

PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

ESQUEMA DOCENTE LECCIÓN 4 (2ª PARTE)

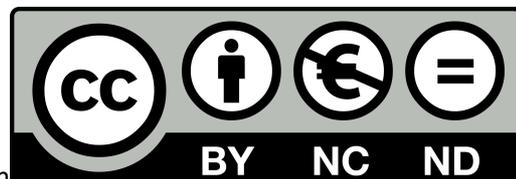
LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA (II)

I.LAS AMINISTRACIONES TERRITORIALES: LAS ENTIDADES QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

El estudio de la última de las tres Administraciones territoriales a la que se refiere el artículo 2.1.c) LRJSP nos sitúa de lleno ante la realidad de todas aquellas entidades públicas que integran la llamada Administración local. Ahora bien, pese al adjetivo de “local”, la realidad administrativa de este conjunto de organizaciones no es estrictamente municipal (por local). Más bien, y en atención a los niveles territoriales de poder que encontramos presentes en el territorio de cada una de las Comunidades Autónomas, en los municipios, en las provincias, y en las islas existe una estructura organizativa administrativa propia de cada una de ellas. Su reconocimiento lo es incluso a nivel constitucional tal y como puede constatarse a partir de lo dispuesto en los artículos 137, 140, y 141 CE.

Las entidades que integran la Administración local, por ser precisamente Administración pública, comparten el mandato constitucional dispuesto para esta última en el artículo 103.1 CE. De esta forma, y con un tenor muy similar al de este precepto, el artículo 6.1 LRBRL señala que “Las Entidades locales sirven con objetividad los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

Las bases del régimen local funden sus raíces en la tradición constitucional de 1812 con el reconocimiento de municipios en todo el territorio nacional bajo un patrón legal uniforme (con una estructura organizativa en forma de ayuntamientos) así como de provincias si bien bajo el control o tutela estatal. A partir de ese instante el armazón del que podemos considerar “régimen local” tal y como podemos reconocerlo en la actualidad pasa desde el Estatuto municipal (1924) y provincial (1925) hasta la Ley de régimen local de 1955. Esta norma



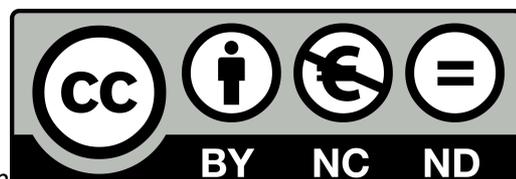
alumbraba ya una suerte de autonomía local “ficticia” y reconoce la descentralización de servicios pergeñando una Administración local pero indirecta bajo la tutela del Gobernador civil.

En su sentido y alcance más actual, el régimen local evoca claramente una mezcla de lo que podríamos decir que es “política” y “administración”. La Administración local (municipal, provincial e insular) en España se apoya en una serie de notas características que vertebran la actuación de la Administración pública en cada uno de estos territorios. Estas notas son la descentralización, la autonomía local, y la participación ciudadana. De modo que las entidades que integran la Administración local están llamadas a la administración y gestión de sus asuntos propios constituyendo el escalón de gobierno más participativo y cercano a los ciudadanos.

Es así como las entidades locales se alumbran al mundo del Derecho por y mediante un reconocimiento constitutivo como quiera que estamos en presencia de colectividades locales preexistentes en tanto que unidades sociales a las que se les reconoce como tales por el Derecho pasándose a incorporar a la estructura del Estado por decisión de poder constituyente (artículos 137, 140 y 141 CE).

Pero sin duda, la nota característica y principal de las entidades que integran la Administración local no es otra que su reconocimiento constitucional (artículo 137 CE) como ordenamientos territoriales. La garantía constitucional de la autonomía local supone un ámbito constitucionalmente garantizado que comprende la gestión autónoma de sus respectivos intereses. Garantía institucional de la autonomía local tal y como resulta de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 y de la propia jurisprudencia del TC que la ha reconocido tempranamente en los albores de los años ochenta del siglo pasado. En este sentido, “este Tribunal ha declarado que la autonomía local prevista en los arts. 137 y 140 CE se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias” (Sentencia del TC 40/98, de 19 de febrero).

A esta misma concepción responde el art. 2.1 LRBRL según el cual “Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución



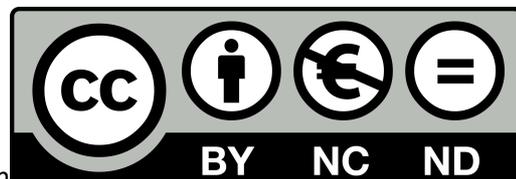
constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

Hablamos de una suerte de autogobierno (local) en el marco de la legislación ordinaria al carecer los entes locales de norma institucional básica (a diferencia de las Comunidades Autónomas). A mayor abundamiento, esa autonomía reconocida (y garantizada) a las entidades locales constituye una autonomía de corte o de naturaleza estrictamente administrativa. Es por ello que debemos considerar que la autonomía de las Comunidades Autónomas y la autonomía de las Entidades locales difiere en la medida en que la autonomía de las primeras es cualitativamente superior a la de las entidades locales por la suma de las potestades legislativas y gubernamentales que la configuran, por tanto, como una autonomía de naturaleza (más) política.

