Patrimonio
del
Estado
y

Reglamento
que
la
desarrolla;
debemos
saber
que
la
modificación
más
importante
del
Reglamento
se
produjo
en
el
76
y la
ley
en
el
2002
se
modificó
de
manera
importante
(por
ejemplo,
se
modificó
el
art.
2 de
la
ley).

El
art.
132
CE
reserva
de
ley;
esta
reserva
de
ley
en
principio
es

para
el
Estado.
Hay
algunas
CCAA
que
tienen
competencia
para
legislar
sobre
el
patrimonio
(porque
lo
dicen
sus
EEAA).
¿Se
debe
acomodar
la
legislación
autonómica
a la
legislación
básica
que
aprueba
el
Estado?
El
Tribunal
Constitucional
dijo
que
sí,
que
la
legislación
autonómica
tiene
que
acomodarse
a la
estatal,
puesto
que
los
preceptos
de

los
EEAA
no
son
más
que
una
reserva
legal
dentro
del
ámbito
autonómico,
pero
no
priva
las
competencia
que
sobre
los
bienes
tiene
la
Administración
del
Estado.
Las
legislaciones
autonómicas
deben
ajustarse
a la
legislación
básica
que
dicte
el
Estado.
Estado
competencia
exclusiva
sobre
contratos,
derecho
civil,
etc.

Las
CCAA
pueden
dictar

sobre
el
Patrimonio,
pero
deben
ajustarse
a la
legislación
básica
que
dicte
el
Estado
(ley
del
64
legislación
básica);
incluso
cuando
la
CCAA
legisla
sobre
los
bienes
perteneciente
a
las
entidades
locales
en
este
caso
deben
respetar
la
LBRL
legislación
básica.

La
Ley
del
Estado
(Ley
de
Patrimonio
del
Estado)
regula,
con

carácter
general,
los
órganos
competentes
para
la
gestión
de
estos
bienes,
el
régimen
de
inventario,
las
prerrogativas
de
la
Administración
sobre
estos
bienes,
su
adquisición,
su
transmisión.
Uno
de
los
principales
aspectos
de
esta
ley
es
el
sistema
de
adquisición
de
bienes
por
parte
de
la
Administración
Administración
del
Estado
(con
la

desamortiza
y la
intervención
de
la
Administrac
en
la
actividad
económica)
se
produce
un
aumento
extraordinari
de
bienes
patrimoniales
en
su
poder.
¿Como
la
Administrac
puede
adquirir
estos
bienes?
Formas
de
adquisición
de
los
bienes
art.
19
de
la
LPE
habla
de
adquisición
de
bienes
y
derechos
por
atribución
de
la
ley,
a

título
oneroso
(con
o
sin
ejercicio
de
la
facultad
de
expropiación
por
herencia,
legado
o
donación,
por
prescripción
o
por
ocupación.
Otro
tipo
de
adquisición
(no
lo
dice
la
ley,
pero
existe)
es
mediante
sentencia
judicial.
Siempre
que
adquiera
un
bien
a
través
de
la
ley
se
adquieren
como
bienes
patrimoniales
salvo

que
después
la
Administración
decidiera
adscribirlo
a un
uso
público
(art.
20).

1ª
posibilidad
de
adquisición
atribución
de
la
ley
la
ley
dice
que
un
bien
i un
determinado
grupo
de
bienes
pertenecen
al
Estado.
Leyes
expropiatorias
singulares
RUMASA
expropiación
los
bienes
de
Ruiz
Mateos
titularidad
del
Estado
bienes
patrimoniales
del
Estado.
También

a
través
de
leyes
no
expropiatorias
la
ley
lo
que
hace
es
declarar
que
determinado
bienes
son
del
Estado
Ley
de
Aguas.

La
propia
LPE
establece
que
los
bienes
vacantes
o
bienes
monstrencos
(es
decir,
sin
dueño
conocido)
pertenecen
al
Estado
(art.
21)
bienes
patrimoniales
No
tiene
que
ir al
juez
(pues

tomará
posesión
de
los
mismos
en
vía
administrativa
excepto
si
hay
un
tercero
que
tiene
la
posesión
por
más
de
un
año
la
Administración
tendría
que
ir al
juez.
Se
entiende
que
se
pueden
adquirir
por
prescripción
los
bienes
patrimoniales
que
están
vacantes
(propiedad
del
Estado).
Solamente
para
el
Estado,
no
para
las

CCAA.

