

**Tema 35**

**Educación Secundaria**



## **ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS**

**ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO. LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL**

0.- INTRODUCCIÓN

1.- ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO.

2.- PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

3.- LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

4.- LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

4.1. Creación de Comunidades Autónomas

4.2. Estatutos de Autonomía

4.3. Potestad Legislativa

4.4. Competencias

5.- LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL.

6.- BIBLIOGRAFÍA

7.- CUESTIONES BÁSICAS

## 0.- INTRODUCCIÓN

El Título VIII de la Constitución diseña el modelo de organización territorial del Estado. Este modelo está basado en una distribución territorial del poder, que consiste en una descentralización del poder a los distintos centros de interés recogiendo, además una aspiración regional histórica de nuestro Estado.

La distribución territorial del poder se realiza a través de las Comunidades Autónomas, manteniendo una estructura central, la Administración del Estado, para servir los intereses generales con criterios comunes en todos los territorios del Estado Español. Cada Comunidad Autónoma y cada Ente Local servirá los intereses específicos de las poblaciones de sus territorios.

## 1.- ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO.

La Constitución Española de 1978, estructura la organización territorial del Estado en tres niveles, siguiendo el precepto constitucional 137: "El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

La Constitución de 1978 viene a alterar de modo sustancial las bases de la tradicional organización del Estado Español, que, desde los inicios de la era constitucional, a excepción de período de la República de 1931, se ha articulado sobre el Modelo Napoleónico de estado unitario y centralizado.

El reconocimiento de las Comunidades Autónomas supone la descentralización política que trata de hacer posible la variedad en la unidad: "Estado unitario descentralizado o regional".

- Estado Unitario en cuanto que la unidad nacional es principio supremo de la Constitución, atribuyéndose su garantía y defensa a las Fuerzas Armadas (art. 8.1).
- Estado Plural, porque se reconocen las diferentes regiones históricas de España, dotándolas, a la vez, de un amplio régimen de autonomías, que incluye la transferencia de importantes competencias (art. 148), y la constitución de órganos de gobierno propios (art. 147) e incluso la posibilidad de crear normas legislativas particulares (art. 150).

Estado y Comunidades Autónomas se reparten así el poder político, campos de actuación y responsabilidades públicas, sin perjuicio del consagrado principio de unidad del territorio español.

La dimensión de las estructuras administrativas estatales debe reordenarse atendiendo a la racionalidad y a la necesidad de evitar duplicidades en la gestión. Por ello, teniendo en cuenta el principio de economía en el gasto público (art. 31.2 de la Constitución), resulta a todas luces perentorio simplificar y reducir sustancialmente la planta de la Administración General del Estado.



Por otra parte, la necesidad de acometer procesos de supresión y simplificación administrativa, evidente desde una perspectiva organizativa general, viene impuesta por la realidad del Estado autonómico. Tras más de diecisiete años de andadura constitucional todavía no se ha ajustado la estructura administrativa de la Administración periférica del Estado al modelo autonómico.

Por ello, resulta conveniente introducir la **Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, LOFAGE**, con el objetivo de la Administración única o común de forma que el protagonismo administrativo en el territorio autonómico lo tenga la administración autonómica, que también podrá asumir funciones administrativas correspondientes a materias de competencia exclusiva del Estado a partir de las técnicas del artículo 150.2 de la Constitución.

Esta adaptación de la actual Administración periférica a las exigencias del Estado autonómico debe permitir eliminar posibles duplicidades y conseguir una mejora en la calidad de los servicios que la Administración presta a los ciudadanos.

Asimismo, debe considerarse, también, que la reducción de la Administración periférica del Estado, además, es uno de los objetivos de la Ley del proceso autonómico, de 14 de octubre de 1983, cuyo artículo 22 dispone la reestructuración de la Administración General del Estado para adecuarse a la realidad competencial del Estado autonómico.

## **2.- PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.**

Vamos a analizar en este punto, el contenido al respecto de la Constitución, así como lo establecido en la Ley 6/1997.

a) La **Constitución** en el Capítulo I del Título VIII y en el Título Preliminar, establece los principios generales del funcionamiento de la organización territorial del Estado.

### *Principio de Unidad.*

La redacción del art. 2 queda patente a lo largo de todo el Texto Constitucional. Una "nación indivisible e indisoluble", supone la negación del derecho de autodeterminación, ya que existe un único poder constituyente, tal como señala Parejo Alfonso.

### *Principio de Igualdad.*

El art. 139 declara "Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado". La Constitución pone un especial énfasis en evitar que la igualdad pueda romperse con el ejercicio del autogobierno.