Sea como fuere, y como institución objeto de garantía (constitucional), la autonomía local, en tanto que autonomía territorial, se identifica con el derecho y capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes, tal y como prescribe el artículo 3 de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985.

El resultado último es la conformación de una autonomía (local) con una triple vertiente, a saber, organizativa, funcional y financiera y que puede defenderse como tal mediante una vía de recurso jurisdiccional para asegurar el libre ejercicio de las competencias locales y el propio respeto a la autonomía local. A tal fin en el año 1999 se produjo la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional con el objeto de incluir un proceso constitucional (conflicto) en defensa de la autonomía local contra normas con rango de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas (y cuya regulación se encuentra en la actualidad recogida en los artículos 75 y siguientes de la citada Ley Orgánica).

Esa autonomía local constitucionalmente garantizada (artículo 140 LRBRL) nos conduce a un paso más en la construcción jurídica de la garantía de la autonomía local. Así, es importante reconocer y comprender el concepto de garantía institucional de la autonomía local. Conforme al mismo, el legislador puede configurar las competencias locales debiendo respetar el núcleo esencial de la autonomía local y que se identifica con un ámbito material que no puede ser

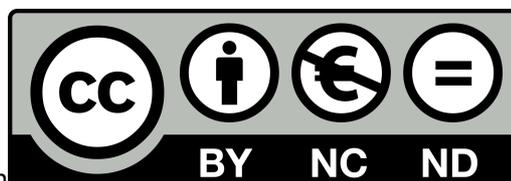


traspasado por el legislador ordinario. De tal modo que la garantía “institucional” de la autonomía local coincide con la imagen comúnmente aceptada de la institución” en términos similares a lo que acontece con el llamado “contenido esencial” de los derechos fundamentales y que, gracias al mismo, podemos identificar y reconocer con lo que desde la CE se protege y ampara como derecho fundamental.

Esa autonomía local lo es, como ya hemos apuntado, para la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137 CE) de modo que no se reduce tanto a una mera garantía material como a la garantía misma (institucional) respecto a la actuación del ente local. En estos términos, la construcción de la garantía institucional incorpora una dimensión funcional que no viene referida desde la propia CE a un elenco de materias o competencias, no se reduce como garantía constitucional a los puros intereses locales sino más bien a la propia posición de autonomía del ente local para la gestión de sus respectivos intereses, y que, en última instancia, obliga a garantizar la intervención (participación) de las entidades locales en cuantas cuestiones afecten al interés local.

En otro orden de cosas, el régimen jurídico de la Administración local se explica como una parte del régimen jurídico más general de las Administraciones Públicas en el artículo 149.1.18 CE. Régimen jurídico que, en la actualidad, y como ya nos consta, trasciende la idea de Administración Pública para abrazar el concepto de Sector Público y del que forman parte, como no podía ser de otro modo, las entidades que integran la Administración local (artículo 2.1.c LRJSP). Pero no es la LRJSP la que contiene el régimen estatal básico de las entidades locales, todo sea dicho, con un alto grado de uniformidad, lo que obliga a un margen de acción suficiente para el legislador autonómico.

La regulación básica del régimen local aparece dispuesta por la LRBRL (también por el Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local). Una Ley reguladora de las bases del régimen local que ha sufrido una serie de modificaciones importantes en su dilatado período de vida como las operadas por la Ley 11/99, de 2 de abril, de medidas para el desarrollo del gobierno local; la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, y más recientemente aún, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL). No obstante esta regulación estatal, de la que únicamente nos vamos a ocupar a efectos puramente organizativos, resulta necesario apuntar que del régimen jurídico de la Administración local cabe predicar un carácter bifronte en los términos que han sido destacados por el Profesor Luciano Parejo. Este



carácter bifronte es consecuencia de la doble (bifronte) configuración legal que, desde el plano constitucional, se hace del régimen local por el legislador ordinario, bien sea éste el legislador estatal, bien el legislador autonómico, y en todo caso con respeto a posición y función constitucional de la Administración local (garantía de la autonomía local).

Con estos presupuestos básicos, estamos ya en disposición de conocer qué entidades integran la llamada Administración local. El escenario definido por el artículo 3 LRBRL es el que sigue:

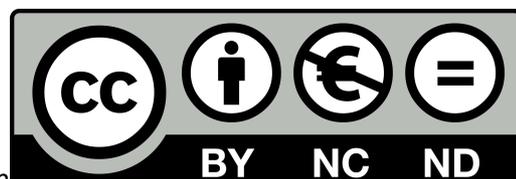
- **Entidades locales garantizadas.**

Decimos que garantizadas porque se encuentran reconocidas expresamente por la CE y no son disponibles por el legislador ordinario debiendo, por tanto, existir obligatoriamente. Se trata de los municipios, las provincias, y las islas. Con presencia en todo el territorio nacional y a las que se les reconoce el conjunto de potestades enumeradas en el artículo 4.1 LrBRL.

