



FACULTAD DE DERECHO

CONSTITUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UNA PROPUESTA DE REESTRUCTURACIÓN

Autor: José Enrique Pérez-Ardá Carbonell
5º E3-C

Derecho Constitucional

Tutor: Miguel Ayuso Torres

Madrid
Abril 2017

RESUMEN

El presente trabajo consiste en un ambicioso intento de llevar a cabo una propuesta de reforma de la Administración Territorial del Estado español, tomando como base la inspiración y fundamentos constitucionales que le dieron vida. Se trata de un cuestión polémica y sometida a debate tanto en la sociedad como en los poderes públicos españoles; no obstante, se pretende realizar un acercamiento a la cuestión desde una perspectiva diferente a la predominante, de forma que se pueda proponer alguna solución al atasco generalizado al respecto. Es indudable que la gran expansión del tema ha provocado en ciertos momentos que muchas de las ideas y comentarios respondan a ideas sesgadas.

Con este objetivo en mente, será preciso traer a coalición una descripción de la relación existente entre la Constitución Española de 1978 y la Administración Pública, a partir de la cual se establezcan los objetivos primordiales de la Administración. Asimismo, habrá que llevar a cabo una amplia descripción de la Administración Pública, no únicamente de su dimensión territorial. Una vez llegados a este punto, se podrá abordar profundamente la cuestión territorial, proponiendo una introducción histórica que sienta las bases del problema, para una vez descrita la actual configuración territorial, poder plantear los distintos problemas que suscita y proponer una reforma que los erradique.

Palabras clave: Administración Pública, Constitución, Estado, Administración General del Estado, Comunidad Autónoma, Municipio, Provincia, Derecho Constitucional, Derecho Administrativo.

ABSTRACT

The current thesis accounts for an ambitious attempt to amend the Spanish territorial administrative system. Those constitutional precepts that inspire such system will be used as the starting point. There is controversy surrounding this topic, constantly being subject to fierce debate both within society and public powers; nonetheless, one of the utmost concerns relates to the permanent intention of maintaining a different approach, so that a feasible solution that unblocks the current paralysis comes up. Undoubtedly, as it is tremendously widespread, it should not surprise anybody that from time to time some of the ideas brought up respond to biased perspectives.

With a view to so, a description of the relation between the Spanish Constitution of 1978 and the Public Administration must be conducted, which will set the basis to

comment on the objectives of the latter. Furthermore, it will be necessary to carry out a wide description of the Spanish Administration, not merely of its territorial dimension. Up to this point, there will be enough research to accurately approach the territorial issue, bringing up a historical introduction, which will lead to a description of the current territorial structure. This will finally give grounds to determine the different problems and come up with a proposal to eradicate them.

Keywords: Public Administration, Constitution, State, State Administration, Autonomous Community, Municipality, Province, Constitutional Law, Administrative Law.

Contenido

RESUMEN.....	1
Palabras clave.....	1
ABSTRACT.....	1
Keywords:	2
1. LISTADO DE ABREVIATURAS.....	4
2. INTRODUCCIÓN	5
3. CAPÍTULO I: ANÁLISIS DESCRIPTIVO.....	7
3.1 Definición y acercamiento al concepto de Administración Pública.....	7
3.2 Incidencia del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo en la Administración Pública	10
3.3 Preceptos constitucionales relacionados con la Administración.....	14
3.4 Descripción de la AP.....	20
3.5 Objetivo general: salvaguardar el Estado social y democrático de Derecho.....	20
3.6 Administración Territorial.....	22
3.6.1 Introducción histórica.....	22
3.6.2 Descripción Administración Territorial	24
3.6.3 Administración General del Estado.....	25
3.6.4 Administración de las Comunidades Autónomas.....	27
3.6.5 Administración Local.....	29
3.7 AP Instrumental: acercamiento conceptual.....	31
3.7.1 Clasificación Interna de la Administración Pública Instrumental: Organismos Públicos	32
4. CAPÍTULO II: DIAGNÓSTICO DE PROBLEMAS Y PROPUESTA.	35
4.1 Problemas de la Administración Territorial	35
4.2 Propuesta de Reforma de la Administración Territorial.....	37
5. CONCLUSIONES	41
6. BIBLIOGRAFÍA.....	44
6.1 Legislación	44
6.2 Jurisprudencia	44
6.3 Obras doctrinales.....	45

1. LISTADO DE ABREVIATURAS

AP	<i>Administración Pública</i>
AAPP	<i>Administraciones Públicas</i>
AT	<i>Administración Territorial</i>
AI	<i>Administración Instrumental</i>
AC	<i>Administración Corporativa</i>
AGE	<i>Administración General del Estado</i>
AL	<i>Administración Local</i>
Art.	<i>Artículo</i>
AVE	<i>Alta Velocidad Española</i>
CCAA	<i>Comunidad(es) Autónomas</i>
CE	<i>Constitución Española 1978</i>
CORA	<i>Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas</i>
Dº Constitucional	<i>Derecho Constitucional</i>
Dº Administrativo	<i>Derecho Administrativo</i>
Ed.	<i>Edición</i>
LOFAGE	<i>Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE 15 de abril de 1997)</i>
LBRL	<i>Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE 3 de abril de 1985)</i>
LJCA	<i>Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (BOE 14 de julio de 1998)</i>
log. Cit.	<i>Obra citada anteriormente</i>
Núm.	<i>Número</i>
OI	<i>Organización Internacional</i>
p., pp.	<i>Página, páginas</i>
TC	<i>Tribunal Constitucional</i>
TS	<i>Tribunal Supremo</i>

2. INTRODUCCIÓN

El razonamiento que fundamenta la elección del presente tema es complejo. En primer lugar, desde un punto de vista jurídico resulta altamente enriquecedor, no únicamente por requerir el estudio de dos de las ramas fundamentales del ordenamiento jurídico español, sino que también permite comprender la relación existente entre ellas, y como esta se traduce directamente en la relación entre los poderes públicos y la ciudadanía. Por otra parte, se trata de una cuestión recurrente en los medios de comunicación, cuyo debate está arraigado tanto en la sociedad como en la clase política española. Es preciso matizar que, aunque el debate alcanza todas las dimensiones de la Administración Pública, sin lugar a dudas la mayor conflictividad y atención reside en su vertiente territorial, razón por la que, aun llevando a cabo una descripción genérica de la Administración, la valoración y posible reforma se plantea exclusivamente sobre la Administración Territorial.

Numerosas son las voces que reclaman la necesidad de una reestructuración de la Administración española. No obstante, presentado a primera vista, sin entrar a valorar los múltiples detalles y entresijos de dicho debate, puede surgir la duda sobre si dicha reforma es verdaderamente necesaria o, de forma contraria, se ha llegado a un punto en el que dicha premisa es utilizada como una accesible e irreflexiva explicación de cualquier mal de la sociedad. Por tanto, antes de embarcarse en la propuesta de una reforma, habrá que valorar objetivamente el grado en el que la misma es necesaria.

En caso afirmativo, se pretenderá desechar muchos de los puntos de partida de los que suele partir el grueso de los opinantes, de forma que se plantee cambio de perspectiva, pretendiendo plantear una alternativa desde un punto de vista diferente a uno que hasta el momento se ha revelado como inútil. De esta manera, ante un debate de futuro, sobre el que circulan diversas visiones, se buscará plantear una alternativa viable y novedosa. sobre la Administración Territorial.

La bibliografía al respecto es extensa, concentrada principalmente en manuales de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo, así como en estudios doctrinales, de autores de gran reconocimiento como Eduardo García de Enterría, en los que se entra a valorar lo expuesto por los mismos; a su vez, será recurrente el instrumento de textos legales, dentro de los cuales destaca la Constitución Española, de forma que el planteamiento siempre sea desde un punto de vista constitucional. A este respecto, la

doctrina del Tribunal Constitucional será un recurso habitual, ya que ha concretizado la forma en la que los preceptos constitucionales relacionados con la Administración han de ser interpretados.

La estructura presentada en el índice pretende dividir en trabajo en dos partes principales. La primera responde a una parte objetivo-descriptiva, en la que se explica el concepto de Administración desde un punto de vista constitucional, y como la relación entre el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo afecta a la Administración, una descripción de la Administración, con especial atención en su dimensión territorial. La segunda responde a una parte subjetiva, en la que a partir de lo anterior el autor identificará cuáles son a su juicio los principales problemas a resolver y la manera más adecuada de hacerlo.

3. CAPÍTULO I: ANÁLISIS DESCRIPTIVO

3.1 Definición y acercamiento al concepto de Administración Pública

Aristóteles defendía, tomando como base las lecciones de su maestro Platón, que el ser humano es un animal social, es decir, precisa de los demás para vivir, puesto que su tendencia instintiva y natural es la de organizarse en comunidades.

El hombre es por naturaleza un ser asociativo. La dimensión social del hombre ha tenido numerosas consecuencias a lo largo de la Historia. Una de las más relevantes: la Administración. La esencia originaria de la Administración es, por tanto, poner en alza este carácter de los individuos, fomentando la solidaridad entre ellos, lo cual redundará en beneficios para el grupo.

Desde un punto de vista etimológico, Administración puede ser identificada con la idea de gestión, con la distribución y control de una serie de medios, con el objetivo de satisfacer una serie de intereses; para poder cumplir esta cadena causal es precisa una concatenación de acciones, enmarcadas dentro de un plan. Prosiguiendo con esta idea, al traer a coalición el carácter público, se pretende denotar que se hace referencia a la gestión de intereses ajenos. ¿Qué tipo de intereses? Los intereses colectivos y comunes de la comunidad; esto último puede ser foco de conflicto, ya que los intereses son muy variados, pero aun disponiendo de medios diferentes, es necesaria la construcción de una organización compleja: la Administración Pública (en adelante, AP)¹.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, esta organización poseerá diversos caracteres, que se abordan a continuación:

- Precisa de la existencia de una comunidad general y superior, de una comunidad soberana. La AP está a su servicio, a partir de la organización política de la que se dota a la comunidad²³.
- La AP posee, por tanto, un papel subordinado. Los intereses a los que pretende dar respuesta pertenecen a unos titulares ajenos a ella.

¹ MARTÍN MATEO, R., “La Administración como solución organizatoria”, *“Manual de Derecho Administrativo”*, Aranzadi, 2004, pp. 21-30.

² Es interesante comentar, y de forma especial con vistas a abordar las particularidades de España, que la comunidad general admite de subcomunidades, cuya legitimidad emana de la primera. Este es el razonamiento de las Comunidades Autónomas, provincias o municipios; sin embargo, también es importante recalcar el caso de Estados plurinacionales, en los que ciertas comunidades poseen facultades propias.

³ “Manual de Derecho Administrativo”, log. cit., p. 27.

- Tal y como será abordado en apartados posteriores, la AP está sometida al principio de legalidad⁴, en tanto en cuanto se trata de una actividad jurídica. La AP no puede actuar de forma arbitraria, estando sus posibilidades de actuación determinadas en cierta manera; hay que reconocer que posee una serie de poderes discrecionales.
- Se trata de una actividad jurídica, racional y organizada. La consecución de los fines para los que está dedicada la AP no se produce de forma aleatoria. La AP demanda de una estructura y de una guía, que venga determinada por el Derecho, pero que se combine con ciertas técnicas que ayuden a maximizar la eficiencia de dicho proceso; a su vez, estos intereses son de carácter público, sin embargo, dentro de éstos, la AP ha de seleccionar algunos en los que centrarse. Esta decisión es inminentemente política, estando en gran parte determinada por lo dispuesto en la Constitución y las demandas de esa sociedad en particular⁵⁶.
- La actividad de la Administración está sometida al principio de legalidad, pero a su vez es una actividad privilegiada. Resulta intuitivamente comprensible afirmar que la AP posee de mayores instrumentos de los que puedan disponer los particulares, en tanto en cuanto los intereses generales deben prevalecer frente a los particulares. No obstante, esto no ha de dar legitimidad a la AP para cometer abusos frente a los particulares no atendiendo al principio de legalidad, por lo que los particulares tienen a su disposición mecanismos de defensa ante

⁴ ESCUIN PALOP, C., “El sometimiento de la Administración a la Ley y al Derecho”, “Curso de Derecho Administrativo”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 131-140. El principio de legalidad en relación con la AP se configura en base a la teoría de la vinculación positiva, todo lo que no está permitido está prohibido, y de la vinculación negativa, todo lo que no está prohibido está permitido. A la hora de aplicarlo, los Estados adoptan versiones intermedias de ambas, inclinándose más en una dirección u en otra.