Adquisición
de
bienes
inmuebles

concurso
público
(art.
54 a
57
ley
del
64).

Adquisición
de
bienes
muebles

concurso
público
(art.
92,
ley
del
64).

Cuando
tenga
la
calificación
legal
de
suministro
no
concurso
público.

También
es
posible
que
se
pueda
obviar
este
concurso
adquisición
directa
de
la
contratación
porque
la

ley
así
lo
establece
(art.
55).

Todo
este
régimen
sobre
los
bienes
de
la
Administración
es
una
garantía
tanto
respecto
de
los
ciudadanos
como
respecto
de
los
poderes
públicos.

Cuando
la
Administración
quiere
comprar
un
bien
lo
puede
hacer
a
título
oneroso
(pagando),
y
esto
significa
que
la
Administración
cuando

adquiere
un
bien
puede
hacerlo
utilizando
la
expropiación
forzosa
o
sin
utilizarla.
Se
entrega
el
bien
con
la
traditio
(Código
Civil).

Otra
de
las
formas
de
adquisición
es
por
herencia,
legado
o
donación.
Estas
adquisiciones
son
a
título
gratuito.
Ahora
bien,
la
adquisición
no
puede
llevar
consigo
ninguna
condición
o
modalidad

onerosa
(entonces
se
tendría
que
llevar
a
cabo
un
expediente
en
el
que
se
debería
acreditar
que
el
valor
del
gravamen
impuesto
es
inferior
al
valor
de
los
donado,
etc.).
La
aceptación
de
esta
herencia,
etc.,
es
competencia
a
nivel
estatal,
del
Consejo
de
Ministros
(lo
propone
el
Ministro
de
Hacienda),
aunque

el
donante,
etc.,
diga
que
él
se
lo
da a
otro
órgano
distinto
(art.
24).
La
aceptación
de
herencias
se
entenderá
siempre
hecha
a
beneficio
de
inventario.
Si
una
persona
muere
sin
testar
y
no
tiene
herederos
forzosos,
entonces
el
Estado
se
queda
con
todo
ello.
El
Estado
reparte
esta
herencia
en 3
partes:

- ◆ 1/3
a
las
insti
mun
donc
tuvo
el
últim
dom
el
difun
- ◆ 1/3
a
las
insti
prov
- ◆ 1/3
a
la
caja
de
amo
de
la
deuc
públ

Esta
tripartición
se
puede
ver
excluida
cuando
la
herencia
del
que
muere
sin
testamento
y
no
tiene
herederos
forzosos
es
lo
suficienteme
importante
para
que

el
Estado
puede
constituir
una
Fundación.
En
la
esfera
local,
este
tipo
de
atribuciones
gratuitas
con
condiciones,
etc.,
siempre
se
entienden
cumplidas
por
30
años.
También
debemos
tener
en
cuenta
el
art.
25
*El
Estado
prescribirá
a su
favor
con
arreglo
a
las
leyes
comunes,
sin
perjuicio
de
lo
establecido
en
disposiciones
especiales.*

Los
particulares
podrán
usucapir
a su
favor
los
bienes
y
derechos
patrimoniales
del
Estado
de
acuerdo
con
las
leyes
comunes..

¿Cómo
se
transmiten
estos
bienes?
Art.
61
y
ss.
Prerrogativa
o
facultades
(LPE
regulación
básica)
de
la
Administración