- **Entidades no garantizadas.**

Estas otras, en cambio, no cuentan con un reconocimiento *ex constitutione* de ahí que su existencia dependa de lo que disponga el legislador ordinario (estatal y sobre todo autonómico). Su presencia, por tanto no está garantizada en el conjunto del territorio nacional pero, de existir en algunos territorios, gozan también de la condición de entidades locales. Aquí podemos encontrar variados supuestos como los de las comarcas (artículo 42 LrBRL), áreas metropolitanas (artículo 43 LrBRL), y mancomunidades de municipios (artículo 44 LrBRL). Otras entidades menores de gran tradición, sobre todo en el noroeste de nuestra geografía y a las que se refería el artículo 45 LrBRL (distritos, caseríos, parroquias, aldeas, concejos, pedanías) han quedado sin contenido a partir de lo determinado por el artículo 1.14 LRSAL, sin perjuicio de la previsión recogida en la Disposición Transitoria 4ª LRSAL (las existentes en el momento de la entrada en vigor de la LRSAL mantienen su personalidad jurídica y la condición de Entidad Local).

A partir de ahora, y conforme dispone el nuevo artículo 24 bis LRBRL introducido por la LRSAL, son las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local las que pasan a regular los entes de ámbito territorial inferior al Municipio como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de



población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes. Ahora bien, sólo pueden crearse si resulta una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

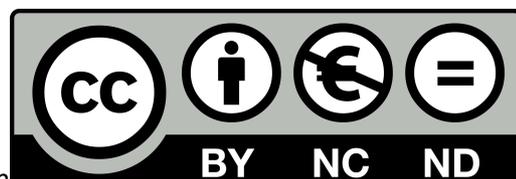
De las entidades locales garantizadas nos vamos a ocupar, en primer término, del **municipio**. Los municipios constituyen, como reconoce el artículo 1.1 LRBRL, la entidad local básica de la organización territorial del Estado. A través de los municipios, como unidad territorial descentralizada, se hace verdad el postulado apuntado *ut supra* de garantizar un cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Todo municipio presenta los siguientes elementos (artículo 11.2 LRBRL): población, territorio, y organización.

La población de un municipio se encuentra vinculada al mismo a partir del hecho físico de la residencia en ese término municipal. De esa población municipal destaca el concepto legal de vecino (artículo 15 LRBRL) a quien se reconoce un conjunto de derechos y deberes (en los términos del artículo 18.1 LRBRL). De forma que las personas inscritas en el Padrón municipal constituyen la población de un municipio.

El territorio de un municipio (o término municipal) es el ámbito geográfico donde el municipio ejerce sus competencias. El término municipal, además, pertenece íntegramente a una sola provincia, y el mismo no es inalterable pudiendo ser, eso sí, objeto de modificación o redelimitación.

La controvertida modificación operada por el LRSAL en la LRBRL ha dispuesto unos requisitos muy estrictos para la eventual creación de nuevos municipios en el propósito último de impedir una mayor fragmentación del mapa municipal de nuestro país. De modo que lo que la LRSAL posibilita es una incentivación a la fusión de municipios de cara a una mayor racionalidad en la gestión y prestación de servicios. Es así como, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, establece medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales (artículo 13.3 LRBRL).



De esta forma, los municipios colindantes dentro de la misma provincia, con independencia de su población, pueden acordar su fusión mediante un convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica. Esa fusión supone, necesariamente, la integración de los territorios, poblaciones y organizaciones de los municipios fusionados, incluyendo los medios personales, materiales y económicos, lo que en definitiva supone, en cierto modo, la pérdida de sus señas de identidad originarias y propias. En todo caso, el nuevo municipio resultante de la fusión no puede volver a segregarse hasta transcurridos diez años desde la adopción del convenio de fusión.

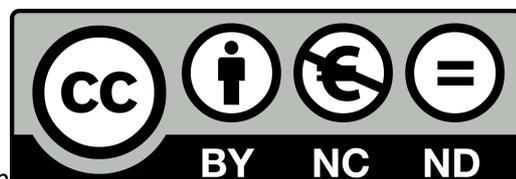
La organización municipal, a partir de lo dispuesto por el artículo 140 CE, y más concretamente en el artículo 20 LRBRL, ofrece como resultado que en todos los municipios debe existir un Alcalde, un Teniente de Alcalde y un Pleno. Y, además, en los municipios de más de 5.000 habitantes (o en los de menos pero cuando lo disponga su Reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno del ayuntamiento) una Junta de Gobierno Local y una serie de órganos para el estudio, informe o consulta de los asuntos sometidos al Pleno y para el seguimiento de la gestión del Alcalde.

Así las cosas, el gobierno y la administración de un municipio corresponde a su ayuntamiento, que está integrado por el Alcalde y los concejales (artículo 19 LRBRL). El Alcalde (artículo 21 LRBRL) es el Presidente de la Corporación municipal, ostenta la máxima representación del municipio y dirige y gobierna la Administración municipal.