### *Principio de Solidaridad.*

Este principio es para Vandeli, junto con el derecho a la autonomía y el de unidad, el soporte básico del sistema. Consagrado en el art. 2, se recalca en el art. 138, según el cual: "El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el

artículo 2, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular".

Además este artículo instrumentaliza medios para realizarlo, ya que se establece un "fondo de compensación con destino a gastos diversos de inversión a fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales" (art. 158.2).

#### *Prohibición de Federación entre Comunidades Autónomas.*

El art. 145.1 establece que "En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas". Si bien queda amortiguado en el artículo 145.2 al permitir acuerdos de cooperación intercomunitarios, para la gestión de prestación de servicios propios de las Comunidades, que deben comunicarse a las Cortes generales y otros acuerdos de cooperación, que requieren autorización del Gobierno.

b) La **Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, LOFAGE**, en el CAPÍTULO I "Principios de organización, funcionamiento y relaciones con los ciudadanos" del TÍTULO I (Disposiciones generales), establece:

#### *Artículo 1. Ámbito de aplicación*

Esta Ley regula, en el marco del régimen jurídico de todas las administraciones públicas, la organización y el funcionamiento de la Administración General del Estado y los Organismos públicos vinculados o dependientes de ella, para el desarrollo de su actividad.

Los Organismos públicos son las entidades de Derecho público que desarrollan actividades derivadas de la propia Administración General del Estado, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta.

#### *Artículo 2. Personalidad jurídica y competencia*

1.- La Administración General del Estado, bajo dirección del Gobierno y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, sirve con objetividad los intereses generales, desarrollando funciones ejecutivas de carácter administrativo.

2.- La Administración General del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa con personalidad jurídica única.

3.- Los Organismos públicos previstos en esta Ley, tienen por objeto la realización de actividades de ejecución o gestión tanto administrativas de fomento o prestación, como de contenido económico reservadas a la Administración General del Estado; dependen de ésta y se adscriben, directamente o a través de otro Organismo público, al Ministerio competente por razón de la materia, a través del órgano que en cada caso se determine.

4.- Las potestades y competencias administrativas que, en cada momento, tengan atribuidas la Administración General del Estado y sus Organismos públicos por el ordenamiento jurídico, determinan la capacidad de obrar de unos y otros.



5.- Los Órganos que integran la Administración General del Estado y sus Organismos públicos extienden su competencia a todo el territorio español, salvo cuando las normas que les sean de aplicación la limiten expresamente a una parte del mismo.

*Artículo 3. Principios de organización y funcionamiento.*

La Administración General del Estado se organiza y actúa, con pleno respeto al principio de legalidad, y de acuerdo con los otros principios que a continuación se mencionan:

**1.- De organización.**

- a) Jerarquía.
- b) Descentralización funcional.
- c) Desconcentración funcional y territorial.
- d) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.
- e) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.
- f) Coordinación.

**2.- De funcionamiento.**

- a) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.
- b) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- c) Programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados.
- d) Responsabilidad por la gestión pública.
- e) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
- f) Servicio efectivo a los ciudadanos.
- g) Objetividad y transparencia en la actuación administrativa.
- h) Cooperación y coordinación con las otras Administraciones públicas.

*Artículo 4. Principio de servicio a los ciudadanos.*

1.- La actuación de la Administración General del Estado debe asegurar a los ciudadanos:

- a) La efectividad de sus derechos cuando se relacionen con la Administración.
- b) La continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad.

2.- La Administración General del Estado desarrollará su actividad y organizará las dependencias administrativas y, en particular, las oficinas periféricas, de manera que los ciudadanos:

a) Puedan resolver sus asuntos, ser auxiliados en la redacción formal de documentos administrativos y recibir información de interés general por medios telefónicos, informáticos y telemáticos.

b) Pueden presentar reclamaciones sin el carácter de recursos administrativos, sobre el funcionamiento de las dependencias administrativas.

3.- Todos los Ministerios mantendrán permanentemente actualizadas y a disposición de los ciudadanos en las unidades de información correspondientes, el esquema de su organización y la de los organismos dependientes, y las guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones aplicables en el ámbito de la competencia del Ministerio y sus Organismos públicos.

### **3.- LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**

Vamos a analizar cómo es la organización administrativa del Estado así como los distintos Órganos que integran la Administración General del Estado.

#### **CAPÍTULO II. "La organización administrativa"**

##### *Artículo 5. Órganos administrativos.*

1.- Los órganos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos se crean, modifican y suprimen conforme a lo establecido en la presente Ley.

2.- Tendrán la consideración de órganos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo.