⁵ Tal y como se explicará más adelante, el artículo 103 de la CE establece que la AP sirve con objetividad a los intereses generales. ¿Qué alcance tiene esta disposición? Se trata de una cuestión relativa, sin embargo, existen ciertas guías para llevar a cabo una determinación concreta. En este sentido, la Exposición de Motivos de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE 15 de abril de 1997), establece que los intereses generales han de definirse de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional. Es preciso mencionar que esta Ley ha sido recientemente derogada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE de 2 de octubre de 2015).

⁶ “Manual de Derecho Administrativo”, log. cit., p. 29.

posibles distorsiones en la actividad de la AP (por ejemplo, los Tribunales a los que pueden acudir los particulares)⁷.

Es preciso hacer un acercamiento histórico a la cuestión. El Derecho Administrativo surge a consecuencia de la Revolución Francesa, identificándose con el Poder Ejecutivo, respuesta del principio de división de poderes del marco constitucional; se trataba del régimen jurídico especial del Poder Ejecutivo.

Durante esta época seguían existiendo reminiscencias prácticas del absolutismo y feudalismo anteriores. La dogmática alemana, encabezada por autores como Laband⁸, entre otros, introdujo una novedad fundamental en la cuestión a tratar: el reconocimiento del Estado como persona jurídica.

El Estado se convierte, pues, en persona jurídica. La personalidad jurídica, anteriormente depositada en cada uno de los poderes que ejercía (legislativo, judicial y ejecutivo), pasa al Estado en sí, haciendo que éstos pierdan su singularidad e identidad propias, convirtiéndose en meras expresiones del Estado; previamente el Estado era un conjunto de poderes individualizados, pasando a ser una persona jurídica que ejerce diversas funciones, entre ellas administrar⁹.

Respecto al concepto en sí de personificación cabe decir que bebe de concepciones filosóficas-cristianas. La personificación de entidades, como sujetos de derechos y obligaciones, supone un claro guiño a la persona humana. Con retrospectiva, cabe decir que ha ayudado enormemente a facilitar las relaciones entre la AP y los administrados. En esta línea, la AP es susceptible de ser considerada a primera vista como una unidad, pero una visión más cercana y atenta delata como la AP está parcelada en diversos sectores atendiendo a los intereses que pretenda dar respuesta. Lo anterior es consecuencia de la técnica de personificación de las organizaciones¹¹.

⁷ “Manual de Derecho Administrativo”, log. cit., p. 30.

⁸ Jurista alemán, especialista en la teoría del Estado.

⁹ GARCÍA DE ENTERRIA, E. Y FERNÁNDEZ, T-R., “La Administración Pública como Persona Jurídica”, “Curso de Derecho Administrativo I”, Civitas Ediciones, Madrid, 2002, pp. 29-65.

¹⁰ Las implicaciones que conlleva la función de administrar ha sido uno de los debates más extendidos dentro de los estudiosos de la teoría del Estado y de la AP. En contraste con el Poder Legislativo y el Poder Judicial, que declaran, la AP actúa; no obstante, no se ha conseguido ofrecer una definición positiva de qué consiste administrar, siempre siendo definida de forma negativa.

¹¹ “Manual de Derecho Administrativo”, log. cit., pp. 31-32.

3.2 Incidencia del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo en la Administración Pública

El presente trabajo aborda la Administración Pública desde un punto de vista constitucional. Sin embargo, resultará inevitable hacer constante referencia al concepto de Derecho Administrativo. Desde un punto de vista histórico, el Dº Administrativo y el Dº Constitucional surgieron simultáneamente; el desarrollo pleno del segundo fue más lento, por lo que, considerando el papel de ambos como líderes del Derecho Público, a lo largo de la historia, en determinados contextos, ha habido confusión o mezcla entre ambas ramas. De esta manera, se hace especialmente necesario llevar a cabo una distinción nítida entre ambos.

Desde el surgimiento de los Estados constitucionales la relación entre Dº Constitucional y Dº Administrativo ha sido tema de controversia dentro de la doctrina del Dº Público. De forma indudable se trata de una relación muy cercana, pudiendo decirse que el Dº Constitucional estudia el conglomerado del Dº Administrativo: el primero se encarga del estudio de los órganos del Estado, mientras que el segundo se encarga del estudio de la actividad de éstos. De esta manera, es defendible que el Dº Constitucional es el que fija el marco sobre el que ha de actuar el Dº Administrativo; es palpable la especial relevancia que presenta a efectos del presente trabajo.

La doctrina comparada, en especial la dogmática alemana, ha analizado esta relación, con resultados diferentes. De esta manera, identificó los puntos comunes entre ambos ámbitos, llegando, en ciertas ocasiones, a plantear una identificación absoluta; se sustenta sobre la necesidad imperiosa de que la actividad pública se halle vinculada con los principios inspiradores del ordenamiento jurídico¹². El argumento principal se basa en el hecho de que ambos versan sobre normas del Estado.

Por su parte, parte de la doctrina alemana centró sus esfuerzos en concebir el derecho administrativo como una rama completamente autónoma. Fritz Werner¹³, como uno de los últimos representantes históricos de esta tradicional discusión, llegó a la conclusión

¹² Razón por la que en muchas ocasiones el Dº Administrativo es definido de forma negativa, es decir, a partir de los límites de la actividad administrativa.

¹³ Profesor alemán de Derecho, y antiguo presidente del Tribunal Supremo Administrativo de Alemania.

de que la relación existente puede definirse como que el derecho administrativo es derecho constitucional concretizado¹⁴.

Adicionalmente, cabe plantear otra de las tradicionales relaciones que se han planteado entre estas dos ramas, reflejando sus efectos sobre la AP: “*el Derecho Constitucional pasa, el Derecho Administrativo permanece*”¹⁵; por una parte, se refiere a la materialización práctica y obligatoriedad de los actos de la Administración, de forma contraria al carácter esencialmente declarativo de los textos constitucionales (importante mantener en mente el momento en el que el autor de dicha cita la realizó: siglo XIX)¹⁶.

Por tanto, de forma conclusiva, parece posible hacer una lista con las diferencias principales existentes entre ambos:

- El Dº Constitucional posee normas estáticas y el Dº Administrativo dinámicas.
- El primero estudia los órganos del Estado y el segundo la acción de éstos; algunos lo verbalizan diciendo que el primero estudia la anatomía del Estado y el segundo las funciones del mismo.
- Poseen diferente categoría y función jurídica: el Dº Constitucional ofrece una serie de directrices y orientaciones que no ofrece el Dº Administrativo.
- El primero se relaciona con la dirección del Estado en general, en tanto que el segundo concretiza y detalla las relaciones existentes entre las diversas normas constitucionales¹⁷.

A mero título aclarativo, teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, parece totalmente inverosímil afirmar que existe identificación absoluta entre estas dos ramas jurídicas. Sin embargo, es preciso aclarar que, en determinadas ocasiones, la realidad se muestra diferente. En ciertas ocasiones, el Derecho Administrativo ha sustituido al Derecho Constitucional, ante la total ruptura o ausencia de orden constitucional en un

¹⁴ ROMANO, A., “Los principios constitucionales de las Administraciones Públicas”, Revista de Derecho Constitucional Europeo, núm.23. Enero-Julio 2015.

¹⁵ MEILAN GIL, J.L., “*La Administración Pública a partir de la Constitución de 1978*”, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 16. Núm. 47. Mayo-Agosto 1996, pp. 55-100.

¹⁶ CALAHORRO AGUILAR, A., “*La dimensión del Estado y de las Administraciones Públicas en España*”, Revista de Derecho Constitucional Europeo, Núm. 20. Julio-diciembre/2013., pp. 55-122.

¹⁷ JÉREZ TAMAYO, D., “La Organización administrativa de los órganos locales del poder popular en los municipios: visión desde la constitución de la República.”, 2010, pp. 1-63.

determinado Estado. Intuitivamente, parece razonable afirmar que esta situación conllevará de forma inherente consecuencias negativas. Sin embargo, la realidad histórica reciente en España revela lo contrario, tal y como ocurrió durante el gobierno franquista, en el cual la organización administrativa se configuró a partir de legislación administrativa y no bajo el refugio y guía de una Constitución¹⁸.

Sin lugar a dudas, en aquella época el Dº Administrativo adquirió un papel de garante de los derechos de los administrados y del funcionamiento del Estado. Tal particular hace plantearse la idea de que durante un considerable periodo de tiempo el Dº Administrativo fuese el único instrumento de índole jurídico-pública con capacidad de ejercer cierto control sobre este tipo de Estado ha de haberlo dotado de una identidad y fuerza remarcables¹⁹.

Como ejemplo de la idea del párrafo anterior, cabe mencionar una serie de leyes: Ley, 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo²⁰, la Ley de 26 de julio de 1957, de Régimen Jurídico de la Administración Civil del Estado²¹ y, por último, la Ley, de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa(en adelante, LJCA)²²; de hecho, estas leyes no estuvieron en vigor únicamente durante el franquismo, sino que siguieron en vigor, debido a su alta calidad durante la época democrática, hasta que fueron derogadas. La LJCA fue derogada en 1998, mientras que la Ley 30/1992²³ derogó parte de la primera y la segunda fue derogada en 1997.

Esta puesta en alza puede ser objeto de crítica en la actualidad. Habrá que atender a la concepción de Estado de Derecho que se acuñe. En este sentido, parece indudable afirmar que no es lo mismo un Estado de Derecho que un Estado con derecho. La alabanza de leyes promulgadas en un Estado ampliamente etiquetado de autoritario es susceptible de escepticismo. En la actualidad el factor democrático es intrínseco al concepto de Estado de Derecho, por lo que estas leyes carecerían de total legitimidad.

¹⁸ Según Parejo Alfonso el Derecho Administrativo trató de “reconducir al máximo el Estado real al modelo de Estado de Derecho con los solos mimbres de la técnica jurídica”:

¹⁹ TRONCOSO REIGADA, A., “Dogmática Administrativa y Derecho Constitucional: el caso del servicio público”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm.57, año 19, Septiembre-Diciembre 1999, pp. 87-164.

²⁰ Ley 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo (BOE 18 de julio de 1958).

²¹ Decreto de 26 de julio de 1957, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (BOE 31 de julio de 1957).

²² Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (BOE 14 de julio de 1998).

²³ “Dogmática Administrativa y Derecho Constitucional: el caso del servicio público”, log. cit., pp. 88-89.

Sin embargo, bajo la concepción abrazada tradicionalmente por la dogmática alemana, como Mohl²⁴, el concepto de Estado de Derecho es previo al de Estado democrático.

La problemática anterior se halla en la discusión del origen de la legitimidad del ordenamiento jurídico, la cual está basada en la disyuntiva entre el principio de legalidad o el principio de constitucionalidad²⁵. En el caso de la España franquista venció el principio de legalidad, debiendo siempre mantener en mente que se trata de un caso particular. De todas maneras, aun sin ser objeto del presente trabajo, parece necesario aclarar que la evolución técnica de los conceptos jurídicos ha llevado a la dogmática a plantearse como insuficiente la única alegación del principio de legalidad como fuente de legitimidad²⁶.

Sirve de ejemplo de confusión entre ambas ramas el caso de división de la AP española. En este sentido, en lo que respecta a la Administración territorial (como se explicará más adelante, desde un punto de vista territorial, la AP está dividida en función de si su alcance es estatal, autonómico y local) no se plantea confusión en su sometimiento al Dº Administrativo. Sin embargo, surge conflicto en aquellos poderes públicos categorizados como órganos constitucionales y órganos de relevancia constitucional²⁷, los cuales se rigen por el Derecho Constitucional o Parlamentario, o por las normas orgánicas propias de cada uno de ellos. El razonamiento detrás de esta distinción se basa en la idea de que en el ejercicio de la actividad para la que fueron concebidos no actúan como AP, sino como creadores o garantes del Derecho²⁸²⁹.