- ♦ Facu
de
desli
La
Adm
en
vía
adm
es
la
que
dec
hasta

donde
llega
la
posi
tuya
y
la
prop
suya
El
desli
es
 ejecu
La
Adm
med
un
proc
lega
lleva
a
cab
el
desli
si
tú
estás
de
acue
perfe
Alg
vece
la
Adm
inva
med
el
desli
nues
prop
y
lo
hace
con
regla
prop
y
sin
inter
del
juez
Esto

emp
en
el
siglo
XIX
la
regla
del
desli
adm
era
de
cará
volu
de
esta
man
si
habí
discr
se
para
el
expe
e
inter
el
juez
Hoy
el
desli
de
las
finca
patri
del
Esta
podr
acor
de
ofici
o
a
insta
de
los
colin
La
LPE
regu
el
desli

adm
el
desli
se
reali
med
un
proc
adm
(se
debe
oír
al
inter
inici
el
proc
de
desli
no
podr
insta
proc
judic
algu
ni
tamp
se
adm
inter
cont
la
actu
de
la
Adm
Una
vez
reali
el
desli
es
otra
cosa
acab
el
proc
de
desli
el
inter
puec

hace
dos
cosa

La
aprobación
del
deslinde
competencia
al
Ministerio
de
Hacienda
y la
resolución
que
marca
el
deslinde
es

ejecutiva,
además,
esta
resolución
se
puede
inscribir
en
el
Registro
de
la
Propiedad
si la
finca
está
inscrita.
Después
se
procede
al
amojonamie

La
práctica
apeo
reconocimie
sobre
el
terreno
de
la
situación
de
la
finca.

♦ Rein
pose
La
ley
dice
que
la
Adm
públ
pued
recu
para
sí
la
pose

inme
perd
(por
parte
de
un
parti
de
sus
bien
(bien
patri
ante
de
que
trans
un
año.
Una
vez
pasa
el
año,
si
el
bien
es
patri
tiene
que
acud
al
juez
ordin
ejerc
la
accie
corre
Esta
facu
se
deno
reint
pose
Se
liber
de
tene
que
ir
a
los

tribu
Aho
bien
si
es
un
bien
patri
esta
facu
se
limin
a
un
año,
en
cam
en
los
bien
de
dom
públ
esta
facu
es
ilimi

Para
los
bienes
de
las
corporacione
locales
esto
se
aplica
exactamente
igual.
La
LPE
establece
incentivos
para
que
los
ciudadanos
vayan
y
digan
aquél
señor

ocupa
una
propiedad
de
la
Administración
(el
ejercicio
de
la
acción
investigadora
podrá
acordarse
por
denuncia
de
los
particulares)

♦ Insp
en
el
Regi
de
la
Prop
Es
com
para
inscr
los
bien
y
dere
el
Min
de
Haci
(art.
42
y
ss.
LPE
dete
bien
que
son
susc
de
inscr
todo

los
inmu
patri
y
los
dere
reale
sobr
los
misr
inclu
los
clasi
del
dom
públ
No
son
inscr
bien
del
dom
públ
que
lo
son
por
su
natu
En
estos
caso
(inm
de
dom
públ
la
legis
hipo
prec
que
en
tales
circu
podr
hace
cons
al
orga
o
serv
al

que
se
halla
adsc
los
bien
y
si
este
orga
tiene
pers
juríd
se
pued
inscr
el
bien
a
favo
de
los
misr
Si
la
Adm
no
tiene
título
escri
del
dom
pued
inscr
sus
bien
med
una
calif
del
func
que
en
aque
mon
se
enca
de
la
adm
de
aque

bien
♦ Acci
de
inve
(art.
9
y
ss.).
La
Adm
tiene
la
facu
de
inve
la
situa
de
los
bien
y
dere
que
se
pres
patri
a
fin
de
dete
cuan
no
le
cons
la
prop
del
Esta
sobr
unos
y
otros
El
ejerc
de
la
accie
inve
podr
acor
de
ofici

o
por
denu
de
los
parti
Esta
facu
no
tend
senti
si
no
fuer:
porq
la
ley
otor:
a
favo
del
denu
unos
pren
en
metá
Si
un
parti
prom
que
la
Adm
sepa
que
tiene
una
prop
que
está
inde
ocup
ustee
tend
un
pren
♦ Tene
unos
inve
y
catál
No

todo
tiene
el
mis
valo
Hay
otros
catál
o
inve
que
tiene
una
fuer
supe
catál
regu
en
la
Ley
de
Mon
nos
da
una
pres
iuris
tantu
de
que
la
titul
corre
a
quie
figu
en
el
catál