##### *Artículo 6. Órganos superiores y órganos directivos.*

1.- La organización de la Administración General del Estado responde a los principios de división funcional en Departamentos ministeriales y de gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas, salvo las excepciones previstas por esta Ley.

2.- En la organización central son órganos superiores y órganos directivos:

A) Órganos superiores:

- a) Los Ministros
- b) Los Secretarios de Estado

B) Órganos directivos:

- a) Los Subsecretarios y Secretarios generales.
- b) Los Secretarios generales técnicos y Directores generales.
- c) Los Subdirectores generales.



3.- En la organización territorial de la Administración General del Estado son Órganos directivos tanto los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, que tendrán rango de Subsecretario, como los Subdelegados del Gobierno en las provincias, los cuales tendrán nivel de Subdirector general.

4.- En la Administración General del Estado en el exterior son Órganos directivos los embajadores y representantes permanentes ante Organizaciones internacionales.

5.- Los órganos superiores y directivos tienen además la condición de alto cargo, excepto los Subdirectores generales y asimilados.

6.- Todos los demás órganos de la Administración General del Estado se encuentran bajo la dependencia o dirección de un órgano superior o directivo.

7.- Los estatutos de los Organismos Públicos determinarán sus respectivos órganos directivos.

8.- Corresponde a los órganos superiores establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad y a los órganos directivos su desarrollo y ejecución.

9.- Los Ministros y Secretarios de Estado son nombrados de acuerdo con lo establecido en la legislación correspondiente.

10.- Los titulares de los Órganos directivos son nombrados, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, en la forma establecida en esta Ley, siendo de aplicación al desempeño de sus funciones:

a) La responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada.

b) La sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, sin perjuicio del control establecido por la Ley General Presupuestaria.

#### *Artículo 7. Elementos organizativos básicos.*

1.- Las unidades administrativas son los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas. Las unidades comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común. Pueden existir unidades administrativas complejas, que agrupen dos o más unidades menores.

2.- Los jefes de las unidades administrativas son responsables del correcto funcionamiento de la unidad y de la adecuada ejecución de las tareas asignadas a la misma.

3.- Las unidades administrativas se establecen mediante las relaciones de puestos de trabajo, que se aprobarán de acuerdo con su regulación específica, y se integran en un determinado órgano.

En cuanto a los Ministerios, decir que cada uno de ellos comprende uno o varios sectores funcionalmente homogéneos de actividad administrativa. La determinación del número, la denominación y el ámbito de competencia de los Ministerios y las Secretarías de Estado se establecen mediante Real Decreto del Presidente del Gobierno.

Contarán en todo caso con un Subsecretaría, y dependiendo de una Subsecretaría General Técnica, para gestión de los servicios comunes (asesoramiento, apoyo técnico, programación, etc).

Las Direcciones Generales son los órganos de gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas. Se organizan en Subdirecciones Generales para la distribución de las competencias encomendadas a aquéllas, la realización de actividades que les sean propias y la asignación de objetivos y responsabilidades.

En lo que respecta al desarrollo de las funciones competenciales de los Ministros, Secretarios de Estado, etc, nos remitimos al tema anterior (tema 34) de esta misma especialidad, a fin de no ser reiterativos.

En cuanto a los delegados del gobierno en las comunidades autónomas, decir que representan al Gobierno en el territorio de aquéllas sin perjuicio de la representación ordinaria del Estado en las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos presidentes.

Ejercen la dirección y la supervisión de todos los servicios de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos situados en su territorio. Dependen de la Presidencia del Gobierno, correspondiendo al Ministro de Administraciones Públicas dictar las instrucciones precisas para la correcta coordinación de la Administración General del Estado en el territorio y al Ministro del Interior, en el ámbito de las competencias del Estado, impartir las necesarias en materia de libertades públicas y seguridad ciudadana.

Corresponde también a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas:

- a) Mantener las necesarias relaciones de cooperación y coordinación de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, con la de la Comunidad Autónoma y con las correspondientes Entidades locales.
- b) Comunicar y recibir cuanta información precisen el Gobierno y el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Realizará también estas funciones con las Entidades locales en su ámbito territorial, a través de sus respectivos Presidentes.

Son nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente del Gobierno.

En cada provincia y bajo la inmediata dependencia del Delegado del Gobierno en la respectiva Comunidad Autónoma, existirá un Subdelegado del Gobierno que será nombrado por aquél por el procedimiento de libre designación, entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, a los que se exija para su ingreso, el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente.