Para finalizar esta distinción es capital matizar que ambas ramas jurídicas tienen, en cierta manera, un contenido volátil, en el sentido de que son altamente dependientes de las circunstancias políticas, sociales y económicas³⁰. Poseen un fuerte dinamismo, puesto que, al tratar de dar respuesta a las necesidades sociales, precisan de una

²⁴ ROBERT VON MOHL, jurista alemán.

²⁵ HERRERO DE MIÑON, M., Memorias de estío, Ed. Temas de Hoy, Madrid, 1993, pp. 21-25. Refiriéndose a este caso particular de España, la realidad histórica en ese momento impidió el surgimiento de un Estado constitucional, lo cual dejó la única alternativa de la aparición de un “Estado de Derecho Administrativo”, cuya legitimidad descansaba sobre el principio de legalidad.

²⁶ TORSTEN, S., “*Estado de Derecho, poder público y legitimación desde la perspectiva alemana*”, Working Paper, n.88, pp.1-13; se trata de una discusión complicada y que tradicionalmente no ha sido afortunada.

²⁷ Cortes Generales, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Corona, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas...

²⁸ Actúan como AP en aquellas tareas de carácter instrumental, al realizar tareas inminentemente administrativas.

²⁹ PARADA, R., “Derecho Administrativo I”, Marcial Pons, Madrid, 2003.

³⁰ ESCUIN PALOP, C., “Origen y Evolución”, “Curso de Derecho Administrativo”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 25-31.

continua adaptación. Tal particular se ve reflejada en la realidad de España actual. Muchas son las voces que reclaman una reforma constitucional para hacer frente de forma más exitosa a las demandas actuales. Muchos otros defienden que la AP española está obsoleta y precisa de una reforma integral, lo cual será eje central del presente trabajo. En este sentido, se introduce la dicotomía entre Derecho y Sociedad, y cuál ha de ir primero.

3.3 Preceptos constitucionales relacionados con la Administración

La AP es tratada a lo largo de la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE). En particular cabe detenerse en el artículo 9³¹ enmarcado dentro del Título Preliminar, el artículo 149.1.18 CE³² del Título VIII (De la Organización Territorial del Estado) los artículos 103, 104, 105 y 106, del Título IV (Del Gobierno y la Administración).

Lo más significativo de las próximas líneas es que es en el texto constitucional donde se lleva a cabo una presentación de los distintos principios que informan de forma genérica a la AP. Dicho lo cual, es menester afirmar que la CE no aporta un esquema de organización constitucional de la AP, a partir del cual se pueda proponer una definición conceptual consistente. Tal y como fue explicado anteriormente, el estudio de la AP ha sido convulso y, en ocasiones, indeterminado a lo largo de la historia; no obstante, el paso del tiempo ha dado lugar a ciertas pautas definitorias del concepto de AP³³

³¹ Artículo 9 CE: “1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.”

³² Artículo 149.1 CE: “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

18: Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas”.

³³ “La dimensión del Estado y de las Administraciones Públicas en España”, log. cit., p. 64.

Artículo 9

Su apartado primero se refiere a la sujeción de los ciudadanos y de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Se trata de un requisito fundamental del Estado de Derecho, deduciéndose del mismo el carácter privilegio de la CE en el ordenamiento. El Tribunal Constitucional (en adelante, TC) ha profundizado en esta cuestión en diversos de sus pronunciamientos³⁴³⁵.

Esta supremacía se traduce en diversas consecuencias. En primer lugar, todas las normas han de respetar lo establecido en ella, así como la interpretación de las mismas ha de hacerse siempre respetando lo establecido en la CE. Por último, el tipo de vinculación a la que hace referencia a sido detallada por la doctrina constitucional³⁶³⁷.

Por otro lado, en lo que respecta a su apartado segundo cabe destacar que serán los poderes públicos los encargados de garantizar la libertad, igualdad y participación de los ciudadanos. No es necesario detenerse en una explicación detallada de cada uno de estos principios, a efectos del presente trabajo; en este sentido, únicamente cabe destacar la formulación que se hace del principio de igualdad, introduciendo su carácter de materialidad. De esta manera, se busca alcanzar una igualdad real y efectiva entre todos los ciudadanos³⁸. Este objetivo ha sido perseguido por la doctrina constitucional³⁹⁴⁰.

Finalmente, el apartado tercero se trata de una enumeración de distintos principios informadores del ordenamiento jurídico. Cabe destacar los dos últimos, el principio de responsabilidad y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de mayo de 1982 16/1982. FJ núm. 8: “*lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sean objeto de desarrollo por vía legal, es una norma jurídica, la norma suprema de nuestro ordenamiento, y en cuanto tal tanto los ciudadanos como todos los poderes públicos, y por consiguiente también los Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, están sujetos a ella (arts. 9.1 y 117.1 CE).*”

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de marzo de 1981 9/1981. FJ núm. 3: “*La Constitución es una norma cualitativamente distinta de las demás, por cuanto incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de convivencia política e informar todo el ordenamiento jurídico...*”.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de noviembre de 1983 101/1983. FJ núm. 3: “*mientras que los primeros (los ciudadanos) tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución ,..., los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución*”.

³⁷ RODRÍGUEZ COARASA, C., 2003, “*Sinopsis del artículo 9 de la Constitución Española.*” Congreso de los Diputados, 2013 (disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=9&tipo=2>; última consulta 3/04/2017).

³⁸ “*Sinopsis del artículo 9 de la Constitución Española*”

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de abril de 1986 39/1986 FJ núm. 4: “*El artículo 9.2 de la Constitución Española es un precepto que compromete la acción de poderes públicos, a fin de que pueda alcanzarse la igualdad sustancial entre los individuos, con independencia de su situación social...*”.

⁴⁰ “*Sinopsis del artículo 9 de la Constitución Española.*”

públicos. Respecto de la responsabilidad de los poderes públicos, simplemente se establece un derecho de indemnización a los ciudadanos que hayan sido lesionados en sus bienes o derechos⁴¹. Respecto a la arbitrariedad, en este contexto se identifica con aquello que no es acorde a la legalidad⁴².

Artículo 149.1.18 CE

Los artículos 148, 149 CE se encargan de establecer aquellas competencias que pertenecen a las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA), siendo el caso del 148 y las que pertenecen al Estado, el 149. Objetivamente, el sistema de reparto competencial entre los distintos niveles territoriales es mucho más complejo que esa mera división, sin embargo, a efectos del presente trabajo, por el momento será suficiente con esta distinción; el artículo 149.1.18 CE establece las distintas materias relacionadas con la AP que son competencia del Estado.

Artículos 103-107 CE (Título IV)

A efectos del presente trabajo no será necesario centrarse detalladamente en cada uno de los preceptos⁴³⁴⁴⁴⁵⁴⁶⁴⁷. Werner afirmó que el Dº Administrativo es el Dº Constitucional

⁴¹ Artículo 106.2 CE: “*Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.*”; se debe matizar que ha habido discusión en la doctrina sobre si tanto el funcionamiento normal y el anormal de la Administración es susceptible de originar indemnización, o solo el anormal. Fue solucionada por el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (BOE de 27 de noviembre de 1992): “*Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos*”; la Ley 30/1992 ha sido derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE de 2 de octubre de 2015) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE de 2 de octubre de 2015).

⁴² “*Sinopsis del artículo 9 de la Constitución Española.*”

⁴³ Artículo 103: 1: “*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.*”

2. *Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.*

3. *La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.*”

⁴⁴ Artículo 104.1: “*Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.*”

2. *Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.*”

⁴⁵ Artículo 105: “*La ley regulará:*

a) *La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.*

de lo concreto. La mayoría de los preceptos constitucionales están formulados de forma genérica, dejando espacio para un amplio marco interpretativo. Los artículos traídos a coalición no son una excepción. En la mencionada concreción que cada Estado les otorga en donde encuentran su espíritu e identidad⁴⁸; esta concreción es llevada a cabo tanto mediante leyes concretas como desde un punto de vista jurisprudencial.

Artículo 103

Los principios informadores de la actividad de la AP consagrados en el apartado primero han servido de guía para muchas leyes ordinarias. Destaca el caso de la reciente Ley 40/2015, la cual transcribe de forma literal parte del artículo e incluye el resto del mismo, añadiendo a su vez algunos principios adicionales.

La doctrina constitucional se ha pronunciado repetidamente sobre esta cuestión. Muchas son las ideas iluminadoras que deja el TC a este respecto, como que estos principios son de aplicación a todas las AAPP⁴⁹. Por otro lado, el servicio de la AP a los intereses generales con objetividad se materializa en el principio de neutralidad⁵⁰, mientras que el principio de jerarquía se traduce en el deber de respeto y obediencia a los superiores jerárquicos para los funcionarios⁵¹.

En lo que respecta al principio de eficacia, la práctica jurisprudencial ha dejado claro que se predica no solamente de cada AP individualmente, sino del conjunto completo de los poderes públicos, lo cual hace totalmente imperioso la existencia de mecanismos o

b) *El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.*

c) *El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.*

⁴⁶ Artículo 106: *“Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.*

2. Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.”

⁴⁷ Artículo 107: *“El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia.”*

⁴⁸ MARTÍN REBOLLO, L. *“La Administración en la Constitución”*, *“Revista de Derecho Político”*, núm. 37, 1992, pp. 51-82.

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de octubre 85/1983, FJ núm. 8: *“Que el artículo 103 CE es aplicable a todas las Administraciones Públicas es algo que no puede ponerse en cuestión, más de ello no puede colegirse (...) que sus exigencias comportan un determinado esquema uniforme...”*

⁵⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de junio 77/1985, FJ 29: *“...se incluye el mandato de mantener a los servicios públicos a cubierto de toda colisión entre intereses particulares e intereses generales...”*.

⁵¹ Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de octubre 82/1983.

fórmulas que permitan la conexión. En este sentido, se ha previsto la necesidad de fomentar técnicas de cooperación⁵².

Por otro lado, una simple lectura del apartado segundo sugiere la consagración de una reserva de ley total en lo que respecta a la creación de los órganos de la Administración. El TC estableció que simplemente se sugiere una reserva relativa, pudiendo aceptar la regulación mediante por ley o por reglamento⁵³⁵⁴.

Finalmente, respecto de su último apartado, el cual incluye regulación sobre acceso a la función pública, el TC ha realizado diversos pronunciamientos. Sin embargo, de todos ellos cabe recordar principalmente los dos principios fundamentales que consagra al respecto: el de reserva de ley y el de reconocimiento de la opción constitucional por un régimen estatutario⁵⁵⁵⁶.

Artículo 105

De forma generalizada, este precepto se refiere a la posibilidad de participación y audiencia de los administrados en los procesos administrativos. El artículo comienza con la expresión “La Ley regulará”, lo cual ha dado lugar a la discusión sobre si la efectividad de los derechos y libertades de los ciudadanos consagrados en este artículo precisan de desarrollo legislativo. La doctrina constitucional establece que el sentido de dicha reserva de ley no es postergar su posible alegación a la aprobación de una ley concreta, ya que se trata de principios de aplicación inmediata⁵⁷.

En este sentido, la referencia a la posibilidad de participación de consagra de forma desigual en el apartado a) y en el apartado c). En el primer caso el TC la ha definido como participación funcional⁵⁸. El apartado c) constituye una remisión expresa a aquellos casos en los que la Ley prevea dicha audiencia⁵⁹.

⁵² Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de febrero 27/1987.

⁵³ Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de mayo 60/1986, FJ 2: “*ya que la Constitución no ha reservado expresa y directamente a la ley la creación, modificación y supresión de estos órganos.*”

⁵⁴ “*La Administración en la Constitución*”, log. cit., p. 67.

⁵⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio 99/1987.

⁵⁶ “*La Administración en la Constitución*”, Ibid., p. 68.