Los Tenientes de Alcalde son nombrados libremente por el Alcalde de entre los miembros de la Junta de Gobierno local (o de entre los concejales cuando no existe la Junta).

El Pleno (artículo 22 LRBRL) está presidido por el Alcalde e integrado por todos los concejales. Su régimen de funcionamiento aparece dispuesto por los artículos 46 y 47 LRBRL.

Y la Junta de Gobierno Local (con la anterior denominación de Comisión de Gobierno) se identifica con el equipo político de confianza del Alcalde sin competencias propias más allá de la propia asistencia a la figura del Alcalde. Esta Junta de Gobierno Local está integrada por el Alcalde y un número de concejales no superior a un tercio del número total de los mismos nombrados y separados por el Alcalde dando cuenta al Pleno.



Mención especial merece el régimen de los llamados municipios de gran población. Este régimen, contenido en el Título X LRBRL (artículos 121 a 141), es el resultado último de la modificación operada en la LRBRL por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

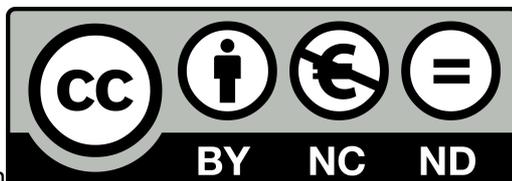
A partir de este régimen, se consideran municipios de gran población:

- Los municipios con una población superior a los 250.000 habitantes.
- Los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.
- Los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.
- Los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

Todos estos municipios así considerados como de gran población presentan una serie de particularidades organizativas y de funcionamiento a las que se refieren los artículos 121 a 141 LRBRL, si bien el Título X no es aplicable a los municipios de Madrid y de Barcelona, que (como “municipios de gran población”) cuentan con un régimen organizativo propio y singular (Disposición Adicional 5ª LRSAL).

Este nuevo régimen legal de los municipios de gran población supone el reforzamiento de las funciones del Alcalde y de la Junta de Gobierno Local, la presencia de órganos directivos profesionales, así como la ampliación de los instrumentos de participación y garantía de los ciudadanos. Lo que ha traído consigo, a su vez, unas particularidades organizativas y de funcionamiento (detalladas en los artículos 122 a 137 LRBRL) entre las que cabe destacar la obligada creación de distritos (artículo 128 LRBRL) como órganos de gestión desconcentrada para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales así como la existencia en todos estos municipios de gran población de una Comisión de Sugerencias y Reclamaciones.

Del otro lado, frente a los municipios de gran población y al régimen especial de los municipios de Madrid y de Barcelona (sin perjuicio también de las especialidades propias de las ciudades de Ceuta y Melilla en los términos



dispuestos por la Disposición Adicional 4ª LRSAL), la LRBRL prevé otros regímenes municipales especiales para bases territoriales menores. Éste es el caso del régimen municipal del Concejo abierto (artículo 29 LRBRL) y del régimen, así dispuesto por las leyes autonómicas, de aquellos municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término municipal de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes (artículo 30 LRBRL).

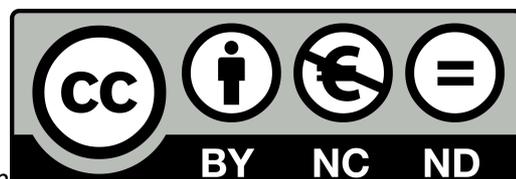
Para cerrar el recorrido por los municipios, además de la población, el territorio, y la organización, procede realizar una breve mención a las competencias municipales.

El régimen competencial de los municipios no es concretado por la CE, a diferencia de lo que sucede con el Estado y con las Comunidades Autónomas. El establecimiento de las competencias municipales es una tarea que, en los términos señalados por el artículo 2.1 LRBRL, se encomienda al legislador ordinario (estatal o autonómico) en el marco, eso sí, de las prescripciones dispuestas por la LRBRL en sus artículos 25.2 y 26. Es justamente el artículo 25.2 LRBRL el que, lejos de incluir o detallar un catálogo competencial definido y acabado para los municipios, relaciona un conjunto de materias conforme a las cuales el legislador ordinario (estatal y autonómico) debe reconocer competencias a los municipios por entenderse que se encuentran implicados intereses locales en las mismas.

Por otra parte, el artículo 26 LRBRL incluye los servicios municipales que se consideran de prestación obligatoria por parte de los municipios en función de su régimen de población. En este punto, la LRSAL, en la redacción operada en el apartado 2 del artículo 26 LRBRL ha provocado una recentralización de competencias (y servicios) a favor de las Diputaciones provinciales más que discutible en cuanto a su eventual afeción a la autonomía local constitucionalmente garantizada.

A partir de este esquema, las competencias municipales pueden ser (artículo 7 LRBRL):

- Propias.
Conforme son atribuidas por las leyes (estatales o autonómicas) directamente como de titularidad de los municipios.



- Delegadas.