### **CAPÍTULO III. "La administración General del Estado en el exterior".**

*Artículo 36. Organización de la Administración General del Estado en el exterior.*

1.- Integran la Administración General del Estado en el exterior:





- a) Las Misiones Diplomáticas, Permanentes o Especiales.
- b) Las Representaciones o Misiones Permanentes.
- c) Las Delegaciones.
- d) Las Oficinas Consulares.
- e) Las Instituciones y Organismos públicos de la Administración General del Estado cuya actuación se desarrolle en el exterior.

Las Misiones Diplomáticas Permanentes, representan con este carácter al Reino de España, ante los Estados con los que tiene establecidas relaciones diplomáticas; Las especiales, representan temporalmente al Reino de España ante un Estado, con el consentimiento de éste para un cometido determinado.

Las Representaciones o Misiones Permanentes representan con este carácter al Reino de España ante una Organización internacional.

Las Delegaciones representan con este carácter al Reino de España en un Órgano de una Organización internacional o en una Conferencia de Estados convocada por una Organización internacional o bajo sus auspicios.

Las Oficinas Consulares son los órganos encargados del ejercicio de las funciones consulares.

Las Instituciones y Organismos públicos de la Administración General del Estado cuya actuación se desarrolle en el exterior, son los establecidos con autorización expresa del Consejo de Ministros, previo informe favorable del Ministro de Asuntos Exteriores, par el desempeño, sin carácter representativo, de las actividades que tengan encomendadas en el exterior.

#### **4.- LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

El artículo 143 establece que: "En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán accederá su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y sus respectivos Estatutos".

##### **4.1. Creación de Comunidades Autónomas**

La iniciativa en el proceso autonómico la tienen todas las Diputaciones interesadas o bien, el órgano interinsular correspondiente a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla (art. 143.2).

Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses a partir del primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones interesadas.

En el caso de que estos requisitos no se cumplieran, la iniciativa en el proceso autonómico no podrá reiterarse hasta pasados cinco años (art. 143.3).

Esta es la vía ordinaria de creación de Comunidades Autónomas. Sin embargo, el artículo 151.1, señala que:

"si la iniciativa del proceso autonómico es llevada además, de por las Diputaciones y órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada por referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica".

Esta vía supone la adquisición de la autonomía plena, al conferirle el artículo 148.2 la competencia en la "alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local".

Pero aún existe otra vía de creación de Comunidades Autónomas, que es la vía de la creación por Ley, como señala el art. 144, basándose en motivos de interés general.

Es importante esta distinción porque la elaboración de los Estatutos difiere según sea la vía por la que se acceda a la autonomía.

#### **4.2. Estatutos de Autonomía**

La función de los Estatutos de Autonomía es importantísima, ya que, a través de ellos, es como ha de expresarse y hacerse efectiva la autonomía que la Constitución reconoce y la concreción del modelo estructural que la Autonomía diseñe.

Esta importancia queda reflejada en la redacción del art. 147.1 al definir los Estatutos como "la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico".

A tal efecto este artículo en su apartado 2, especifica el contenido de los Estatutos:

"Los Estatutos de Autonomía deberán contener:

- a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
- b) La delimitación de su territorio.
- c) La denominación, organización y sede de sus instituciones autónomas propias.
- d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas".



Los estatutos que entran a la autonomía por la vía ordinaria, es decir, aquellas que llegan a la autonomía plena en cinco años, la Constitución les posibilidad libertad de elección del esquema organizativo que sea más adecuado al grado de competencias asumidas por la misma (art. 147.2).

En cambio, para las autonomías plenas se delinea en el art. 152.1 un modelo concreto de organización institucional que, como señala Muñoz machado, reproduce en el marco regional el sistema de división tripartita de poderes del Estado. Así tenemos:

1.- *Asamblea Legislativa*.- Elegida por sufragio universal con representación proporcional, que asegure la representación de las diversas zonas del territorio.

2.- *El Consejo de Gobierno*.- Con funciones ejecutivas y administrativas. El Presidente será elegido por la Asamblea y nombrado por el Rey. Asume la dirección del Consejo así como la más alta representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en ésta.

3.- *Tribunal Superior de Justicia*.- Culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la jurisdicción del Tribunal Supremo del Estado. Almagro Nosete señala que éste no es un órgano de la Comunidad Autónoma, sino un órgano estatal del Poder Judicial radicado en la Comunidad.

El esquema organizativo del art. 152 podrá también operar en las autonomías limitadas.

#### **4.3. Potestad Legislativa**

La idea del autogobierno, esto es, el reconocimiento del poder de hacer, es lo que separa la descentralización política de la autonomía administrativa.