♦ Desa
adm
Se
da
cuan
se
ha
acab
el
títul
por
las
pers

que
están
ocup
un
bien
de
la
Adm
(cua
sean
los
ciud
quie
utilic
los
bien
la
Adm
puec
dar
un
títul
conc
etc.)
Sin
nece
de
acuc
a
los
juec
y
tribu
puec
desa
Esto
es
una
premi
de
la
Adm
que
no
tene
el
resto
de
los
mort
Deb
sabe

que
los
bien
del
dom
públ
son
los
que
son
cada
uno
por
sí
misr
Eso
sí,
hay
paut
para
todo
Los
bien
de
dom
públ
son
aque
bien
de
la
Adm
que
están
afec
a
un
uso
o
a
un
serv
públ
La
CE
afirm
que
la
ley
regu
el
régim

jurídico
de
los
bien
de
dom
público
y
de
los
com
insp
en
los
prin
de
inali
impr
e
inem
así
com
su
desa
Un
bien
patri
si
se
afec
a
un
uso
o
serv
público
le
cam
su
calif
jurídico
ya
que
deja
de
ser
un
bien
patri
y
pasa
a

ser
un
bien
de
dom
públ
Debi
sabe
con
resp
a
los
bien
de
dom
públ
que
son
inali
(esto
es,
bien
que
no
se
pued
vend
en
cam
los
bien
patri
se
pued
vend
(eso
sí,
desp
de
la
decl
dicie
que
el
bien
no
está
afec
a
ning
uso
y

serv
públ
La
afec
es
el
crite
o
conc
que
conv
un
bien
patri
en
un
bien
de
dom
públ
al
cont
tamb
la
desa
conv
un
bien
patri
en
un
bien
de
dom
públ
en
un
bien
patri
La
cons
de
ello
es
un
cam
de
régim
jurídic
los
bien
de

dom
públ
sin
inali
(salv
que
se
desa

También
decir
que
hay
bienes
de
dominio
público
que
lo
son
por
su
propia
naturaleza
no
hay
ninguna
intervención
de
la
Administrac
para
que
aquel
bien
sea
del
dominio
público
los
ríos,
las
playas.
Todos
estos
bienes
adquieren
la
condición
de
bienes
demaniales
(esto

es,
bienes
de
dominio
público)
en
función
de
dos
elementos;

Aquí
es
la
ley
quien
lo
dice
(ejemplo;
la
ley
dice
que
los
ríos
son
bienes
del
dominio
público).
La
afectación
viene
vía
ley
(la
Administrac
no
interviene).
Sobre
estos
bienes
la
Administrac
utilizará
todas
las
facultades
que
tiene.
El
ámbito
quien
lo
dice
es
la
Administrac
,

por
ejemplo
y en
el
caso
de
las
costas
mediante
el
deslinde
(a
través
de
la
ley).

♦ Dom
públ
artifi
este
tipo
de
bien
están
cons
por
una
serie
de
bien
con
unas
facu
físic
muy
pare
a
la
prop
priv
Aqu
sí
(inte
de
la
Adm
para
que
un
edifi
teng

que
ser
de
dom
públ
sí
debe
habe
inter
de
la
Adm
Esta
inter
de
la
Adm
se
hace
med
un
acto
adm
Esta
inter
de
la
Adm
se
hace
med
un
acto
adm
o,
en
algu
caso
es
una
situa
de
hech
que
lo
conv
de
bien
patri
en
bien
de

dom
públ
Reglamento
de
bienes
de
las
entidades
locales
formas
de
afectación
por
las
corporacione
locales
la
afectación
puede
ser
expresa,
implícita
o
presunta.
En
cambio
la
LPE
solo
habla
de
la
expresa
y la
implícita,
aunque
de
hecho
la
presunta
también
exista.
Ahora
haremos
referencia
a la
regulación
prevista
en
el
Reglamento
de

bienes
de
las
Entidades
Locales
(art.
8).

Expresa
se
realiza
a
través
de
expediente
en
el
que
se
acrediten
su
oportunidad
y
legalidad;
además,
este
expediente
tiene
que
estar
a
exposición
pública.
El
expediente
deberá
ser
resuelto
mediante
acuerdo
adoptado
con
el
voto
favorable
de
la
mayoría
absoluta
del
número
legal

de
concejales.

