

PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

LECCIÓN 4 (SEGUNDA PARTE) LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA (II)

Prof. Dr. Antonio Fortes Martín

ADMS TERRITORIALES -ENTES LOCALES-

- EELL con autonomía garantizada constitucionalmente (art. 137 CE y art 2.1 LrBRL)
- EELL con servicio objetivo a intereses públicos encomendados y actuación en tanto que AAPP (art. 6.1 LrBRL)
- **Carácter/Régimen bifronte**
 - Régimen local configurado legalmente por legislador ordinario, estatal y autonómico
 - Acción concurrente de 2 instancias territoriales “superiores” en determinación del rég de Adm local
 - Necesario respeto a posición y función constitucional de Adm Local (garantía de autonomía local)
- LrBRL 1985 = legislación básica estatal con alto grado de uniformidad (obliga a margen de acción suficiente para legislador autonómico)
- Administración y gestión de asuntos propios
 - Descentralización, autonomía local y participación ciudadana
 - Escalón de gobierno más participativo y cercano a ciudadanos (CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL)
- Realidad de entes locales con **RECONOCIMIENTO CONSTITUTIVO**
 - Colectividades locales preexistentes en realidad como unidades sociales
 - Reconocimiento de mismas + incorporación a estructura del Estado por decisión del poder constituyente (art. 137, 140 y 141 CE)

ADMINISTRACIÓN LOCAL

AUTONOMÍA LOCAL

- Art. 137 CE = reconocimiento constitucional de municipio y provincia como ordenamientos territoriales
 - Ámbito constitucionalmente garantizado que comprende gestión autónoma de respectivos intereses
 - Autogobierno en marco de legislación ordinaria careciendo de norma institucional básica (a diferencia de CCAA)
 - Autonomía municipal “inferior” (de corte administrativo) respecto de autonomía política de CCAA
- Institución objeto de garantía (constitucional) = autonomía territorial (NO soberanía)
 - Autonomía local = derecho y capacidad efectiva de EELL de ordenar y gestionar parte importante de asuntos públicos, en marco de Ley, bajo propia responsabilidad y en beneficio de habitantes (art. 3 CEAL)
 - TC = derecho de comunidad local a participar en gobierno y administración de cuantos asuntos le afectan a través de sus órganos propios
 - Autonomía organizativa, funcional, y financiera
- Defensa de autonomía local
 - Vía de recurso jurisdiccional para asegurar libre ejercicio de competencias y respeto de autonomía local (contra reglamentos y actos de otras Adms)
 - Modificación (1999) de LOTC = proceso constitucional (conflicto) en defensa de autonomía local contra normas con rango de Ley del Estado o CCAA (art. 75 bis y ss LOTC)

ADMINISTRACIÓN LOCAL

GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA LOCAL

- Art. 2 LrBRL = legislador ordinario regula ámbito y forma de actuación Adm Local
- Art. 140 CE = garantía de autonomía municipal (concepto de garantía institucional)
 - Libertad del legislador para configurar competencias locales y respeto al núcleo esencial de autonomía local
 - Ámbito material que no puede traspasarse por legislador ordinario (coincide con imagen comúnmente aceptada de institución)
- Art. 137 CE = autonomía para gestión de respectivos intereses
 - No tanto garantía material como garantía respecto de actuación del ente local
 - Dimensión funcional de garantía institucional
 - No referida en CE a elenco de materias o competencias
 - Garantía de autonomía no sólo a intereses locales sino a propia posición de autonomía del ente local para gestión de sus intereses
 - Obligada intervención de EELL en cuantas cuestiones afecten a interés local

ADMINISTRACIÓN LOCAL

ENTIDADES LOCALES

- **Garantizadas** (reconocidas por CE y de existencia obligatoria)
 - Municipio, provincia, isla (SON Adm Local)
 - Art. 3 LrBRL = en todo territorio nacional con conjunto de potestades del art. 4.1 LrBRL
- **No garantizadas** (no contempladas por CE y de libre disposición por legislador ordinario = art. 3.2 y 42 y 43 LRBRL- pero sin protección de garantía institucional de autonomía local)
 - GOZAN DE CONDICIÓN DE ADM LOCAL
 - Comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades
 - Supresión por LRSAL de entidades de ámbito territorial inferior (EELL menores) al municipio instituidas o reconocidas por CCAA conforme al art. 45 LrBRL(derogado)
 - Parroquias, concejos, pedanías, aldeas, iglesias...