Ningún precepto constitucional consagra abierta y directamente la existencia de un poder legislativo propio de las Comunidades Autónomas. Así el art. 150.1 dispone: "las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o algunas de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal".

Se establece la posibilidad, pero no significa que todas las Comunidades Autónomas vayan a disfrutar de este poder legislativo, que, por lo demás, es un poder compartido y no exclusivo o plenario, ya que el ejercicio de esta potestad tiene siempre como límite el marco genérico definido previamente por la ley estatal.

Por su parte, el art. 152 parece más concluyente al respecto, ya que dispone que las Comunidades Autónomas plenas contarán en todo caso con una Asamblea Legislativa (art. 152) la existencia de un órgano de esta clase presupone el reconocimiento de una potestad legislativa, pero no prejuzga en absoluto la intensidad de ésta.

De lo expuesto se desprende que, salvedad hecha de la potestad legislativa compartida que es el mínimo que constitucionalmente tienen asegurado en todo caso las Comunidades Autónomas plenas, en la medida en que el art. 152 prevé que en ellas habrá de existir una Asamblea

Legislativa, todo lo demás queda imprejuizado y remitido en bloque a los estatutos de cada Comunidad Autónoma, que dentro de las amplias posibilidades que ofrece el art. 149, podrán recabar (en un primer momento, supuesto del art. 151, o en una segunda fase, una vez cubiertos los cinco años, a que se refiere el art. 148) poderes legislativos, exclusivos o compartidos.

Con excepción de Cataluña, País Vasco y Galicia, que tienen garantizada su sustancia política por la disposición transitoria segunda, en los demás casos la decisión sobre la existencia o inexistencia de poderes legislativos queda al arbitrio de los Estatutos. A éstos corresponde, igualmente con carácter general, incluso en las Comunidades Autónomas especiales, concretar la extensión e intensidad de dichos poderes, que, en consecuencia, podrán variar en cada una de ellas.

#### **4.4. Competencias**

Pieza clave del edificio autonómico, puesto que para que el derecho a la autonomía política se ejerza, es necesario que exista realmente esa autonomía y no una simple descentralización administrativa.

##### **- Competencias exclusivas del Estado.-**

El artículo 149.1 de la Constitución enumera en treinta y dos apartados las competencias exclusivas del Estado. Esta declaración ha sido altamente criticada por la doctrina, puesto que el propio tenor literal del precepto indica claramente que la enumeración practicada no se refiere sólo a materias reservadas al poder central sino a una combinación de materias y facultades jurídicas. Tampoco reconoce un poder exclusivo del Estado, poder que en muchos supuestos habrá de ser compartido.

Por consiguiente, las competencias exclusivas del Estado quedan reducidas a estos supuestos:

- cuando se atribuya la materia en bloque al Estado, sin distinguir las diversas facultades que éste pueda sumir sobre ellas;
- cuando se atribuya al Estado no la materia en bloque, sino un determinado sector de la misma;
- cuando se atribuya al estado un determinado tipo de potestades sobre una materia, como legislación sobre la misma.

##### **- Competencias propias de las Comunidades Autónomas.-**

La Constitución no delimita ni garantiza directamente un ámbito material de competencias propias de los entes autonómicos, ni fija tampoco los diferentes niveles de poder que en cada materia habrán de corresponderles forzosamente. Ambas opciones se encomiendan a la voluntad de cada Comunidad, a través de la técnica del reenvío a los respectivos Estatutos.

Los textos son muy claros al respecto. Así el art. 147.1 señala que los Estatutos de Autonomía deberán contener, entre otras delimitaciones, "las competencias asumidas dentro del marco



establecido en la Constitución"; el apartado 3 del art. 149 dispone que "las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos".

Por otro lado, no todas las materias enunciadas en el art. 148.1 pueden asumirse exclusivamente por las Comunidades Autónomas, pueden desarrollar legislativamente y ejecutar por sí mismas.

#### - **Competencias delegadas de las Comunidades Autónomas.-**

La Constitución establece la posibilidad de ampliar, mediante actos de voluntad estatal, las competencias de las Comunidades Autónomas en materias recogidas en sus respectivos Estatutos.

Los supuestos previstos son:

- **mediante Ley Marco**, art. 150.1: "Las Cortes Generales, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o algunas de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal".
- **mediante Ley Orgánica**, art. 150.2: "El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación".

## 5.- LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Siguiendo los arts. 140 y 141 de la Constitución y la Ley de Bases de Régimen Local, son Entidades Locales territoriales que integran la Administración Local:

- a) el Municipio.
- b) la Provincia.
- c) la Isla en los archipiélagos Balear y Canario.