⁵⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio 18/1981, FJ 5: “*... la reserva de Ley que efectúa en este punto el art. 105 de la Norma Fundamental no tiene el significado de diferir la aplicación de los derechos fundamentales y libertades públicas hasta el momento en que se dicte una Ley posterior a la Constitución, ya que en todo caso sus principios son de aplicación inmediata.*”

⁵⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de mayo 61/1985, FJ 3: “*A lo que se refiere el art. 105.1 de la Norma Suprema es a un caso de participación funcional del administrado en la elaboración de disposiciones de carácter general, directamente o mediante organizaciones de representación de*

De forma contraria, es necesario dar un salto al ámbito jurisprudencial contencioso-administrativo, en relación al apartado b) de este precepto. El Tribunal Supremo (en adelante, TS), en ocasiones esporádicas, ha demandado la necesidad de una ley para la aplicación de este apartado⁶⁰. La justificación se sustenta sobre el hecho de que, aun teniendo en cuenta la prevalencia jerárquica de los preceptos constitucionales, en aquellos casos que se trate de disposiciones que consagran principios básicos, y sumando el previsión constitucional de necesidad legal (ante la sensibilidad de lo consagrado por el precepto), es necesario un desarrollo legal de concreción; esta contradicción entre la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa, aun habiendo bases que justifiquen los razonamientos de cada tribunal y cuestiones no totalmente análogas, podría tratarse de un caso más de la tradicional rivalidad existente entre el TC y el TS⁶¹.

Artículo 106

El apartado primero de este precepto establece una previsión de control judicial sobre la actuación de la AP. Sin embargo, ha habido discusión sobre el alcance que presenta este control. Las dudas giran en torno, de forma fundamental, a la ausencia de una aclaración que adoptase una forma semejante a “toda” la actuación de la AP. Indudablemente, a la luz de la literalidad de dicho apartado la discusión tiene fundamento. Sin embargo, la misma ha sido solucionada atendiendo a la aclaración de sometimiento pleno de la Administración a la Ley y el Derecho del artículo 103.1 CE y al artículo 24.1CE⁶².

Seguidamente, el apartado segundo establece el régimen de responsabilidad patrimonial de la AP. Es preciso matizar que no se aun no tratándose de un tema nuclear y de relevancia a efectos del presente trabajo, la responsabilidad patrimonial de la AP es una cuestión fundamental dentro de la AP, el Dº Constitucional y el Dº Administrativo. De esta manera, ha de llevarse a cabo una cierta explicación de la cuestión. Se trata de una

intereses...” Una lectura más profundizada de la resolución sugiere que una razonable interpretación del concepto de “participación funcional” se identifica con la no categoría de parte procedimental.

⁵⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de mayo, 68/1985.

⁶⁰ Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1979.

⁶¹ “*La Administración en la Constitución*”, log. cit., pp. 70-71.

⁶² Artículo 24.1: “*Todas las personas tienen derecho a obtener tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión*”:

problemática inminentemente jurisprudencial, escapándose su alcance de los brazos legislativos⁶³.

3.4 Descripción de la AP

La AP española puede ser dividida desde distintos puntos de vista, en función de la dimensión que se tome de referencia. Una de las divisiones más aceptada incluye a la Administración territorial (en adelante, AT), la Administración Instrumental (en adelante, AI) y a la Administración Corporativa (en adelante, AC)⁶⁵. Tal y como fue justificado en la Introducción, carece de sentido plantear una propuesta íntegra de todas las dimensiones que ésta presenta. En este sentido, parece innegable poder afirmar que la dimensión más relevante a efectos prácticos, y sobre la que se construye toda la estructura administrativa del país es la Administración Territorial (en adelante, AT). Con el objetivo de llevar a cabo un análisis y posterior propuesta en profundidad las líneas siguientes se focalizarán principalmente en esta dimensión administrativa; sobre todo, teniendo en cuenta que la otra dimensión principal, la de la Administración Instrumental, está configurada principalmente de soporte a distintos organismos de la territorial.

3.5 Objetivo general: salvaguardar el Estado social y democrático de Derecho

Volviendo a ejecutar una remisión a la Introducción, el objetivo principal de la AP es servir al Estado social y democrático de Derecho consagrado en la CE⁶⁶. Cabe decir que esta fórmula halla su inspiración en la antigua Ley Fundamental de Bonn⁶⁷⁶⁸⁶⁹. En la actualidad, todas las propuestas de reforma que han sido traídas a coalición no se centran ni tienen como elemento primordial la dimensión constitucional de la AP. Todas hallan su causa en la conflictiva situación económica de los últimos años⁷⁰, obviando los elementos inspiradores de estos organismos; por tanto, en caso de ser necesario

⁶³ Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de julio 127/1987, FJ 3: “... la actividad legislativa queda fuera de las previsiones del citado artículo constitucional referentes al funcionamiento de los servicios públicos, concepto éste en que no cabe comprender la función del legislador.”

⁶⁴ “La Administración en la Constitución”, log. cit., pp. 70-71

⁶⁵ Se refiere a los colegios profesionales.

⁶⁶ Artículo 1.1 CE: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.”

⁶⁷ Ley Fundamental de Bonn del 8 de mayo de 1949.

⁶⁸ Artículo 20.1.: “La República Federal Alemana es un Estado federal democrático y social”

⁶⁹ ALCÓN YUSTAS, M^o F., “Principios fundamentales”, M^o Isabel Álvarez Vélez, “Lecciones de Derecho Constitucional”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 151-161.

⁷⁰ “La dimensión del Estado y de las Administraciones Públicas en España”, log. Cit., pp. 60-63.

plantear una reforma, habrá de ser tomando una perspectiva constitucional como punto de partida, y no una económica⁷¹.

Por tanto, toda la configuración de la AP se dirige hacia el cumplimiento de los intereses generales de un Estado social y democrático de Derecho. En esta línea, será preciso explicar sucintamente a qué se refiere esta caracterización:

- Estado de Derecho: ya han sido tratados cuestiones estrechamente relacionadas. Los tres principios en los que se concreta esta idea son el sometimiento del poder público a la Ley, idea consagrada en el artículo 9.1 CE y ya traída a coalición a propósito del mismo y del artículo 103.1 CE, el reconocimiento y garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos, para lo cual está dedicado el Título I del texto constitucional⁷², y finalmente el tradicional principio de separación de poderes⁷³.
- Estado democrático: el principio democrático aparece reflejado tanto de forma general⁷⁵ como de forma particularizada a lo largo del texto constitucional, siendo, a su vez, concretizado a lo largo de distintas leyes en principios más concretos de relación entre la AP y el ciudadano: transparencia, participación, simplicidad, claridad y proximidad⁷⁶. El eje central se refiere al concepto de participación de los ciudadanos como derecho fundamental⁷⁷; esta participación,

⁷¹ PAREJO ALFONSO, L., *“Estado Social y Administración Pública, los postulados constitucionales de la reforma administrativa”*, Civitas, Madrid, 1983, pp. 21 y 22.

⁷² La introducción y las bases de este Título aparece en el artículo 10.1 CE: *“La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.”* Los parámetros de interpretación de estos derechos y libertades aparecen en el artículo 10.2 CE: *“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.”*; asimismo, en el artículo 14: *“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”*

⁷³ *“Lecciones de Derecho Constitucional”*, log. cit., pp. 153-154.

⁷⁴ En relación a este principio, cabe matizar que España, al igual que muchas de las democracias comparables, no tiene interiorizado una versión totalmente rígida del principio de separación de poderes. Con miras a asegurar el respeto de los derechos de los ciudadanos, a los órganos representantes de los tres tradicionales poderes se han unido una serie de instituciones: los ya mencionados órganos constitucionales o de relevancia constitucional; el Estado de Derecho, en este punto, ha dado giro hacia una colaboración entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, a través de los partidos políticos, manteniendo al poder judicial al margen.

⁷⁵ Artículo 1.2 CE: *“La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado”*:

⁷⁶ *“La dimensión del Estado y de las Administraciones Públicas en España”*, log. cit., pp. 65-66.

⁷⁷ Artículo 23.1: *“Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.”*

siendo de forma mayoritaria indirecta (mediante sufragio universal), esto es, a través de representantes, también puede ser de forma directa⁷⁸.

- Estado social: se sustenta sobre la idea de que dentro del Estado todo el mundo tiene derecho a un mínimo material, de forma que se potencié el progreso social, económico y cultural⁷⁹; la CE cuenta con el ya analizado artículo 9.2 CE como consagrante de los instrumentos dirigidos a la consecución de la igualdad⁸⁰ y justicia social.

3.6 Administración Territorial

Tal y como ha sido explicado anteriormente, la organización territorial del Estado español ha sido puesta en duda en los últimos años. Muchas voces, pertenecientes a distintos ámbitos y tendencias, han sugerido la necesidad de materializar un proyecto de reestructuración que actualmente y en el futuro permita dar respuesta a las necesidades sociales de forma más adecuada.

3.6.1 Introducción histórica

Con el objetivo de querer avalar o desmentir la necesidad de llevar a cabo una reforma de un hecho actual es preciso tener cierta información sobre los orígenes del mismo. La organización territorial de España ha sufrido grandes variaciones a lo largo de los siglos, desde la Hispania Citerior y Ulterior de los romanos, hasta el centralismo borbónico con los Decretos de Nueva Planta de Felipe V tras la Guerra de Sucesión, pasando por las provincias visigodas, Al-Andalus, los reinos cristianos medievales y la España de los Austrias⁸¹. No hay que olvidarse del liberalismo del siglo XIX y el convulso siglo XX hasta llegar al actual Estado de las autonomías.

⁷⁸ Artículo 92.1: “Las decisiones políticas de especial transcendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.”; artículo 125 CE: “Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución de Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales.”

⁷⁹ “Lecciones de Derecho Constitucional”, log. Cit., p. 157

⁸⁰ Según Heller, el Estado de Derecho tradicional había ya consagrado en principio de igualdad, pero únicamente en su vertiente formal (únicamente desde un punto de vista legal), mientras que la introducción del factor “social” en el Estado de Derecho dio virtualidad a la vertiente material del concepto de igualdad (desde un punto de vista práctico, es decir, que en las relaciones sociales los más desfavorecidos cuenten con una determinada protección).

⁸¹ RUÍZ ORTIZ, M.A., “La organización territorial de España a lo largo de la historia”, Revista de Claseshistoria, 2011, pp. 1-15.

En este sentido, cabe traer a coalición alguna de las aportaciones de Domínguez Ortiz⁸² sobre el Estado Español y la AP española: *“una construcción iniciada por los Reyes Católicos, cuyos trabajos avanzaron muy lentamente en los siglos XVI y XVII, que recibió un notable impulso con el primer Borbón y adquirió su forma casi definitiva con la Constitución de 1812; después sólo recibió unos retoques hasta la remodelación de la que ha sido objeto con el Estado de las Autonomías.”*

Se puede afirmar que, a pesar de las fuertes variaciones a lo largo de historia, uno de los elementos predominantes ha sido la presencia de la provincia como elemento divisorio. En 1833 se produjo una reforma provincial, dando lugar a una división en 49 provincias, con denominaciones que han perdurado en su gran mayoría hasta la actualidad; por su parte, es razonable afirmar que el Estado autonómico encuentra su origen en los reinos cristianos medievales, ya que representan la primera muestra de regiones con autonomía política.

Asimismo, es preciso añadir, para poder comprender los motivos que llevaron a los impulsores de la Transición a promover este tipo de Estado, tener en mente la situación de España en aquel momento. Se trataba de un momento delicado en la sociedad española, en la que el objetivo primordial era tratar de evitar conflictos adicionales e ir progresivamente tratando de acabar con los ya existentes. En este sentido, antes del estallido del conflicto bélico en 1936, la cuestión territorial había sido tratado, con la aprobación de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, País Vasco y Galicia de forma reciente. Esta aprobación se debe, en gran parte, a los dos intentos republicanos de 1873 y 1931, en los cuales se intentó implantar sistemas federales⁸³. Teniendo en cuenta estos precedentes, en el momento de promover una nueva configuración territorial, se planteó arriesgado para el interés general hacer distinciones (sin entrar a valorar su merecido reconocimiento o no) entre las distintas regiones estatales, razón por la que se decidió optar por un sistema en el que se le diera la posibilidad a todos los territorios de tener un reconocimiento especial; con retrospectiva, parece plausible afirmar que no se trata de un sistema perfecto y que otro modelo de configuración podría haber sido mucho más adecuado. Sin embargo, también sería imprudente no reconocer la dificultad de aquel

⁸² Historiador español.