Todas aquellas que el Estado o las Comunidades Autónomas delegan en los municipios (que no son por tanto titulares de las mismas) para que estos las ejerzan en todas aquellas materias que resulten de interés municipal.

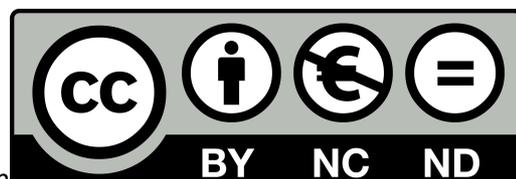
La delegación a favor del municipio, tal y como prescribe el artículo 27 LRBRL, responde a una supuesta mejora de la eficacia de la gestión pública y a la consecución de una mayor participación ciudadana.

Tras el análisis del municipio, la **provincia**, como entidad local, goza de una gran tradición en nuestro país como quiera que se trata de una división territorial del Estado que data del año 1833, obra de Javier de Burgos. A partir de entonces goza de sustantividad propia (desde la Ley provincial de 1870 y el Estatuto provincial de 1825) conformándose hasta la actualidad como un ente local indisponible, dotado de autonomía y con personalidad propia en un doble rol que la erige como: i) división administrativa (garantizada constitucionalmente en tanto que entidad territorial) determinada por la agrupación de municipios (artículo 31.1 LRBRL); y como ii) circunscripción electoral.

El artículo 141 CE establece el régimen jurídico básico de la provincia. En este sentido, podemos señalar que la provincia es el resultado último de la agrupación de varios municipios (si bien es posible crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia) por lo que, en puridad, no presenta una sustantividad diferente, en cuanto a población y en cuanto a territorio, que la de los municipios que la conforman.

Por otra parte, el mismo artículo 141 CE precisa que la alteración de los límites provinciales ha de aprobarse por las Cortes mediante Ley Orgánica.

La organización de las provincias, en aquellas Comunidades pluriprovinciales, aparece vertebrada sobre una concreta estructura administrativa: las Diputaciones Provinciales, cuya función esencial (aunque no exclusiva) pasa por la asistencia económica y técnica a los pequeños municipios. Las Diputaciones Provinciales (artículo 32 LRBRL) cuentan con un Presidente, Vicepresidente/s, Junta de Gobierno, y Pleno. Ello al margen de la existencia obligatoria, también en todas las Diputaciones, de órganos que tengan por objeto el estudio, informe, o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como para el seguimiento de la gestión del Presidente, de la Junta de Gobierno



y de los Diputados que ostenten delegaciones, siempre que la respectiva legislación autonómica no prevea una forma organizativa distinta en este ámbito.

La existencia de la provincia tiene una finalidad concreta tal y como es reflejada por el artículo 31.2 LRBRL. En este sentido, son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social y, concretamente:

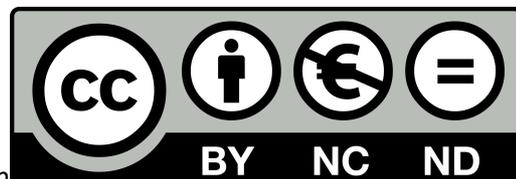
- asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.
- participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.

A partir de estos postulados, y al igual que acontece con los municipios, las competencias provinciales pueden ser propias (artículo 36 LRBRL) y delegadas (artículo 37 LRBRL). En el caso de las competencias propias destaca la coordinación de los servicios municipales y la asistencia económica y técnica a los pequeños municipios. Y sin perjuicio de la existencia de competencias delegadas, se contempla también la posibilidad de que las Comunidades Autónomas encomienden a la provincia la gestión ordinaria (encomienda de gestión) de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes.

No puede pasarse por alto que la LRSAL ha fortalecido sobremanera el papel de las Diputaciones provinciales en perjuicio de los ayuntamientos (en los municipios de menos de 20.000 habitantes) como una suerte de garantes de la sostenibilidad financiera con claro desapoderamiento de las competencias municipales.

Finalmente, siendo la provincia la división administrativa territorial existente en nuestro país, cabe apuntar también la existencia de regímenes provinciales especiales. Estos vienen determinados por la situación que provocan:

- las Comunidades Autónomas uniprovinciales.
Donde el territorio de la propia Comunidad Autónoma viene a “absorber” a la provincia y por tanto la organización provincial queda subsumida en la de aquella.
- los Territorios históricos vascos.
A partir de lo dispuesto por el artículo 39 LRBRL y la Disposición Adicional 2ª LRBRL, conservan su singularidad histórica y, por ende, mantienen un régimen particular (Disposición Adicional 1ª CE) en el



marco del Estatuto de Autonomía vasco (donde las previsiones de la LRBRL tienen únicamente carácter supletorio).