ADM LOCAL -MUNICIPIO-

- Entidad local básica de org. territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en asuntos públicos (art. 1.1 LrBRL)

ELEMENTOS (I) -art. 11.2 LrBRL-

- **Población**

- Vinculación con municipio a partir del hecho físico de residencia en término municipal. Concepto legal de vecino (art. 15 LrBRL) = personas inscritas en padrón municipal. Derechos y deberes de vecinos (art. 18.1 LrBRL)

- **Territorio**

- Término municipal como territorio donde municipio ejerce competencias (no inalterable).
- Pertenece íntegramente a sola provincia
- Posibilidad de alteración/modificación (sin modificación de límites provinciales) en función de legislación autonómica y requisitos estrictos de creación de nuevos municipios (evitar mayor fragmentación municipal). Apuesta por Estado para incentivar fusión de municipios (art. 13.3 LrBRL) para mayor racionalidad en gestión (y prestación) de servicios públicos

ADM LOCAL -MUNICIPIO-

ELEMENTOS (II) -art. 11.2 LrBRL-

- **Organización** (a partir del art. 140 CE y art. 20 LrBRL)
 - Órganos necesarios y órganos complementarios
 - Alcalde, Tenientes de Alcalde y Pleno **en todos Ayuntamientos**
 - **En municipios con más 5.000 hab.** (o menos pero con requisitos) = Junta de Gobierno Local y órganos para estudio, informe o consulta de asuntos que han de ser sometidos al Pleno (Comisiones Informativas)
- Gobierno y Adm de municipio corresponde a Ayto, integrado por Alcalde y concejales (art. 19.1 LrBRL)
- Alcalde (art. 21 LrBRL)
 - Presidente de Corporación municipal, máxima representación del municipio y dirige y gobierna Adm municipal
- Tenientes de Alcalde
 - Nombrados libremente por Alcalde entre miembros de Junta de Gobierno Local o de entre Concejales cuando no existencia de Junta
- Pleno (art. 22 LrBRL)
 - Presidido por Alcalde e integrado por todos concejales
 - Régimen de funcionamiento (art. 46 y 47 LrBRL)
- Junta de Gobierno Local
 - Anterior denominación de Comisión de Gobierno (equipo político de confianza del Alcalde sin competencias propias =asistencia al Alcalde)
 - Compuesta por Alcalde y nº concejales no superior a un tercio del nº total de mismos nombrados y separados por Alcalde dando cuenta al Pleno (concejales así nombrados reciben denominación de Tenientes de Alcalde)

ADM LOCAL -MUNICIPIO-

COMPETENCIAS

- Cláusula general de competencias (art. 25.1 LrBRL). No definición constitucional
- Relación de materias (art. 25.2 LrBRL) en las que legislador ordinario (estatal o autonómico) debe reconocer competencias a Municipios (art. 2.1 LrBRL) por hallarse implicados intereses locales
- Servicios de prestación obligatoria por parte de municipios en función del régimen poblacional (art. 26 LrBRL)
 - Eventual afección de autonomía local por recentralización de competencias (a favor de Diputaciones provinciales) a partir de art. 26.2 LrBRL (por modificación operada por LRSAL)
- Art. 7 LrBRL = competencias municipales
 - PROPIAS = las así atribuidas por legislador ordinario como de titularidad de municipios (ejercidas en régimen de autonomía y bajo propia responsabilidad)
 - DELEGADAS (art. 27 LrBRL) = demás AAPP pueden delegar en municipios ejercicio de competencias en materias de interés municipal siempre que se mejore eficacia de gestión pública y se alcance mayor participación ciudadana