Implícita
la
vinculación
del
bien
a un
uso
o
ser
o
servicio
público
se
deriva
expresa
o
implícitamente
de
actos
de
la
propia
corporación
local
dictados
con
igualdad
o
mayor
solemnidad
que
cuando
se
lleva
a
cabo
la
afectación
expresa
(no
necesita
expediente
específico).

Presuntase
lleva
a
cabo
sin

necesidad
de
acto
formal,
y se
entiende
presunta
de
dominio
público
la
adquisición
y la
adscripción
de
un
bien
patrimonial
a un
uso
o
servicio
público
durante
un
periodo
superior
de
25
años.

Administración
del
Estado

Ley
Patrimonio
del
Estado.
Expresa
orden
Ministerial
del
Ministro
de
Hacienda,
que
tiene
que
ir
complementado
con
un

acto
de
recepción
formal
(la
orden
ministerial
se
comunicará
al
Ministro
del
Departamen
interesado,
esto
es,
al
Ministerio
al
cual
se
adscribe
el
bien).
Implicita
(la
afectación
implícita)
se
aplica
a
los
supuestos
en
los
que
se
lleva
a
cabo
la
adquisición
del
bien
mediante
la
expropiación
forzosa
(cuando
la
Administrac
expropia,

va
implícito
que
aquel
bien
tiene
que
ser
un
bien
de
dominio
público).

**Los
usos
que
pueden
tener
los
bienes
del
dominio
público.**

Las
leyes
concretas
establecen
las
potestades
que
tiene
la
Administración
en
cada
uno
de
los
bienes
del
dominio
público.
La
LPE
les
dice
las
potestades.
En
la

LPE
y en
el
Reglamento
de
bienes
de
las
corporaciones
locales
se
establecen
una
serie
de
usos
de
los
bienes
de
dominio
público.
Genéricamente
cada
una
de
las
leyes
concretas
establece
su
uso
normal
(ley
de
costas,
etc.).
El
Reglamento
de
bienes
de
las
entidades
locales
distingue
una
serie
de
usos:
uso
común

(general
y
especial),
uso
privativo
y
un
uso
normal
y
un
uso
anormal.
Estos
usos
se
refieren
siempre
a
los
particulares.
Según
el
art.
75
del
Reglamento;
en
la
utilización
de
los
bienes
de
dominio
público
se
considerará.
1°.
Uso
común,
el
corresponde
por
igual
a
todos
los
ciudadanos
indistintamente
de
modo

que
el
uso
de
unos
no
impida
en
de
los
demás
interesados,
y se
estimaré:
a)
General,
cuando
no
concurran
circunstancias
singulares
(debemos
saber
que
el
uso
común
general
se
rige
por
tres
principios:
igualdad,
libertad
y
gratuidad).
B)
Especial,
si
concurren
circunstancias
de
este
carácter
por
la
peligrosidad
intensidad
del
uso
o

*cualquiera
otra
semejante
(es
decir,
que
si
hay
condiciones
de
demasiada
utilización
o
peligrosidad
en
esta
utilización,
entonces
este
bien
para
utilizarlo
se
convierte
en
un
uso
común
especial).
2º
Uso
privativo,
el
constituido
por
la
ocupación
de
una
porción
del
dominio
público,
de
modo
que
limite
o
excluya
la
utilización
(por*

los
demás
interesados).
3º
Uso
normal,
el
que
fuere
conforme
con
el
destino
principal
(uso
normal
todos
usamos
el
bien
para
lo
cual
sirve)
del
dominio
público
a
que
afecte.
4º
Uso
normal,
si
no
fuere
conforme
con
dicho
destino
utilizar
un
bien
que
está
previsto
para
una
cosa
y tú
lo
utilizas

para
otra
permitido
por
la
ley
(paga
un
canon
a la
Administrac
terrazas
por
la
acera.
Uso
privativo
la
utilización
por
parte
de
uno
excluye
la
utilización
por
parte
de
todos
los
demás
la
Administrac
efectúa
varias
intervencion
la
utilización
de
un
bien
de
dominio
público
mediante
autorización
o la
utilización
de
un
bien

de
dominio
público
mediante
concesión.