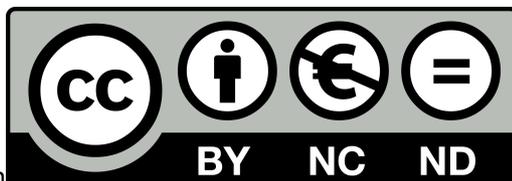
Finalmente, la realidad de las **islas** como división territorial constitucionalmente garantizada ofrece una Administración propia en el territorio de cada una de las islas que se superpone al municipio y a la provincia en los términos reconocidos en el artículo 141.4 CE. Y ello con la particularidad, además, del distinto “carácter provincial” de nuestros dos archipiélagos como quiera que Baleares es una Comunidad Autónoma uniprovincial (sin provincias, por tanto). Mientras que Canarias es una Comunidad Autónoma pluriprovincial (con dos provincias).

La estructura organizativa administrativa, en tanto que órgano de gobierno, administración y representación de cada isla -en la forma ya anticipada por el artículo 141.4 CE y concretada por el artículo 41.1 LRBRL- recibe la denominación de Cabildo (caso de las islas de Canarias) y de Consejo Insular (caso de las islas de Baleares). En ambos casos, Cabildos y Consejos insulares asumen las competencias de las Diputaciones provinciales a partir de lo dispuesto por los respectivos Estatutos de autonomía y por sus específicas leyes reguladoras (Ley 14/90, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias y Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares) conforme prescribe la Disposición Adicional 16ª LRSAL.

II.LA ADMINISTRACIÓN INSTRUMENTAL Y CORPORATIVA.

Analizado ya el régimen de las Administraciones territoriales, corresponde ahora, muy brevemente, ocuparnos de ese otro conjunto de Administraciones Públicas que no presentan una base territorial sustentada en un sustrato poblacional. Estas Administraciones son todas aquellas organizaciones dotadas de personalidad jurídica propia creadas por las Administraciones territoriales y por tanto en una situación de vinculación o dependencia con ellas (relación de instrumentalidad) para el desarrollo de cometidos o funciones de una manera descentralizada. La idea no es otra que la de la descentralización funcional o lo que es lo mismo, crear una nueva entidad con desdoblamiento o separación de los centros de toma de decisiones y de responsabilidad de gestión.

La realidad de las Administraciones instrumentales conforma un conjunto organizativo que empieza a consolidarse a partir del siglo XIX con la intervención del Estado en los sectores sociales y, sobre todo económicos. Será con la Ley de entidades estatales autónomas de 1958 cuando se produce, en estrictos términos jurídicos, su formalización. De hecho esta norma trató de disciplinar



normativamente el fenómeno del alumbramiento de estas personificaciones con un desarrollo desmedido.

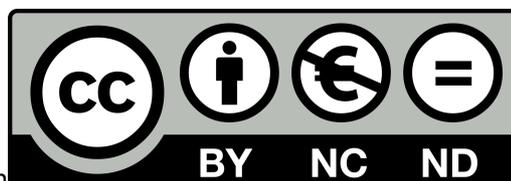
A partir de entonces ha sido recurrente referirse a la manida y feliz expresión de la “huida” (todo sea dicho, consciente y sistemática) del Derecho administrativo (y del Derecho financiero) con el fin de escapar de la rigidez presupuestaria, contractual y de gestión de personal y de bienes de estos ordenamientos y que, por definición, los hace inadecuados para regir el funcionamiento de organismos necesitados de una mayor flexibilidad de acción por estar llamados a actuar en el terreno comercial, empresarial y financiero (o como prestadores de bienes y servicios en igual posición que un sujeto privado que opera en el mercado).

El artículo 2.1 LRJSP dispone la inserción de la realidad de personificaciones instrumentales en el llamado sector público. De modo que, junto a las Administraciones territoriales, se alude al sector público institucional. Un sector público institucional que, en los términos dispuestos por el artículo 2.2 LRJSP está integrado por:

- Organismos públicos y Entidades de Derecho Público vinculados o dependientes de las Administraciones públicas territoriales. Además, y conforme preceptúa el artículo 2.3 LRJSP, tienen la consideración de Administraciones Públicas
- Entidades de Derecho Privado vinculadas o dependientes de las Administraciones territoriales
- Universidades Públicas

Las organizaciones que integran el sector público institucional están sometidas a una serie de principios generales de actuación (artículo 81 LRJSP): legalidad, eficiencia, estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y transparencia en su gestión. Asimismo, estas personificaciones instrumentales del sector público institucional se someten a un control de eficacia (por parte de su Administración territorial matriz) y de supervisión continua (por el Ministerio de Hacienda a través de la Intervención General de la Administración General del Estado) como señala el artículo 85 LRJSP.

Todas las entidades que participan del sector público institucional tienen reconocida una naturaleza intercambiable como quiera que pueden transformarse en alguna otra entidad. Una transformación de su naturaleza jurídica que el artículo 87.3 LRJSP “admite”, en un claro supuesto de deslegalización, que pueda realizarse mediante Real Decreto “aunque suponga modificación de la Ley de creación”.