ADM LOCAL -MUNICIPIO-

REG. ESPECIAL DE MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN

- Título X LrBRL –art. 121 a 141- (añadido por Ley 57/2003)
- Necesario trato diferenciado ante insostenible uniformidad de LrBRL
- **MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN**
 - Municipios con población + 250.000 hab.
 - Municipios capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de instituciones autonómicas
 - Municipios capitales de provincia con población +175.000 hab.
 - Municipios con población +75.000 hab. que presenten ciertas circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales
- Nuevo régimen legal caracterizado por:
 - Reforzamiento de funciones del Alcalde y Junta de Gobierno Local
 - Presencia de órganos directivos profesionales
 - Ampliación de instrumentos de participación y garantía de ciudadanos
- Particularidades organizativas y de funcionamiento (art. 122-137 LrBRL)
 - Ej. Obligada creación de distritos (art. 128 LrBRL) como órganos de gestión desconcentrada para impulsar y desarrollar participación ciudadana en gestión de asuntos municipales
 - Existencia en todos municipios de gran población de Comisión de Sugerencias y Reclamaciones
- Régimen especial (no aplicable Título X) de los municipios de Madrid y Barcelona

ADM LOCAL -PROVINCIA-

- Gran tradición en nuestro país (división territorial del Estado en provincias por obra de Javier de Burgos -1833)
- Provincia (y Diputación) con sustantividad propia desde Ley provincial de 1870 y Estatuto Provincial 1925
- Ente local indisponible, dotado de autonomía y con personalidad propia determinada por agrupación de municipios. Doble rol de provincia
 - División administrativa determinada por agrupación de municipios con personalidad jurídica propia (art. 31.1 LrBRL)
 - Circunscripción electoral
- ORGANIZACIÓN = sobre base de Diputaciones provinciales (NO EN CCAA UNIPROVINCIALES)
 - Presidente, Vicepresidentes, Junta de Gobierno y Pleno (art. 32 LrBRL)
 - Existencia obligatoria de órganos de estudio, informe, consulta de asuntos que han de someterse a decisión del Pleno y seguimiento de gestión del Presidente y Junta de Gobierno
- Competencias de las Diputaciones Provinciales (art. 36 LrBRL)
 - Garantizar ppios de solidaridad y equilibrio intermunicipal (asegurando la prestación integral y adecuada en todo territorio provincial de servicios de competencia municipal (art. 31.2 LrBRL)
 - COMPETENCIAS PROPIAS (art 36 LrBRL). Coordinación de servicios municipales. Asistencia económica y técnica a pequeños municipios (núcleo esencial de institución -STC 109/98-) y COMPETENCIAS DELEGADAS (art. 37 LrBRL) + posibilidad de encomiendas de gestión por CCAA
 - Fortalecimiento de Diputaciones a partir de LRSAL en perjuicio de ayuntamientos (menores de 20.000 hab). Razones económicas y de sostenibilidad financiera pero riesgo de vulneración de autonomía local por desapoderamiento competencial municipal
- Reg. Provinciales especiales (art. 39 y 40 LrBRL)
 - CCAA uniprovinciales (7) = “absorción” de provincia por CCAA
 - Territorios históricos del País Vasco (órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya). D.A 1ª CE. Disposiciones LrBRL de carácter supletorio

ADM LOCAL -ISLAS-

- Art. 141.4 CE y art. 3 LrBRL (isla como entidad jurídica distinta de provincia)
- Administración propia en forma de **Cabildos** (Canarias) o **Consejos Insulares** (Baleares)
- Cabildo/Consell = órgano de gobierno, administración y representación de cada isla (art. 41.1 y 41.3 LrBRL)
 - Órganos con posición idéntica a Diputaciones provinciales pero en ámbito de islas
- Particularidad de Baleares (CCAA uniprovincial) y Canarias (CCAA con dos provincias)

ADM INSTRUMENTAL

- Organizaciones dotadas de personalidad jurídica propia creadas por Adms territoriales bajo “**relación de instrumentalidad**”
- Consolidación del fenómeno a partir del s. XIX con intervención estatal en sectores sociales y económicos
- Formalización en LEEA 1958
 - Intento de disciplina normativa de estas personificaciones pero con desarrollo desmedido
- **Descentralización funcional**
 - creación de una nueva entidad dotada de personalidad jurídica independiente que implica un desdoblamiento o una separación de los centros de toma de decisiones y de responsabilidad de gestión
- **Huida consciente y sistemática del Derecho administrativo y del Derecho financiero**, cuya rigidez en materia presupuestaria, contractual, de personal y bienes, los hace inadecuados para regir el funcionamiento de organismos destinados a actuar en el terreno comercial y financiero o como prestadores de bienes y servicios en igual posición que una empresa privada