⁸³ TRILLO-FIGUEROA MOLINUEVO, M^o J., *“Las Comunidades Autónomas”, “Derecho Administrativo I”*, Dykinson, S.L., Madrid, 2012, pp. 145-162.

momento y poner en alza los beneficios que casi cuarenta años después ha aportado al Estado español.

3.6.2 Descripción Administración Territorial

De forma genérica, la AT se divide en Administración General del Estado (en adelante, AGE), de las Comunidades Autónomas y Administración Local, tal y como establece la Ley 40/2015⁸⁴. Desde un punto de vista histórico, esta división recibe el nombre de “Estado autonómico”. El TC lo ha calificado de “Estado complejo”⁸⁵.

La organización territorial es una cuestión de especial relevancia y sensibilidad, razón por la cual se dedica el Título VIII CE a su tratamiento. Su primer artículo⁸⁶ divide en territorio español en dos estructuras básicas: las Comunidades Autónomas y los municipios y provincias⁸⁷.

A pesar de no otorgar una denominación concreta a la organización territorial actual, como ya ha sido mencionado, la CE regula ampliamente el posteriormente denominado como Estado autonómico. Tres son los principios constitucionales que informan la configuración del mismo: el principio de unidad de la Nación española, en principio de autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y el de solidaridad⁸⁸.

Respecto al principio de igualdad, cabe destacar que también se ve reflejado en recientemente traído a coalición artículo 1.2 CE, el cual consagra que la soberanía nacional reside en el pueblo español. Constituye en sí mismo presupuesto necesario para el principio de autonomía. El principio de unidad está aparejado al principio de igualdad, lo cual es indudablemente necesario para la convivencia pacífica de las

⁸⁴ Artículo 2.3: “*Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2.*”

⁸⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre 31/1981.

⁸⁶ Artículo 137: “*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*”

⁸⁷ JERÉZ CALDERÓN, J.J., “La Administración Local”, “Derecho Administrativo I” Dykinson, S.L., Madrid, 2012, pp. 163-193.

⁸⁸ Artículo 2 CE: “*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.*”

distintas CCAA. Esta idea cuenta con protección constitucional⁸⁹, así como de la doctrina constitucional en el desarrollo del principio de igualdad⁹⁰.

El principio de autonomía, deudor del anterior, se materializa de distinta manera atendiendo al nivel administrativo que se trate. El artículo 137 CE consagra la autonomía de Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas. Sin embargo, se trata de una autonomía con materialización muy diferente; será tratada al analizar cada uno de los niveles, pero la principal diferencia es la autonomía política autonómica frente a la autonomía de carácter administrativo a nivel local⁹¹.

El principio de solidaridad, que será de especial relevancia a la hora de valorar una potencial reforma de la AT del Estado se refiere tanto a las CCAA entre sí, como a las CCAA y el Estado; es deudor de los otros dos principios, apareciendo consagrado en otros artículos, especialmente refiriéndose a materias de índole económica. El principio de solidaridad desemboca, en cierto modo, en otros tres principios. En primer lugar, en el de lealtad con el resto de territorios⁹², viéndose su máxima expresión en el ejercicio de sus competencias, jugando como un límite a la discrecionalidad de las CCAA; en segundo lugar, en el principio de equilibrio económico territorial⁹³; finalmente, el de cooperación entre las distintas CCAA⁹⁴.

3.6.3 Administración General del Estado

Se define como un ente territorial con personalidad jurídica que actúa bajo la dirección del Gobierno de la Nación para la satisfacción de los intereses generales. Es indudable

⁸⁹ Artículo 138.2 CE: “Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales.”; Artículo 139.1 CE: “Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.”

⁹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de diciembre 42/1981.

⁹¹ “Lecciones de Derecho Constitucional”, log. cit., p. 160.

⁹² “Derecho Administrativo I” log. cit., p. 161.

⁹³ Artículo 138.1 CE: “El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, 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.”

Artículo 158.2 CE: “Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.”

⁹⁴ “Derecho Administrativo I”, log. cit., 147.

que el Gobierno y la AGE están estrechamente ligadas, dirigiendo aquella a ésta⁹⁵. Este principio encuentra acogida constitucional en su artículo 97⁹⁶.

La AGE se encuentra estructurada en tres pilares: la Organización Central, la territorial y la exterior; es decir, tiene una vertiente central, focalizada en la disgregación funcional en Ministerios, una vertiente denominada como periférica, que responde con su brazo autonómico y en otro en el exterior⁹⁷.

En lo que respecta al brazo central cabe repetir que se halla estructura en torno al Ministro y Ministerio; la división entre ellos responde a las exigencias del principio de división funcional, puesto que cada uno de ellos responde a uno o diversos sectores entre los que existe cierta semejanza; dentro de la organización del Ministerio existe una división entre órganos superiores y órganos directivos⁹⁸, habiendo, por tanto, una serie de reglas de relación entre los mismos.

Dentro de los dos grupos de órganos también hay que distinguir entre puestos de existencia obligatoria y otros de existencia potestativa. Los únicos que son obligatorios son el cargo de Ministro, Subsecretario, Secretario General Técnico y Director General⁹⁹; se hace palmario como esta distinción no corresponde exclusivamente con el carácter de superior o de directivo del órgano, ni de si se trata de cargos asignados de forma política.

En lo que se refiere a la AGE periférica, su fundamento se halla en mantener representación estatal en los niveles autonómicos y local. El máximo representante a

⁹⁵ MARTÍNEZ GARCÍA, C., “La Administración General del Estado”, “Derecho Administrativo I”, Dykinson, S.L., Madrid, 2012, pp. 121-144.

⁹⁶ Artículo 97 CE: “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.”

⁹⁷ Artículo 55 Ley 40/2015: 1. “La organización General del Estado responde a los principios de división funcional en Departamentos ministeriales y de gestión territorial integrada en Delegaciones de Gobierno en las Comunidades Autónomas, salvo las excepciones previstas por esta Ley.

2. La Administración General del Estado comprende:

a) La Organización Central, que integra los Ministerios y los servicios comunes

b) La Organización Territorial.

c) La Administración General del Estado en el exterior.”

⁹⁸ Artículo 55.3 Ley 40/2015: “En la organización central son órganos superiores y órganos directivos:

a) Órganos superiores:

1º Los Ministros.

2º Los Secretarios de Estado.

b) Órganos directivos:

1º Los Subsecretarios y secretarios generales.

2º Los Secretarios generales técnicos y directores generales.

3º Los Subdirectores generales.”

⁹⁹ “Derecho Administrativo I”, log. cit., pp. 128-129.

nivel autonómico es el Delegado de Gobierno¹⁰⁰, mientras que a nivel provincial se encuentra el Subsecretario. Tal y como fue mencionado en la “Introducción”, en parte la configuración territorial actual es deudora de la reforma en demarcaciones promulgada en 1833 por Javier de Burgos, la cual ponía el acento en el Gobernador Civil¹⁰¹ como miembro fundamental de la organización periférica. Sin embargo, el Estado autonómico y, especialmente, la entrada en vigor de la LOFAGE provocaron un giro en esta tendencia, configurando la vertiente periférica de la AGE en torno al Delegado de Gobierno¹⁰²; es una clara muestra de la predilección predominante en las últimas décadas por las CCAA.

Finalmente, en lo tocante a la AGE en el exterior simplemente cabe mencionar que se encuentra dividida en Misiones Diplomáticas, Representaciones o Misiones Permanentes ante una Organización Internacional (en adelante, OI), las Delegaciones ante OI, las Oficinas Consulares y las Instituciones u Organismos públicos cuya actividad se realice en el exterior¹⁰³; la Exposición de Motivos de la Ley 40/2015 lleva a cabo una remisión de su regulación a la Ley 2/2014¹⁰⁴.

3.6.4 Administración de las Comunidades Autónomas

Con anterioridad fueron explicados de forma detenida cada uno de los principios informadores del actualmente denominado como Estado autonómico, y que, por ende, informan el funcionamiento de esta Administración. Cabría recordar que la esencia sobre la que se asientan, con su autonomía, son un medio con el que conseguir la unidad del Estado español. España cuenta con diecisiete CCAA y dos ciudades autónomas.

Se entiende por CCAA como aquel ente territorio que goza de autonomía política, con personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado. El detalle de que su autonomía tenga carácter político es de tremenda importancia, ya que en España conllevó el surgimiento de 17 nuevos ordenamientos jurídicos que conviven con el ordenamiento jurídico estatal. De esta manera, poseen potestad legislativa, ejercida a través de sus Asambleas legislativas, que hacen la vez de Parlamentos autonómicos. Por otra parte, poseen gobiernos propios, por lo que también gozan de una suerte de poder ejecutivo,

¹⁰⁰ Artículo 154 CE: “Un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad.”

¹⁰¹ Precedente de la figura del Subdelegado de Gobierno.

¹⁰² “Derecho Administrativo I”, log. cit., pp. 136-137.

¹⁰³ “Derecho Administrativo I”, log. cit., p. 142.

¹⁰⁴ Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (BOE de 26 de marzo de 2014).

encabezados por la figura del presidente de la CCAA. En lo respectivo al poder judicial no tienen uno propio, a pesar de la existencia del Tribunal Superior de Justicia de la CCAA¹⁰⁵, el cual forma parte de la estructura del Poder Judicial. Cabe añadir que la Administración Autónoma sigue la estructura estatal, al estar organizada en Consejerías, que actúan como Ministerios¹⁰⁶.

Una de las demandas más recurrentes es el paso de un Estado autonómico a un Estado federal. La principal diferencia entre estos es la forma en la que las competencias se hallan distribuidas. En el segundo caso, hay una distribución constitucional totalmente definida, mientras que en el primero es necesario llevar a cabo una interpretación de las disposiciones constitucionales.

En la CE esta cuestión es tratada en los artículos 148 y 149 CE, cuyo estudio puede dar lugar a la conclusión de que las CCAA puede regular sobre

-Competencias exclusivas CCAA: todas aquellas materias relacionadas con su autogobierno, todos aquellos sectores que son de especial relevancia autonómica (la doctrina constitucional considera como algún ejemplo la vivienda y el urbanismo¹⁰⁷, sectores que afectan exclusivamente a su territorio.

-Competencias concurrentes: el Estado y la CCAA tienen algún tipo de colaboración. Se distingue entre aquellas en las que el Estado legisla y las CCAA ejecutan¹⁰⁸, las que legisla el Estado pudiendo complementar también la CCAA (integrativa)¹⁰⁹, y aquellas en las que el Estado legisla y la CCAA legisla y ejecuta (colaborativa)¹¹⁰.

¹⁰⁵ Artículo 152.1 apartado 2 CE: “Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.”

¹⁰⁶ “Derecho Administrativo I”, log. cit., p. 154.

¹⁰⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo 61/1997.

¹⁰⁸ Artículo 149.1.17ª CE: “Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.”

¹⁰⁹ Artículo 149.1.23 CE: “Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.”

¹¹⁰ Artículo 149.1.29 CE: “Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.”

-Competencias delegadas: se encuentra en el artículo 150 CE, el cual establece distintas formas de delegación. En primer lugar, el apartado primero ¹¹¹ establece la posibilidad de leyes marco, esto es, ceder la facultad de legislar sobre una competencia estatal dentro de un marco o espacio determinado. Su apartado segundo consagra la posibilidad de aprobar leyes de transferencia o delegación (ley orgánica)¹¹²; finalmente, las leyes de armonización, que responden al interés general de fijar los principios generales sobre los que armonizar la legislación autonómica sobre una determinada materia¹¹³.

3.6.5 Administración Local

Uno de los precedentes más destacados, entre los muchos, es el modelo instaurado en la década de los 30 del siglo XIX por Javier de Burgos, el cual dividió el territorio español en demarcaciones provinciales. El nivel administrativo local ha sido tremendamente importante a lo largo de la historia de España.