El conjunto de entidades que integran el sector público institucional estatal aparece dispuesto en el artículo 84.1 LRJSP. Esta clasificación o tipología provocó, a su vez, una modificación del artículo 2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria (Disposición Final 8ª LRJSP) y está presidida por los organismos públicos vinculados o dependientes de la AGE (artículo 88 LRJSP). Unos organismos públicos que a su vez se dividen en:

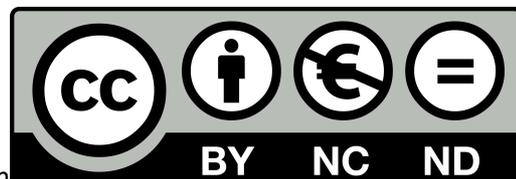
- Organismos autónomos estatales (artículo 98 a 102 LRJSP)
- Entidades Públicas Empresariales (artículo 103 a 108 LRJSP)

Hasta el 2 de octubre de 2019, formalmente como tal, las Agencias Estatales participaban de esa naturaleza de organismos públicos a partir de su creación por la, hoy día derogada, Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Con la aprobación y entrada en vigor de la LRJSP el legislador estatal ha provocado una supresión diferida de las Agencias estatales. Primero haciéndolas desaparecer formalmente como uno más de los organismos públicos. Y, en segundo lugar, porque el legislador estatal contempla su desaparición de entre la tipología de organismos públicos obligando a su adaptación (rigiéndose mientras tanto por su normativa específica como recogía la Disposición Transitoria 2ª LRJSP) hasta el 2 de octubre de 2019 como fecha límite (a partir de lo dispuesto en la Disposición Adicional 4ª LRJSP).

Los organismos públicos estatales (artículo 88 LRJSP) son creados para la realización de actividades administrativas (de fomento, de prestación o gestión de servicios públicos, de producción de bienes de interés públicos susceptibles de contraprestación, de actividades de contenido económico reservadas a las Administraciones públicas, así como a la supervisión o regulación de sectores económicos) cuyas características justifiquen su organización en régimen de descentralización funcional o de independencia.

Estos organismos públicos tienen personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión reconociéndoseles el ejercicio de potestades administrativas para el cumplimiento de sus fines (a excepción de la potestad expropiatoria, únicamente en manos de las Administraciones territoriales).

Su creación tiene lugar por Ley estatal (artículo 91.1 LRJSP) aunque también se prevé la posible fusión de organismos públicos existentes por disposición reglamentaria, aunque ello entrañe una modificación de su ley de creación (artículo 94.1 LRJSP). Los organismos públicos se disuelven por alguna de las causas recogidas en el artículo 96.1 LRJSP.



La tipología de entes que conforman el sector público institucional estatal se completa, además de con los organismos públicos con:

-Autoridades administrativas independientes (artículo 109 y 110 LRJSP)

-Sociedades mercantiles estatales (artículos 111 a 117 LRJSP)

No tienen la consideración de Administración Pública en los términos del artículo 2.3 LRJSP como quiera que no pueden disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública. Ahora bien, el legislador estatal ha incluido en la LRJSP una inquietante previsión (artículo 113 in fine) conforme a la cual y excepcionalmente la Ley puede atribuirles el ejercicio de potestades administrativas

-Consorticios (artículos 118 a 127 LRJSP)

-Fundaciones del sector público (artículos 128 a 136 LRJSP)

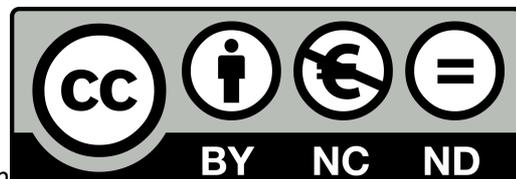
-Fondos sin personalidad jurídica (artículos 137 a 139 LRJSP)

-Universidades públicas no transferidas

El estudio de esta lección concluye con el examen de la llamada Administración corporativa. Su regulación no aparece dispuesta en la LRJSP sino en sus propias leyes reguladoras aunque su análisis es de interés también aquí como quiera que, tal y como reconoce la vieja Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956, se entienden también por Administraciones públicas “las Corporaciones e Instituciones públicas”.

Las Corporaciones (de Derecho Público) tienen una dimensión pública y participan, por ende, de la naturaleza de Administración pública. Y dentro de las mismas nos encontramos con distintas realidades de organizaciones corporativas (o Corporaciones de Derecho Público) -a las que el artículo 2.4 LPACAP alude- cuya estructura orgánica y funcionamiento ha de ser democrático y que son representativas de intereses profesionales (los colegios profesionales en los términos del artículo 36 CE) o de ciertos intereses económicos (las Cámaras de comercio, industria y navegación del artículo 52 CE).

Bajo la denominación de Administración corporativa (o Corporaciones de Derecho Público) nos encontramos con una variada posibilidad de fórmulas organizativas (entes con base privada) si bien todas ellas comparten o tienen



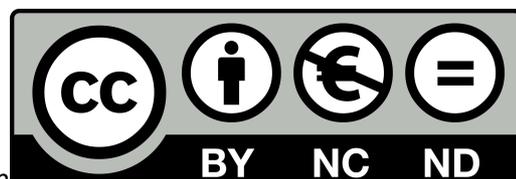
una nota común que aparece presidida por la idea del fin corporativo que representan: agrupaciones de personas cuya condición de miembros viene determinada por la circunstancia objetiva del ejercicio de una actividad económica o profesional.