SECTOR PÚBLICO (AAPP TERRITORIALES + SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL)

- Art. 2.1 LRJSP
 - ADMS TERRITORIALES
 - AGE, Adm. CCAA, y EELL
 - **Sector público institucional** (art. 2.2 y 81 LRJSP)
 - OOPP y Entidades de D° Público vinculados o dependientes de AAPP
 - Entidades de D° Privado vinculadas o dependientes de AAPP
 - Universidades Públicas
- IMP: art. 2.3 LRJSP = consideración legal de AAPP
 - SÓLO ADMS. TERRITORIALES Y ADM. INSTRUMENTAL TRADICIONAL (OOPP y ENTIDADES DE D° PÚBLICO)

SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL ESTATAL

- Sometimiento a principios generales de actuación (art. 81 LRJSP)
 - LEGALIDAD, EFICIENCIA, ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y TRANSPARENCIA EN SU GESTIÓN
- Sometimiento a control de eficacia (por Adm. Matriz) y supervisión continua (por Ministerio de Hacienda a través de Intervención General de AGE) (art. 85 LRJSP)
- Posible transformación e intercambiabilidad de naturaleza jurídica (art. 87.1 LRJSP)
 - “Deslegalización” = por RD aunque entrañe modificación de Ley de creación
- **TIPOLOGÍA** = art. 84.1 LRJSP (con modificación del art. 2 Ley 47/2003 general presupuestaria por D.F. 8ª LRJSP)
 - OOPP vinculados o dependientes de AGE (art. 88 LRJSP)
 - OOAAs estatales (art 98 a 102 LRJSP)
 - EPE's (art. 103 a 108 LRJSP)
 - ¿AGENCIAS ESTATALES? = SUPRESIÓN (DIFERIDA) POR LRJSP = se rigen por normativa específica (D.T 2ª LRJSP) hasta su adaptación a LRJSP como muy tarde el 2 de octubre de 2019 (D.A 4ª LRJSP)

SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL ESTATAL

- **TIPOLOGÍA** = art. 84.I LRJSP (CONT.)
 - Autoridades administrativas independientes (art. 109 y 110 LRJSP)
 - Sociedades mercantiles estatales (art. 111 a 117 LRJSP)
 - Art. 113 LRJSP in fine = no pueden disponer de facultades que impliquen ejercicio de autoridad pública pero excepcionalmente Ley puede atribuirles ejercicio de potestades administrativas
 - Consorcios (art. 118 a 127 LRJSP)
 - Fundaciones del sector público (art. 128 a 136 LRJSP)
 - Fondos sin personalidad jurídica (art. 137 a 139 LRJSP)
 - Universidades públicas no transferidas

ADM. CORPORATIVA

- No regulación en LRJSP (Leyes propias reguladoras)
 - Vieja LJCA1956 = se entienden por AAPP = las Corporaciones e Instituciones públicas
- STC 76/83 = competencia estatal: Corporaciones tienen dimensión pública y participan de naturaleza de Adms Públicas = al Estado corresponde dictar legislación básica en términos del art 149.1.18 CE
- Distintas realidades de organizaciones corporativas (Personificaciones jurídico-públicas = **Corporaciones de Derecho Público**)
 - Ppio de reserva legal y estructura orgánica y funcionamiento democráticos
 - Representativas de intereses profesionales (**Colegios profesionales** – art. 36 CE-)
 - Representativas de ciertos intereses económicos (**Cámaras de comercio, industria y navegación** – art. 52 CE-)
- Agrupaciones de personas (Entes con base privada) cuya condición de miembros viene determinada por circunstancia objetiva = fin corporativo: ejercicio de actividad económica o profesional
- AUTOADMINISTRACIÓN = Gestión (autónoma) por propios interesados de intereses privados de sus miembros y desempeño de (algunas) funciones públicas (POR SU CONDICIÓN DE ADM. PÚBLICAS)
 - Hacer participar a propios interesados en ejercicio de funciones públicas que afectan a su sector de intereses
 - Del conjunto de sus funciones sólo una parte reducida son públicas y se someten por ello al D° Adm