Gozan, asimismo, de la condición de **Entidades Locales**:

- d) Las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas (Caseríos, Aldeas, Barrios, Anteiglesias, Concejos, Pedanías y lugares anejos).
- e) Las Comarcas u otras Entidades que agrupan varios municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con la ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.
- f) Las Áreas Metropolitanas.
- g) Las Mancomunidades de Municipios.

## **El Municipio**

Es la Entidad Local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

El gobierno y la administración municipal, excepto en aquellos Municipios que legalmente funciona en régimen de Concejo Abierto, corresponde al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del Municipio mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en la forma establecida por la Ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos.

Funcionan en régimen de Concejo Abierto los Municipios con menos de 100 habitantes, aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración y aquellos otros en los que su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.

La constitución en Concejo Abierto de estos último, requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma.

En el régimen del Concejo Abierto, el gobierno y la administración municipal corresponden a un Alcalde y una Asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. Ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en la Ley de Bases, Texto Refundido y las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.

## **La Provincia.**

La Provincia es una Entidad Local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

El gobierno y la administración autónoma de la Provincia corresponden a la Diputación u otras Corporaciones de carácter representativo.

Los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, conservan su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Las Comunidades Autónomas uniprovinciales y la foral de Navarra asumen las competencias, medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las Diputaciones Provinciales.

## **La Isla en los archipiélagos Balear y Canario**

Los Cabildos como órgano de gobierno, administración y representación de cada isla, se rigen por las normas de la Ley de Bases de Régimen Local que regula la organización y funcionamiento de las Diputaciones Provinciales, asumiendo las competencias de éstas, sin perjuicio de las que les corresponden por su legislación específica.

En el archipiélago canario subsisten Mancomunidades Provinciales Interinsulares exclusivamente como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales.



### **Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio**

Las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local podrán regular las Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para la Administración descentralizada 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.

### **Las Comarcas**

Las Comunidades Autónomas de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisen de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.

Las leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las Comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupan, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen.

### **Las Áreas Metropolitanas**

Las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, podrán crear, modificar y suprimir, mediante ley Áreas Metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.

Las Áreas Metropolitanas son Entidades Locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

### **Mancomunidades de Municipios**

Se reconoce a los Municipios el derecho a asociarse con otros en Mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

Las Mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Éstos han de regular el ámbito territorial de la Entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento. Los órganos de gobierno serán representativos de los Ayuntamientos mancomunados.

Para la efectividad de esta autonomía, la Ley de bases, de 2 de abril, en su art. 2, establece que la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses.

En su calidad de administradores públicos territoriales, corresponden en todo caso a los Municipios, Provincias e Islas:

- 1.- las potestades reglamentarias y de autoorganización,
- 2.- las potestades tributaria y financiera. Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y en los de las Comunidades Autónomas;
- 3.- la potestad de programación o planificación,
- 4.- las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes,
- 5.- la presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos,
- 6.- las potestades de ejecución forzosa y sancionadora,
- 7.- la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos,
- 8.- la inembargabilidad de sus bienes y derechos.

Por último, establece el art. 6, 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 con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

Los Tribunales ejercen el control de legalidad de los acuerdos y actos de las Entidades Locales.

## 6.- LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

Integran la Administración Institucional (art. 1.2. Ley Entidades Estatales Autónomas):

- los Organismos Autónomos;
- los servicios administrativos sin personalidad jurídica distinta de la del Estado, bien se trate de servicios públicos centralizados, dotados total o parcialmente con subvenciones, bien de cajas, comités, juntas, comisiones y, en general, de organismos que tengan a su cargo exclusivamente la administración y distribución de fondos;
- las sociedades estatales.

Las *Sociedades Estatales* son aquellas creadas por el Estado, directamente o a través de Organismos Autónomos, para la realización directa de actividades industriales, mercantiles, de transportes u otras análogas de naturaleza de naturaleza y finalidades predominantemente económicas.

Las empresas nacionales se regirán por las normas de Derecho mercantil, civil y laboral. Habrán de ser constituidas, precisamente, como Sociedades Anónimas de fundación simultánea a su creación y la participación que tengan en su capital el Estado o los Organismos Autónomos, deberá ser siempre mayoritaria, salvo que por Ley se autorice una menor participación.

Son **sociedades estatales** (art. 6 de Ley General Presupuestaria):





a) Las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Administración del estado o de sus Organismos Autónomos y demás Entidades estatales de Derecho Público.

b) Las Entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica, que por Ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado.