A pesar de haber sido mencionado con anterioridad, es importante recalcar que, a diferencia del caso autonómico, la autonomía local es de carácter administrativo, no político. Este carácter administrativo ha sido entendido como la competencia para gestionar sus propios intereses.

A lo largo de los años diversos han sido los casos que han llegado al TC en los que el alcance de esta previsión había sido puesto en tela de juicio. En este sentido, la doctrina constitucional establece que el ámbito estatal y autonómico tienen la obligación de asegurar a los entes locales la salvaguarda de su derecho a intervenir en todos aquellos asuntos que entre directamente dentro del alcance de sus intereses, observando siempre las particularidades de la actividad en concreto y del órgano local en cuestión¹¹⁴.

La legislación fundamental es la conocida Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL)¹¹⁵. En este sentido, cabe decir que los dos entes territoriales

¹¹¹ Artículo 150.1 CE: “Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o alguna 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...”

¹¹² Artículo 150.2 CE: “El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación...”

¹¹³ Artículo 150.3 CE: “El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general...”.

¹¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio 32/1981.

¹¹⁵ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE de 3 abril de 1985).

más importantes de este nivel son el Municipio y la Provincia; sin embargo, se distinguen algunos más que serán mencionados.

El Municipio es el ente local base, que goza de personalidad jurídica y se organiza bajo una estructura de corporativa para el cumplimiento de sus objetivos. El artículo 11.1 LBRL establece su definición y consagra sus elementos: territorio, población y organización¹¹⁶. El territorio es el ámbito geográfico sobre el que el municipio ejerce sus competencias, conocido técnicamente como término municipal¹¹⁷¹¹⁸; la población se identifica como el conjunto de personas inscritas en el padrón municipal, lo cual las convierte en vecinos, y por tanto, sujetos de una serie de derechos (utilización de los servicios públicos municipales, principalmente) y obligaciones (contribuir mediante las prestaciones económicas pertinentes a los servicios públicos municipales, principalmente); finalmente la organización, es decir, el gobierno y administración del municipio corresponde al Ayuntamiento¹¹⁹, el cual estará formado, por lo menos, por el Pleno, Alcalde y los Tenientes de Alcalde. Respecto al Ayuntamiento y a la elección del Alcalde cabe decir que en las elecciones municipales se vota para la elección de los concejales del Pleno, los cuales elegirán posteriormente al Alcalde¹²⁰.

La Provincia aparece definida por el artículo 141.1 CE¹²¹, siendo una entidad local que goza de personalidad jurídica que responde a la necesidad de cumplimiento de los fines del Estado en el nivel local. Al igual que en el caso del municipio sus elementos son territorio, población y organización. Respecto al territorio cabe decir que la nación española se encuentra dividida en cincuenta provincias; en lo tocante a la población, se trata de una agrupación de municipios, por la que es la agregación de la población de los municipios que la conforman; por último, su organización es competencia de las Diputaciones, formadas por los diputados provinciales, entre de los cuales sale el

¹¹⁶ Artículo 11 LBRL, 1º: *“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.”* 2º: *“Son elementos del Municipio el territorio, la población y la organización”*.

¹¹⁷ Artículo 12.2 LBRL: *“El término municipal es el territorio en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias.”*

¹¹⁸ Derecho Administrativo I”, log. Cit., p. 164.

¹¹⁹ Artículo 19.1 LBRL: *“El Gobierno y la Administración municipal, salvo en aquellos Municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo abierto, corresponde al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los Concejales.”*

¹²⁰ “Derecho Administrativo I”, log. Cit., pp. 172-174.

¹²¹ Artículo 141 CE: *“La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado...”*

Presidente. Las Diputaciones están constituidas por el Pleno, el Presidente, los Vicepresidentes, la Junta de Gobierno y los órganos de estudio, informe y consulta¹²².

3.7 AP Instrumental: acercamiento conceptual

Junto a los organismos recientemente explicados, la AP presenta otro grupo de entidades, de carácter variado y heterogéneo que forman parte de la AP. No existe total consenso sobre qué instituciones han de estar bajo el refugio de esta denominación; de todas maneras, manteniendo una perspectiva puramente descriptiva, laxa e inclusiva si es posible aportar una serie de instituciones sobre las que si existe total acuerdo de su acogimiento bajo este concepto¹²³.

A este conglomerado de organismos se le ha otorgado distintas denominaciones: Administración Instrumental, Administración Indirecta, Administración Institucional, Administración mediata, entre otras; es preciso decir que todas ellas están sometidas a un régimen jurídico diferente, en general mucho más flexible que el de la AP territorial.

Es posible presentar un elemento común a todas las instituciones incluidas bajo este epígrafe: el surgimiento por la idea de descentralización. Esta descentralización se concreta en dos vertientes: la de servicios públicos¹²⁴, y la funcional¹²⁵.

Su principal razón de ser aparece consagrada a lo largo del texto constitucional. La regulación general aparece consagrada en la ya mencionada Ley 40/2015, cuya Exposición de Motivos consagra los objetivos principales hacia los que ha de estar encaminada la actividad de estas instituciones: asegurar una distribución equitativa de los medios públicos y que su ejecución sea conforme a los criterios de economía e eficiencia¹²⁶, de forme estrechamente ligada al principio de estabilidad presupuestaria constitucional¹²⁷.

¹²² “Derecho Administrativo I”, log. Cit., pp. 181-183.

¹²³ CALATRAVA CODES, Jº Mº., “La Administración Instrumental”, “Derecho Administrativo I”, Dykinson, S.L., Madrid, 2012, pp. 195-224.

¹²⁴ Realizada a través de la personificación de los servicios públicos.

¹²⁵ Implica la aparición de organismos con personalidad jurídica propia por disposición legal o administrativa con el objetivo de cumplir una determinada función pública; de esta manera, una función concreta de la AP es extraída de la estructura jerarquizada de la misma.

¹²⁶ Artículo 31.2 CE: “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

¹²⁷ Artículo 135 CE: “*Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.*”

Estas instituciones están muy enfocadas al cumplimiento de objetivos económicos. Su regulación general aparece en la ya mencionada Ley 40/2015, presentando cada una de ellas un régimen jurídico especial, consagrado en textos diferentes. La Exposición de Motivos de esta Ley establece que la Administración Instrumental está formada por organismos públicos, autoridades administrativas independientes, sociedades mercantiles estatales, las fundaciones del sector público estatal, los consorcios y los fondos sin personalidad jurídica¹²⁸.

Es indudable el gran interés que desprende el tema en cuestión. Sin embargo, con vistas a mantener la consistencia del presente trabajo, resultaría ineficiente llevar a cabo un análisis pormenorizado de cada una de estas instituciones, razón por la que exclusivamente se realizará una descripción del primer grupo mencionado: los organismos públicos y de cada uno de los tipos que lo conforman.

3.7.1 Clasificación Interna de la Administración Pública Instrumental: Organismos Públicos

Los Organismos Públicos aparecen definidos en el artículo 88 de la Ley 40/2015¹²⁹, del cual se puede inferir distintos rasgos definitorios de los mismos: son dependientes de la AGE (respetando el principio de instrumentalidad de adscripción a unos determinados objetivos), realizan una serie de actividades consagradas en el mencionado artículo, inspiradas de la antigua redacción del artículo 2.3 de la ya derogada LOFAGE, y, finalmente, a pesar de su adscripción a la AGE, son ampliamente autónomas, con su personalidad jurídica y patrimonio diferenciados, contando con la titularidad de su gestión¹³⁰.

Los distintos tipos son¹³¹:

¹²⁸ Exposición de Motivos de la Ley 40/2015: “En cuanto a la tipología propia del sector institucional del Estado, la Ley contempla las siguientes categorías de entidades: organismos públicos, que comprende los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales; las autoridades administrativas independientes; las sociedades mercantiles estatales; las fundaciones del sector público estatal; los consorcios; y los fondos sin personalidad jurídica.

¹²⁹ Artículo 88 Ley 40/2015: “*Son organismos públicos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado, bien directamente o bien a través de otro organismo público, los creados para la realización de actividades administrativas, sean de fomento, prestación o de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación; actividades de contenido económico reservadas a las Administraciones Públicas; así como la supervisión o regulación de sectores económicos, y cuyas características justifiquen su organización en régimen de descentralización funcional o de independencia.*”

¹³⁰ “La Administración Instrumental”, log. cit., p. 199.

¹³¹ Tal y como ya ha sido aclarado, la Exposición de Motivos de la Ley 40/2015 y su articulado establecen que los tipos de Organismos Públicos serán los Organismos Autónomos y las Entidades Públicas

- Organismos Autónomos: su definición aparece reflejada en el artículo 98 Ley 40/2015¹³². Siguiendo el régimen de descentralización funcional, llevan a cabo la ejecución de programas específicos de la actividad de la AGE. La antigua regulación se encontraba en el artículo 45 LOFAGE¹³³, en el cual también se establecía la dependencia a la AGE, pero especificando que se trataría de una dependencia a un Ministerio. La Ley 40/2015 no especifica el hecho de que tenga que ser un Ministerio el órgano de la AGE que ejerza esta dependencia, sin embargo, la práctica demuestra que la situación no ha variado.

A mero título ilustrativo, cabe traer a coalición algunos Órganos Autónomos ampliamente conocidos y de especial relevancia: el Boletín Oficial del Estado, el Centro de Investigaciones Sociológicas, la Biblioteca Nacional o el Instituto Nacional de Administración Pública¹³⁴.

- Entidades Públicas Empresariales: aparecen consagradas en el artículo 103 Ley 40/2015¹³⁵. A diferencia de los organismos autónomos no están totalmente vinculadas al Derecho Administrativo, ya que principalmente dependen de

Empresariales; no obstante, es preciso mencionar que la antigua regulación establecida por la LOFAGE contemplaba otra categoría adicional en su artículo 43:

“Los Organismos públicos se clasifican en:

- a) Organismos autónomos.*
- b) Entidades públicas empresariales.*
- c) Agencias Estatales, que se regirán por su normativa específica y, supletoriamente, por esta Ley.”*

¹³² Artículo 98 Ley 40/2015: 1. *“Los organismos autónomos son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades propias de la Administración Pública, tanto actividades de fomento, prestacionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta.”*

2. *“Los organismos autónomos dependen de la Administración General del Estado a la que corresponde su dirección estratégica, la evaluación de los resultados de su actividad y el control de eficacia.”*

¹³³ Artículo 45 LOFAGE: *“Los Organismos autónomos se rigen por el Derecho administrativo y se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de un Ministerio, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos.”*

¹³⁴ *“La Administración Instrumental”*, log. Cit., p. 201.

¹³⁵ Artículo 103 Ley 40/2015: 1. *“Las entidades públicas empresariales son entidades de Derecho público, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, que se financian mayoritariamente con ingresos de mercado y que junto con el ejercicio de potestades administrativas desarrollan actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación.”*

2. *“Las entidades públicas empresariales dependen de la Administración General del Estado o de un Organismo autónomo vinculado o dependiente de ésta, al que le corresponde la dirección estratégica, la evaluación de los resultados de su actividad y el control de eficacia.”*

Derecho Privado¹³⁶; al igual que los anteriores dependen de la AGE, aunque en este caso de un Ministerio o de un Organismo Autónomo.

Finalmente, es preciso llevar a cabo dos matizaciones. En primer lugar, la principal diferencia entre los dos tipos de organismos públicos es que la actividad de las Entidades Públicas Empresariales puede dar lugar a contraprestación¹³⁷.

¹³⁶ Artículo 53.2 LOFAGE: “Las entidades públicas empresariales se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria.”

¹³⁷ “La Administración Instrumental”, log. Cit., p. 202.

4. CAPÍTULO II: DIAGNÓSTICO DE PROBLEMAS Y PROPUESTA.

4.1 Problemas de la Administración Territorial

Una vez analizada la AT es razonable poder llevar a cabo un análisis de los distintos problemas que puede suscitar. Con vistas a ello y a la posterior propuesta de reforma, es importante tener en cuenta que en cuestiones de tan alta sensibilidad y complejidad no existen soluciones perfectas ni carentes de defectos. Cualquier propuesta y opinión al respecto es perfectamente rebatible, siendo cada una de ellas poseedoras de ventajas e imperfecciones. A raíz de esta idea cobra especial relevancia no exclusivamente lo dispuesto en los textos legales, sino la forma en la que estos son aplicados, particularmente en cuestiones de relevancia directa en la ciudadanía.