Concesiones
y
autorizaciones
sobre
el
dominio
público.

La
forma
normal
de
adquisición
del
uso
privativo
es
la
concesión
demanial,
mediante
la
cual
la
Administración
titular
confiere
a un
tercero
el
derecho
de
uso
exclusivo
y
temporal
de
una
porción
del
dominio
público,
conservando
su
titularidad,
así

como
las
potestades
de
policía
necesarias
para
asegurar
el
cumplimiento
de
las
condiciones
de
la
concesión
y la
indemnidad
del
bien
concedido.

Por
otra
parte,
debemos
saber
que
tradicionalmente
se
ha
venido
admitiendo
(en
ocasiones,
contra
previsiones
legales
expresas)
que
el
uso
privativo
podía
adquirirse
también
mediante
autorización
administrativa.
Esta
práctica
se

basaba
en
la
distinción
acuñada
por
la
doctrina
francesa,
dentro
de
los
supuestos
de
uso
privativo,
entre
los
estacionamiento
y
las
ocupaciones
los
primeros
se
referirían
a
usos
del
demanio
de
duración
algo
superior
a
los
que
permite
el
uso
común,
y
que
no
producen
la
transformación
del
dominio
público
(casos
prototípicos,

el
establecimie
de
terrazas
veraniegas
para
consumo
de
bebidas,
o la
instalación
de
puestos
de
venta
ambulante
en
la
vía
pública);
las
ocupaciones,
en
cambio,
serían
de
duración
superior
e
implicarían
la
transformaci
física
del
domino
público
(por
ejemplo,
el
ya
citado
de
instalación
de
un
Kiosco
de
periódicos,
o la
construcción
de
un

tinglado
de
mercancías
en
una
zona
portuaria).
De
forma
consecuente,
las
ocupaciones
requerirían
concesión,
mientras
que
para
los
estacionamiento
sería
suficiente
una
autorización
o
licencia.

El
patrimonio
de
las
Administraciones
Públicas.

Las
titularidades
de
carácter
real,
como
la
propiedad
y
los
derechos
reales
limitados,
pueden
agruparse
convencionalmente
en
tres
bloques

(más que categorías, dada su diversidad intrínseca):

- En primer lugar, los bienes de dominio público, descritos en el art. 339 CC y que examinaremos en este capítulo; no se trata de una categoría unitaria de bienes, sino de un mero concepto-re de origen y alcance primordialmente teórico, que engloba una multitud

de
grupos
de
bienes,
cada
uno
de
ellos
dotado
de
un
régimen
jurídico
propio
parcialmente
diferenciado
(las
aguas
públicas,
las
costas,
las
minas,
etc.).

- En
segundo
lugar,
los
bienes
patrimoniales
una
expresión
tradicional
(parcialment
redundante
e
incorrecta,
como
es
obvio)
de
carácter
residual,
en
la
que
se
encuadran
un
conjunto
proteico
de

bienes
y
derechos,
tanto
reales
como
de
crédito
que
no
se
integran
en
la
Hacienda
Pública
(como
los
arrendamien
las
propiedades
incorporales
y
los
títulos
representativ
del
capital
de
sociedades
mercantiles,
entre
otros);
dicho
sin
especial
precisión,
se
trata
de
los
bienes
utilizados
instrumental
por
la
Administrac
para
atender
a
las
necesidades

internas
de
su
propia
organización
y el
desarrollo
de
los
servicios
que
tiene
encomendad

- Y,
por
último,
aún
cabe
distinguir
un
conjunto
de
masas
patrimoniales
diferenciadas
dotadas
cada
una
de
ellas
también
de
un
régimen
jurídico
propio
(o,
en
ocasiones,
casi
carentes
del
mismo),
y
cuya
existencia
se
debe
a
razones
puramente
históricas;

entre
ellas
cabe
mencionar,
sin
afán
exhaustivo,
al
Patrimonio
Nacional,
el
de
la
Seguridad
Social,
los
bienes
comunales
y
los
patrimonios
de
los
organismos
públicos
de
carácter
instrumental

•