Son Sociedades Estatales, entre otras:

- Consejo de Administración del Patrimonio Nacional,
- Instituto Español de Comercio Exterior,
- Fábrica Nacional de Moneda y Timbre,
- Comisión Nacional de Mercado y Valores,
- Consejo de Seguridad Nuclear
- Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial,
- Ente Público Radio Televisión Española
- RENFE

El Instituto Nacional de Industria y el Instituto Nacional de Hidrocarburos, han sido suprimidos, creándose la Agencia Industrial del Estado y la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI).

Los *Servicios Administrativos sin personalidad jurídica*, son aquellos que en atención a sus circunstancias tienen consignada la totalidad o la mayor parte de sus dotaciones en los Presupuestos del Estado, en forma de subvención, sin la especificación ni clasificación con que figuran en los Presupuestos los créditos de los demás servicios públicos centralizados.

Los *Organismos para la administración fondos especiales*, son aquellos que tienen a su cargo, exclusivamente la gestión de recursos destinados a la dotación complementaria de los gastos de personal y material de algún servicio público. Estos Organismos podrán ser constituidos y organizados mediante disposiciones administrativas, siempre que los recursos económicos preciso para el cumplimiento de sus fines se hayan creado por una Ley.

Los *Organismos Autónomos* son entidades de Derecho público creadas por la Ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de los del Estado, a quienes se encomienda expresamente en régimen de descentralización la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público.

Las Leyes de creación de los Organismos Autónomos constituirán los estatutos de cada uno de ellos, y determinarán de manera específica:

- a) las funciones que hayan de tener a su cargo, así como su competencia;
- b) el Ministerio a que hayan de quedar adscritos;
- c) las bases generales de su organización, régimen de acuerdos de sus órganos colegiados y designación de los Presidentes, Directores, Consejeros y Vocales;
- d) los bienes y medios económicos que se les asignen para el cumplimiento de sus fines y los que hayan de disponer para la realización de los mismos.

Es importante señalar que los Organismos Autónomos no podrán realizar funciones que no les estén expresamente asignadas en sus disposiciones fundacionales.

Por otro lado, el régimen de descentralización no implica una desvinculación de los Departamentos ministeriales a que estén adscritos, sino que tendrán las funciones que les asigne la Ley. Es más, el Ministro Jefe del Departamento al cual están adscritos podrá inspeccionar el cumplimiento de los servicios encomendados. Al finalizar cada ejercicio el Organismo Autónomo presentará al Ministro, y éste al Gobierno, una Memoria detallando la actividad desarrollado durante el período correspondiente y los resultados de su gestión.

#### **Los Organismos Autónomos se extinguen:**

- por Ley,
- por el transcurso del tiempo de existencia señalado en la Ley Fundacional,
- por el cumplimiento del fin para que fueron creados, con acuerdo en este caso del Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado.

El patrimonio de los Organismos Autónomos extinguidos pasará al Tesoro.

A modo de conclusión, comentar que el pasado 15 de octubre de 2015 se aprobó la **Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público**, que modifica varios aspectos normativos comentados en el desarrollo de este tema. Ahora bien, a pesar de que se trata de una norma aprobada y publicada, su entrada en vigor no está prevista hasta el 6 de octubre de 2016, por lo que en este momento aún no está vigente y no puede establecerse como norma.



## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- Constitución Española de 1978.
- Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado.
- Real Decreto 907/1994, de 5 de mayo, de Reestructuración Ministerial.
- Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985 y Texto Refundido aprobado por Decreto de 18 de abril de 1986.
- Ley de 26 de diciembre de 1958, de Régimen Jurídico de Entidades Estatales Autónomas.
- Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

## 7. ESQUEMA RESUMEN TEMA 35

### 0.- INTRODUCCIÓN.

Breve alusión al significado de la distribución territorial del poder.

### 1.- ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO.-

Artículo 137 de la Constitución: "El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".

### 2.- PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

Estos principios reconocidos constitucionalmente son:

- Principio de Unidad,
- Principio de Igualdad,
- Principio de Solidaridad
- Principio de Prohibición de Federaciones entre Comunidades Autónomas.

Estos principios según la Ley 6/1997 son:

- Principios de organización y funcionamiento.

#### 1.- De organización.

- a) Jerarquía.
- b) Descentralización funcional.
- c) Desconcentración funcional y territorial.
- d) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.
- e) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.
- f) Coordinación.

#### 2.- De funcionamiento.

- a) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.
- b) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- c) Programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados.
- d) Responsabilidad por la gestión pública.



- e) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
  - f) Servicio efectivo a los ciudadanos.
  - g) Objetividad y transparencia en la actuación administrativa.
  - h) Cooperación y coordinación con las otras Administraciones públicas.
- Principio de servicio a los ciudadanos.