Y esa circunstancia objetiva determina que para poder ejercer la profesión titulada (actividad económica o profesional) resulta imprescindible la pertenencia obligada o adscripción forzosa a la Corporación lo que determina que las Corporaciones queden en el ámbito del Derecho público y permite diferenciarlas de las meras asociaciones privadas. Como quiera entonces que esos profesionales quedan insertos de forma obligada en la organización que los representa, existe otro dato que permite caracterizar el régimen de las Corporaciones de Derecho público: su autogestión o autoadministración con la participación de sus miembros en su gobierno y administración. O lo que es lo mismo, la gestión (autónoma) por los propios implicados de sus intereses privados y el desempeño de algunas funciones públicas (sometidas por ello al Derecho administrativo).

Lejos de pensar que nos encontramos ante meras asociaciones o colectivos privados en torno a un mismo fin común, la realidad de las Corporaciones de Derecho público es más intensa y de ahí que ocupe también la atención del Derecho administrativo. Podemos afirmar que estamos ante Administraciones, si bien con la etiqueta de corporativas en la medida que no sólo gestionan los intereses privados de sus miembros, sino además ejercen funciones públicas (extremo este último que nunca podría hacer una asociación privada), como lo son las propias de la regulación, control, y disciplina del ejercicio de la profesión.

Las Corporaciones de Derecho público tienen así una dimensión pública por la que participan de la naturaleza de Administraciones Públicas (en ese aspecto o condición) con el reconocimiento a las mismas de una potestad organizativa, normativa y ejecutiva (pero nunca las potestades públicas con universalidad de fines propias de las Administraciones territoriales). A mayor abundamiento, y como ha reconocido el TC en la Sentencia 76/83, de 5 de agosto, al Estado le corresponde dictar la legislación básica (en materia de Administraciones corporativas) en los términos del art 149.1.18 CE (régimen jurídico básico de las Administraciones públicas). Por tanto, participan también de la condición de Administraciones Públicas.

Aparte de la posibilidad de ejercer funciones públicas, en los términos que ya se han apuntado, también hay que destacar su origen público, como quiera que su nacimiento y disolución tiene lugar por un acto constitutivo del poder público y



no por la mera voluntad asociativa de sus miembros (como ocurre, en cambio, con las asociaciones privadas).

Es así como puede reconocerse en las Corporaciones de Derecho público una dualidad de fines públicos y privados, lo que determina la existencia en las mismas de un doble régimen mixto de Derecho público (para los actos relativos a la organización y funcionamiento de las Corporaciones y el ejercicio de las funciones administrativas que tienen atribuidas) y de Derecho privado (para el resto de actuaciones que desarrollen).

Los supuestos más importantes que contempla nuestro Derecho de Administración corporativa o Corporaciones de Derecho público son:

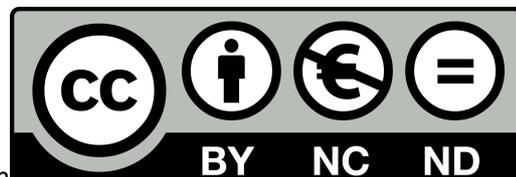
-Cámaras de comercio, industria, y navegación.

No tienen un reconocimiento expreso en la CE sino a través de la previsión constitucional implícita del artículo 52 CE (organizaciones profesionales con estructura y funcionamiento democráticos). A partir de la interpretación de ese precepto por el TC (Sentencia 23/84) el artículo 52 CE posibilita al legislador configurar entidades de base asociativa representativas de intereses profesionales o económicos como Corporaciones de Derecho público diferenciadas de las asociaciones privadas. Su regulación actual se encuentra recogida en la Ley 4/2014, de 1 de abril, básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios, y Navegación

-Colegios profesionales.

Aparecen expresamente contemplados en el artículo 36 CE y su regulación todavía se dispone en una norma preconstitucional (Ley 2/74, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales).

La justificación de la creación de colegios profesionales responde a la necesidad de regular, controlar y disciplinar todas aquellas profesiones tituladas que inciden en el ámbito vital de la colectividad (médicos, arquitectos, abogados...). Para ello los colegios profesionales están llamados al cumplimiento de una serie de fines mediante privilegios públicos tales como la exclusividad en el territorio y la adscripción obligatoria (para el ejercicio de la profesión). Operan en régimen de autoadministración, sin presencia directa de ninguna Administración territorial y atribuyéndose su gestión a los propios profesionales. Pero en ningún caso nos encontramos ante meras asociaciones de profesionales (con las que no cabe confusión). En el caso de los colegios profesionales se trata de Corporaciones con la condición de poder público y que



se materializa en el reconocimiento de potestades propias para la regulación, control y disciplina del ejercicio de la profesión (potestad autoorganizatoria, potestad normativa, potestad disciplinaria...).