De entrada, es preciso recalcar que la configuración autonómica del Estado responde a una necesidad histórica post-franquista. A lo largo de las pasadas cuatro décadas, la invención novedosa del concepto de Estado autonómico ha sido muchas veces puesta en alza como salvadora del Estado en un momento de alta tensión y conflictividad. No es menester entrar a valorar la adecuación de esa medida histórica, simplemente soslayando a efectos del presente trabajo, que es razonable, a dichos efectos, defender su éxito, sin tampoco descartar que posiblemente alguna otra alternativa podría haber provocado los mismos efectos.

Llegados a este punto habrá que cuestionarse si una estructura que pretendía dar respuesta a un problema en un momento determinado ha sido de capaz de adaptarse y evolucionar al compás de las necesidades del Estado. Parece innegable que la AT actual no es capaz de dar solución a los problemas existentes, siendo su versión actual un foco de problemas antes que un remedio.

La explicación de lo anterior se encuentra en cuestiones de configuración estatal: imaginando un eje en cuyos extremos se encuentren el federalismo y en el opuesto en centralismo, se podría defender que la concepción inicial del Estado autonómico se pretendía situar en el medio entre estas dos alternativas; a lo largo de estos 40 años, las pugnas entre los defensores de un giro hacia un lado u el otro, respectivamente, han provocado que en la actualidad el Estado autonómico sea difícil de calificar desde un punto de vista conceptual, dando lugar a inconsistencias y despojándolo de identidad; el

problema principal, es, por tanto, la incertidumbre sobre la materialización práctica de todo lo aparejado al concepto de Estado autonómico.

Asimismo, hay que tener en cuenta que las decisiones sobre esta cuestión son totalmente políticas. Las decisiones que a lo largo de los años han ido modulando el devenir de la configuración territorial provienen de políticos, lo cual se ha producido, ya sea positivo o negativo, en luchas de intereses particulares. Parte de la esencia del Estado autonómico reside en la cesión de competencias por parte del Estado a las distintas regiones. En este sentido, cada competencia demanda de unas actuaciones diferentes, debiendo ser su ejercicio adecuado a estas demandas. Sin embargo, lo que ha ocurrido no se corresponde con esta necesidad, sino con pugnas políticas, en las que los representantes autonómicos han visto en la adquisición indiscriminada de competencias un signo de poder y de mayor autonomía de su territorio, sin entrar a valorar cual es la manera de mejor gestión de esa competencia en cuestión. Las competencias se han convertido, en lugar de en un instrumento para cumplir de la forma más satisfactoria posible las necesidades de la ciudadanía, en un arma política y de negociación.

En sintonía con lo anterior, ha sido inconcebible la posibilidad de que una CCAA goce de una competencia sin que las demás también lo hagan, se ha planteado en todo momento como una preferencia estatal por ese territorio en concreto. Se extendió rápidamente la idea del agravio comparativo en cualquier situación semejante a la anterior; es defendible que la decisión de Andalucía de convocar el referéndum para acceder al poder competencial otorgado por el artículo 151 CE se corresponde con esta idea. Por otro lado, sin entrar a valorar dónde reside la razón, el caso de la inversión pública en el tren de Alta Velocidad Española (en adelante, AVE) es también representativo de esta idea en relación a algunos territorios como Galicia: una vez finalizado el proyecto a gran parte del territorio nacional, hay reticencias en continuar el proyecto hasta este territorio debido a la gran cantidad adicional de inversión que supone; los defensores de la finalización del proyecto argumentan que, bajo la solidaridad que ha de primar entre CCAA, sería una injusticia que muchos territorios dispusiesen de esta infraestructura y este no.

Por otra parte, el debate de reforma de la AP se ha acentuado desde el estallido de la crisis económica. Ha sido planteada como un imperativo para la prosperidad económica del Estado. En esta línea, en 2012 fue creada la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (en adelante, CORA), con el objetivo principal de estudiar

una posible reforma de la AP que sentase las bases para fomentar crecimiento económico y empleo. Resulta llamativo que en este caso el objetivo primordial de la AP sea inminentemente económico, es decir, que el foco de los esfuerzos se situé en este ámbito no parece corresponder con el objetivo principal de la AP anteriormente explicado. No se trata de restar importancia al papel fundamental del crecimiento económico y del empleo en la sociedad, simplemente parece un planteamiento desenfocado de la cuestión a tratar. Las propuestas de la CORA se centraron principalmente en la Administración Instrumental, sin embargo, esta perspectiva y las bases sobre las que trabaja son extrapolables a toda la Administración.

4.2 Propuesta de Reforma de la Administración Territorial

Teniendo en cuenta todo lo expuesto anteriormente, proponer una reforma de la AT no se presenta como una tarea sencilla. Es necesario, para poder realizarla de la mejor forma posible, partir de una serie de premisas, las cuales serán relacionadas con los problemas presentados en el punto anterior; a su vez, es preciso matizar que cualquier propuesta de reforma planteada a este respecto, a la luz de la situación actual del Estado autonómico, llevará aparejada la dificultad de su aplicación práctica, lo cual determina en gran medida su éxito o fracaso.

La invención del Estado autonómico no partió en sí mismo, a través de su plasmación constitucional de la idea de que todos los territorios nacionales son iguales. Aunque no partiera de esa premisa, si es cierto que su plasmación legal y posterior materialización práctica abrieron la puerta a la expansión de ese pensamiento. Tal particular desembocó en la sensación generalizada expuesta anteriormente del agravio comparativo en aquellas situaciones en las que una CCAA no era tratada de forma igual a otra. En este punto se hace necesario distinguir entre un tratamiento igual y discriminatorio; el hecho de que dos CCAA, con necesidades y características diferentes sean tratadas de forma diferente no constituye necesariamente discriminación. Desafortunadamente, en el ámbito de las relaciones entre el Estado y las CCAA se ha identificado desigual con discriminatorio. En el caso particular de España, sin duda alguna la unidad surge de las particularidades y diferencias que caracterizan de una forma especial a cada territorio del mapa nacional.

La distorsión actual del Estado autonómico ha dado lugar a una situación en la que un cambio hacia alguna configuración totalmente diferente sería altamente problemático y

de dudosa conveniencia; la situación social y política de España no parecen lo suficientemente fuertes y estables, en el momento actual, para abordar profunda y adecuadamente un debate tan radical y complejo. En este sentido, parece razonable afirmar que resulta mucho más razonable proponer una remodelación o retoque de la configuración autonómica actual, basada en soluciones concisa y claras, no en medidas rompedoras o extravagantes.

En relación con lo anterior, muchas son las alternativas sobre las que se puede plantear esa remodelación. Algunas de las que mayor aceptación tienen en la vida política son o bien entrar en un camino hacia una mayor autonomía de las CCAA, cediendo paulatinamente más competencias a éstas, en contraposición a los que defienden promover una devolución de competencias autonómicas al Estado, llevando a cabo un movimiento hacia el centralismo. Cualquiera de estas opciones representa una continuación de la situación actual, en la que el foco no está planteado en las cuestiones técnicas de las competencias, sino en la lucha de poderes entre los políticos de una tendencia u otra.

Una posibilidad que se revela como adecuada y útil es realizar una redistribución de las competencias que destierre la actual división totalmente nominal de las competencias, la cual da pie a todos los problemas mencionados. En cambio, una distribución de competencias en la que el foco se plantee en los tecnicismos y en su materialización práctica de cara a la ciudadanía, con el objetivo de satisfacer los intereses generales de todos los territorios parece una alternativa mucho más adecuada. El foco, pues, habrá de cambiar de la política, a los técnicos y especialistas; es indudable que la influencia de la política en el buen funcionamiento de los servicios es limitada.

Para ilustrar la idea anterior cabe traer a coalición el ejemplo de una de las competencias más controvertidas y que ha sido causa de mayor discusión a lo largo de los años: la educación. En la actualidad la educación es una competencia autonómica, a pesar de que la plasmación constitucional establezca especificaciones. Sin duda alguna, hay aspectos de la educación que han de ser controlados por el Estado, estableciendo contenidos comunes a todos los estudiantes en España. Sin embargo, hay cuestiones, como puede ser el caso de las lenguas autóctonas, que lógicamente han de ser controladas por las CCAA en cuestión. Se trata de una distinción muy clara y a priori simple, no obstante, esa claridad no es la manera en la que la distribución de competencias ha funcionado en España. Muchos defienden que la educación ha sido

utilizada como arma política en algunos territorios con lengua propia, no redundando, necesariamente, en el beneficio educativo de los estudiantes.

Una manera de poder materializar lo anterior sería simplificar y revertir la distribución vigente de competencias. En este momento se encuentran divididas atendiendo a quién la ostenta, con varias fórmulas mixtas en función de quién tenga la capacidad legislativa y de ejecución; de esta manera, el foco actualmente, el punto de partida es dónde reside esa competencia, lo cual representa una base perfecta para las luchas antes descritas. Ha dado lugar a una división competencial por bloques, en los que se encuentran competencias sin ningún tipo de relación. Sin embargo, se podría plantear una división atendiendo a cada competencia en particular. Siendo el punto de partida cada competencia aislada, resultaría mucho más sencillo y factible situar el foco de importancia en los aspectos técnicos y particularismos de cada una, una vez hecho lo cual se determinaría quién es más adecuado para ejercer cada cuestión en particular. En lugar de estar los artículos divididos atendiendo al órgano que ostenta cada competencia, se encontrarían divididos en función de tecnicismos. Sería necesario encontrar puntos comunes entre las distintas competencias, que serían los plasmados constitucionalmente. Tal posibilidad haría imposible plantear una división genérica constitucional como la actual, haciéndose necesario un desarrollo legislativo de cada competencia; sin embargo, la realidad actual, mediante las leyes marco y las leyes de transferencia, entre otras, hace que ese desarrollo legislativo ya sea una realidad.

Siguiendo lo expuesto en el párrafo anterior, la plasmación de lo anterior requeriría una reforma constitucional que incluyese los artículos referidos a la división competencial anteriormente explicados. Se trataría de una reforma de acuerdo a lo establecido en el artículo 167 CE, es decir, no requiere el procedimiento agravado.

Es imprescindible realizar un comentario acerca de los nacionalismos. Han sido una realidad constante y potente históricamente en España. No obstante, el momento de mayor auge de éstos coincide con el momento de mayor distorsión e inexactitud del Estado autonómico. Son una realidad indestructible y ciertamente enriquecedora para la sociedad. La defensa a ultranza o no del nacionalismo es una cuestión relativa. Se hallan principalmente identificados con la idea de diferencia y especialidad respecto del resto. Una vez llevada a cabo la propuesta realizada, ese sentimiento puede ser calmado otorgando mayores poderes a estos territorios, respondiendo a su vez a razones históricas, culturales e idiomáticas de estos territorios.

A su vez, es necesario un cambio de perspectiva en relación al planteamiento de especial atención económica anteriormente expuesto. Las reformas de la AP y la configuración del Estado no han de situar a las cuestiones económicas como el objetivo prioritario y único a cumplir. La estabilidad y bonanza económica en este sentido son consecuencia de una adecuada distribución y ejecución de las competencias, cumpliendo los intereses para los que han sido configuradas de forma eficiente. Es innegable la limitación de recursos y la necesidad de una adecuada distribución de los mismos.

Como se ha dicho, la situación autonómica actual es delicada y, por el momento, no ha habido políticos, que dispusiesen de la capacidad, que hayan promovido ninguna reforma que ataje estos problemas; las medidas tomadas por el momento han persistido en la tónica expuesta, acentuando esta situación. De esta manera, una alternativa muy recurrente por aquellos que prefieren no atajar el problema principal, es deslizar sus críticas hacia el ámbito provincial. El ente de la provincia ha sido una alternativa habitual históricamente en la configuración territorial española, a diferencia del caso de las CCAA. Tal particular plantea, por lo menos, reticencias frente a aquellos que sitúan en las provincias la localización de los problemas. Por otro lado, otros argumentan que la AGE periférica puede cumplir las funciones atribuidas al nivel provincial. A priori no parece un argumento muy consistente, ya que también es aplicable dicho razonamiento a la AGE periférica respecto de las CCAA.

5. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo muchas han sido las cuestiones traídas a coalición, sobre las que, tras haber llevado a cabo un preciso análisis, es posible emitir ciertas conclusiones razonables. En primer lugar, el análisis del concepto de Administración Pública desde un punto de vista constitucional, así como la influencia que ejerce tanto el Derecho Constitucional como el Derecho Administrativo sobre estas instituciones, permite afirmar que no hay duda de la importancia que ejerce una adecuada AP sobre la sociedad, siendo cuestiones de constante injerencia en la vida política y de la sociedad civil de un Estado en concreto.

La Administración Pública está presente en todos los ámbitos de la sociedad, requiriendo para ello de unas dimensiones extraordinarias para poder hacer frente a todas las funciones que le son atribuidas. Sin embargo, todas estas funciones, cada una de ellas respondiendo a cuestiones muy diferentes, reciben acogida en una plasmación genérica y abstracta de los mismos: la preservación del Estado social y democrático de Derecho. Resulta importante recalcar como este objetivo y todas las consecuencias prácticas que conlleva su concretización ha recibido una gran acogida en la sociedad española, no siendo cuestionado como meta principal de la actividad de las instituciones públicas; de hecho, muchas de las críticas que estas instituciones reciben es por presuntamente desviarse de la preservación de dicho concepto.

Analizado de forma sistemática, el concepto de Administración Pública en España puede ser dividido en tres grandes bloques: Administración Territorial, Administración Instrumental y Administración Corporativa; en los últimos años se han llevado a cabo reformas de su vertiente Instrumental, fundamentadas en motivos de eficiencia económica. A pesar de tal particular, el debate más extendido, complejo y de mayor sensibilidad gira en torno a la posibilidad de reformar su vertiente Territorial. Como ya ha sido mencionado, la valoración de la necesidad de una posible reforma y su materialización se ceñirá a este último ámbito.

De esta manera, ¿por qué las reformas que han sido llevada a cabo no pretenden resolver las demandas de la mayoría? Desde el punto de vista del autor del presente trabajo dos son las razones que fundamentan esta situación. En primer lugar, la reforma de la vertiente Instrumental ha sido llevada a cabo en un momento particular de enorme crisis económica, en un intento, de cuestionable éxito, de solucionar cuestiones no relacionadas directamente con el funcionamiento de la Administración. En segundo

lugar, cuestiones subyacentes al debate alrededor de la configuración actual de la Administración Territorial, como es la falta de atrevimiento de abordar la cuestión en profundidad por parte de los políticos con capacidad para ello. Es una discusión tremendamente conflictiva y compleja, basada sobre una situación que ha llegado a un punto de difícil retorno. En los últimos años la cuestión ha sido discutida repetidamente en el marco de la política, pero nunca, o pocas veces, en sede parlamentaria, siendo usada como recurso electoral en épocas cercanas a comicios.

Muchas son las visiones extendidas sobre el Estado autonómico. Es importante recalcar a efectos conclusivos, siendo fundamental como pilar básico del presente trabajo, que la decisión de promover la configuración autonómica del Estado español responde a un motivo coyuntural, como una manera de escape y resolutive de una situación complicada y comprometida. De forma repetida es catalogado como un auténtico éxito, siendo uno de los pilares sobre los que la España de aquel momento consiguió avanzar hacia otro momento diferente de su Historia. En este momento carece de sentido valorar si fue la opción más adecuada en aquel momento ni tampoco poner en duda cierto éxito en relación a este objetivo. Sin embargo, sí que se puede afirmar que tal objetivo pudo haber sido conseguido mediante algún otro método, rompiendo por tanto la concepción de inviolable e intocable que en ocasiones la consecución de ese objetivo le ha otorgado.

Se hace innegable, por tanto, que la justificación que dio lugar hace casi cuarenta años a la instauración de dicho sistema, no es necesariamente válida en la actualidad. Surge, por tanto, la necesidad de plantear distintas opciones de remodelación. La relación entre el Derecho y la Sociedad es dinámica. En este ámbito, la Sociedad ha cambiado ostensiblemente más que el Derecho. Los preceptos constitucionales en relación a esta cuestión se mantienen en un plan general, permitiendo, a priori, la plasmación práctica de los mismos en diferentes sentidos; la plasmación que efectivamente ha sido aplicada a lo largo de estos años, a pesar de satisfacer a muchos, supone una total distorsión del ideal subyacente a la configuración autonómica.

Ante esta situación, diferentes son los escenarios que se abren. La idea inspiradora del Estado autonómico gira en torno a la distribución de competencias entre los distintos entes territoriales. Esa distribución debe responder al objetivo primordial de los servicios públicos: satisfacer los intereses generales de la ciudadanía. Cada competencia debe residir, por un lado, donde, de acuerdo a las características propias de la misma

corresponda, y por el otro, atendiendo a las necesidades y particularidades propias de cada territorial. La realidad que ha primado no se ha correspondido con esta idea. Las competencias, en lugar de ser concebidas como instrumentos para cumplir necesidades, han sido percibidas como instrumentos de lucha de política y signos de poder. La política ha intoxicado y perturbado las relaciones entre los distintos niveles que fueron concebidas inicialmente, relegando el satisfactorio cumplimiento de los intereses generales a una situación de subordinación a las disputas políticas.

Las soluciones a tal particular no se encuentran entre las propuestas hasta el momento. Las posturas mayoritarias defienden una reforma promoviendo el centralismo estatal, mientras que otros conciben la promoción del federalismo como la solución idónea. Cualquiera de las dos opciones respondería a la victoria política de algún grupo, y no al mantenimiento del bienestar general.

Lo necesario es, por tanto, un cambio de perspectiva en la forma de afrontar la cuestión, poniendo en alza las cuestiones técnicas de las competencias, no quién ha de ostentarla. El lugar donde estas residen pasaría de ser el fin último de toda discusión, a ser planteado como la consecuencia final para su mejor y adecuada explotación. Tal particular precisaría de una reforma constitucional sobre los artículos relacionados con la distribución competencial, planteando, en lugar de una distribución nominal y focalizada en los órganos que las ostentan, la división habría de ser planteada en función de los aspectos técnicos de las mismas, intentando encontrar puntos comunes genéricos, a partir de lo cual se establecería qué ente ha de llevar a cabo cada cuestión, pudiendo ser que cada aspecto de una competencia sea ejecutado por distintos niveles territoriales. Esta inversión de planteamiento dificultaría que volviera a una distorsión similar a la imperante actualmente; a su vez, se redundaría en mayor eficiencia económica y el radicalismo actual de los nacionalismos sería apaciguado.

Por otro lado, aquellos que tratan de desenfocar el centro de atención del verdadero problema, por reticencias a afrontar el sensible debate de la versión actual de las CCAA, localizan el problema en el ente territorial provincial. No hay dudas de que se trata de un vago intento de deformación de la realidad. La provincia ha aparecido de forma repetida en la historia de la configuración territorial de España, lo cual plantea escepticismos sobre las repentinas críticas hacia ellas.

6. BIBLIOGRAFÍA

6.1 Legislación

- Constitución Española (BOE de 29 de diciembre de 1978)
- Constitución de la República Federal Alemana, Ley Fundamental de Bonn de 8 de mayo de 1949.
- Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (BOE de 26 de marzo de 2014).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE 3 de abril de 1985)
- Ley 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo (BOE 18 de julio de 1958).
- Decreto de 26 de julio de 1957, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (BOE 31 de julio de 1957).
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (BOE 14 de julio de 1998).
- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE 15 de abril de 1997).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE de 2 de octubre de 2015).

6.2 Jurisprudencia

Tribunal Constitucional

- Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de mayo de 1982 16/1982.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de marzo de 1981 9/1981.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de noviembre de 1983 101/1983.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de abril de 1986 39/1986.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de octubre 85/1983
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de junio 77/1985,
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de octubre 82/1983.

- Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de febrero 27/1987.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de mayo 60/1986,
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio 99/1987.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio 18/1981
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de mayo 61/1985,
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de mayo, 68/1985.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de julio 127/1987.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre 31/1981.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo 61/1997.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de diciembre 42/1981.
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio 32/1981.

Tribunal Supremo

- Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1979.

6.3 Obras doctrinales

- MARTÍN MATEO, R., *“La Administración como solución organizatoria”*, *“Manual de Derecho Administrativo”*, Aranzadi, 2004., pp. 21-30.
- ESCUIN PALOP, C., “El sometimiento de la Administración a la Ley y al Derecho”, *“Curso de Derecho Administrativo”*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005., pp. 131-140.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ, T-R., *“La Administración Pública y el Derecho Administrativo”*, *“Curso de Derecho Administrativo I”*, Civitas Ediciones, Madrid, 2002, pp. 29-65.
- ROMANO, A., “Los principios constitucionales de las Administraciones Públicas”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm.23. Enero-Julio 2015.
- MEILAN GIL, J.L., *“La Administración Pública a partir de la Constitución de 1978”*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 16. Núm. 47. Mayo-Agosto 1996, pp. 55-100.

- CALAHORRO AGUILAR, A., “*La dimensión del Estado y de las Administraciones Públicas en España*”, Revista de Derecho Constitucional Europeo, Núm 20. Julio-diciembre/2013., pp. 55-122.
- JÉREZ TAMAYO, D., “La Organización administrativa de los órganos locales del poder popular en los municipios: visión desde la constitución de la República.”, 2010, pp. 1-63.
- TRONCOSO REIGADA, A., “Dogmática Administrativa y Derecho Constitucional: el caso del servicio público”, Revista Española de Derecho Constitucional, núm.57, año 19, Septiembre-Diciembre 1999, pp. 87-164.
- HERRERO DE MIÑON, M., Memorias de estío, Ed. Temas de Hoy, Madrid, 1993.
- TORSTEN, S., “*Estado de Derecho, poder público y legitimación desde la perspectiva alemana*”, Working Paper, n.88, pp.1-13.
- PARADA, R., “Derecho Administrativo I”, Marcial Pons, Madrid, 2003. V
- ESCUIN PALOP, C., “Origen y Evolución”, “Curso de Derecho Administrativo”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 25-31
- RODRÍGUEZ COARASA, C., 2003, “*Sinopsis del artículo 9 de la Constitución Española.*” Congreso de los Diputados, 2013 (disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=9&ti po=2>; última consulta 3/04/2017).
- MARTÍN REBOLLO, L. “*La Administración en la Constitución*”, “*Revista de Derecho Político*”, núm. 37, 1992, pp. 51-82.
- ALCÓN YUSTAS, Mº F., “*Principios fundamentales*”, Mº Isabel Álvarez Vélez, “*Lecciones de Derecho Constitucional*”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 151-161.
- PAREJO ALFONSO, L., “*Estado Social y Administración Pública, los postulados constitucionales de la reforma administrativa*”, Civitas, Madrid, 1983.
- RUÍZ ORTIZ, M.A., “*La organización territorial de España a lo largo de la historia*”, Revista de Claseshistoria, 2011, pp. 1-15.
- TRILLO-FIGUEROA MOLINUEVO, Mº J., “*Las Comunidades Autónomas*”, “*Derecho Administrativo I*”, Dykinson, S.L., Madrid, 2012, pp. 145-162.

- JERÉZ CALDERÓN, J.J., “La Administración Local”, “Derecho Administrativo I” Dykinson, S.L., Madrid, 2012, pp. 163-193.
- MARTÍNEZ GARCÍA, C., “La Administración General del Estado”, “Derecho Administrativo I”, Dykinson, S.L., Madrid, 2012, pp. 121-144.
- CALATRAVA CODES, Jº Mª., “La Administración Instrumental”, “Derecho Administrativo I”, Dykinson, S.L., Madrid, 2012, pp. 195-224.