### **3.- LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.**

1.- La organización de la Administración General del Estado responde a los principios de división funcional en Departamentos ministeriales y de gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas, salvo las excepciones previstas por esta Ley.

2.- En la organización central son órganos superiores y órganos directivos:

A) Órganos superiores:

- a) Los Ministros
- b) Los Secretarios de Estado

B) Órganos directivos:

- a) Los Subsecretarios y Secretarios generales.
- b) Los Secretarios generales técnicos y Directores generales.
- c) Los Subdirectores generales.

3.- En la organización territorial de la Administración General del Estado son Órganos directivos tanto los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, que tendrán rango de Subsecretario, como los Subdelegados del Gobierno en las provincias, los cuales tendrán nivel de Subdirector general.

4.- En la Administración General del Estado en el exterior son Órganos directivos los embajadores y representantes permanentes ante Organizaciones internacionales.

### **4.- LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

- Creación. Tres vías:

- \* Por Ley
- \* En virtud del art. 143, por la que la asunción de competencias se realizará durante un período de 5 años.
- \* En virtud del art. 148, por el que se asumen plenamente las competencias.

- Estatutos de Autonomía: "la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico".
- Potestad Legislativa: "las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o algunas de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal".
- Competencias:
  - \* Competencias exclusivas del Estado: art. 149.1 CE
  - \* Competencias de las Comunidades Autónomas: art. 148 CE
  - \* Competencias delegadas de las Comunidades Autónomas:
    - ley marco
    - leyes de armonización

## 5.- LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Los Entes que integran la Administración Local son:

- el Municipio: pieza básica de la organización territorial del Estado,
- la Provincia: determinada por la agrupación de municipios;
- las Islas: organizados en Cabildos;
- las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal: caseríos, parroquias, concejos, pedanías, ....
- las Comarcas: agrupación de varios municipios con intereses comunes;
- las Áreas Metropolitanas: integradas por Municipios de aglomeraciones urbanas;
- las Mancomunidades: asociación de municipios para la ejecución de servicios comunes.

## 6.- LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL.

Compuesta por:

- Organismos Autónomos: entidades de Derecho Público, en régimen de descentralización que tienen como objetivo la organización y administración de un servicio público.
- Servicios administrativos sin personalidad jurídica: son servicios públicos centralizados subvencionados.
- Organismos de fondos especiales: gestionan recursos complementarios en materia de gastos de personal y material de un organismo público.



- Sociedades Estatales: creadas para la realización de actividades industriales, mercantiles, de transportes o de naturaleza y finalidad económica.

## 8. CUESTIONES BÁSICAS

### 1. ¿Cuántos tipos de Comunidades Autónomas ampara la Constitución Española de 1978?

Nuestro Texto Constitucional regula tres tipos distintos de Comunidades Autónomas:

- 1.- Comunidades Autónomas "históricas". Son aquellas que asumen las competencias constitucionalmente recogidas en el momento de su creación.
- 2.- Comunidades Autónomas "ordinarias". Son las que asumirán sus competencias una vez hayan transcurrido cinco años.
- 3.- Comunidades Autónomas "de interés nacional". Son las creadas por las Cortes Generales mediante ley orgánica, asumiendo sus competencias gradualmente en el plazo de cinco años.

### 2.- Tras la lectura del tema señala cuántos tipos de Administraciones Públicas existen.

De la lectura detallada del tema podemos establecer, en principio, una clasificación basada en el criterio territorial. Así, podemos diferenciar entre:

- a) Administraciones Territoriales. Son aquellas Entidades en las que el territorio se configura como elemento esencial de la misma, ejerciendo su poder a todos los habitantes del mismo. Y son: la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local.
- b) Administraciones No Territoriales. En estas Entidades el territorio no configura la naturaleza de las mismas. Su poder se extiende únicamente a los habitantes incluidos dentro del ámbito de sus competencias. En nuestro país es la Administración Institucional.

### 3.- Diferencias entre Organismos Autónomos y Empresas Nacionales.

En primer lugar, los Organismos Autónomos son entidades de carácter Público, es decir, actúan en régimen de Derecho Público. Además tiene una personificación pública, esto es, son creados mediante ley.

Las Empresas Nacionales, en cambio, son entidades cuya personificación está tomada del Derecho Mercantil. Recordemos que es obligatorio que la Empresa Nacional adopte la forma de Sociedad Anónima. Además son entes que actúan en régimen de Derecho privado, o lo que es lo mismo se rigen por las normas del Derecho mercantil, Civil y Laboral.