

# ESTUDIOS SOBRE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

HOMENAJE AL PROFESOR  
EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA

TOMO III

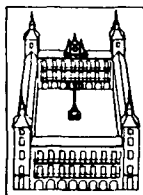
## LA CORONA LAS CORTES GENERALES DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Autores del presente volumen:

MANUEL ARAGÓN REYES	FERNANDO GARRIDO FALLA
MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR	JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ
JAVIER BARCELONA LLOP	MIGUEL HERRERO Y R. DE MIÑÓN
AVELINO BLASCO ESTEVE	JUAN JOSÉ LAVILLA RUBIRA
JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR	FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
MANUEL CLAVERO ARÉVALO	LUIS MARTÍN REBOLLO
EDORTA COBREROS MENDAZONA	PABLO MENÉNDEZ GARCÍA
JAVIER DELGADO BARRIO	JUAN FRANCISCO MESTRE DELGADO
LUIS MARÍA DíEZ-PICAZO	SANTIAGO MUÑOZ MACHADO
ANTONIO EMBID IRUJO	ALEJANDRO NIETO
RAFAEL ENTRENA CUESTA	TOMÁS QUINTANA
ANTONIO FANLO LORAS	FERNANDO SAINZ MORENO
TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ	ANGEL TORIO LÓPEZ
JOSÉ LUIS FUERTES SUÁREZ	

Coordinación y Presentación

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO



EDITORIAL CIVITAS, S. A.  
MADRID, 1991

## INDICE GENERAL

### TOMO III

#### TERCERA PARTE LA CORONA

##### LA POSICION CONSTITUCIONAL DE LA CORONA

MIGUEL HERRERO Y R. DE MIÑÓN

I. Introducción: De las tesis contrapuestas al método jurídico .....	1921
II. Los criterios de interpretación .....	1923
1. EL CANON DE INMANENCIA .....	1923
2. EL CANON DE TOTALIDAD .....	1925
3. EL CANON DE CONSONANCIA .....	1927
III. ¿Qué es reinar sin gobernar? .....	1929
1. LA INTEGRACIÓN SIMBÓLICA COMO SUPREMACÍA DE POSICIÓN .....	1930
2. LA MODERACIÓN Y EL ARBITRAJE COMO CURA DE LAS INSTITUCIONES .....	1933
3. LA SUPREMACÍA EN EL MANDO COMO DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN .....	1936
IV. Conclusión .....	1939

##### MONARQUIA PARLAMENTARIA Y SANCION DE LAS LEYES

MANUEL ARAGÓN

I. El significado jurídico de la Monarquía parlamentaria .....	1941
1. UNA CUESTIÓN DE MÉTODO .....	1941
2. LA FORMACIÓN HISTÓRICA DE LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA .....	1942
3. LA TEORÍA CONSTITUCIONAL DE LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA .....	1946
4. LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL .....	1948
II. La sanción de las leyes por el Rey .....	1951
1. EL SIGNIFICADO DE LA SANCIÓN .....	1951
2. LA SANCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL .....	1957
III. En defensa de la monarquía parlamentaria .....	1958

##### LA EXPEDICION POR EL REY DE LOS DECRETOS ACORDADOS POR EL CONSEJO DE MINISTROS (SUS FORMULAS PROMULGATORIAS TRAS LA CONSTITUCION DE 1978)

ANTONIO FANLO LORAS

I. Introducción: significado de las fórmulas promulgatorias .....	1961
II. La nueva configuración constitucional del Rey y de la Corona .....	1963
1. DESVINCULACIÓN DEL REY DEL PODER EJECUTIVO .....	1964
2. MONARQUÍA PARLAMENTARIA: RACIONALIZACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES REGIAS .....	1965

## INDICE GENERAL

<b>III. La sanción y promulgación de las leyes</b> .....	1968
<b>IV. La expedición de los Decretos acordados por el Consejo de Ministros.</b>	1972
1. LA EXPEDICIÓN DE DECRETOS EN EL DERECHO HISTÓRICO .....	1974
A) <i>Durante la Monarquía constitucional o limitada</i> .....	1974
B) <i>Durante la Segunda República</i> .....	1978
C) <i>Durante el Régimen de Franco</i> .....	1979
2. LA ATRIBUCIÓN REGIA DE LA EXPEDICIÓN DE DECRETOS ACORDADOS POR EL CONSEJO DE MINISTROS .....	1981
A) <i>La denominación de los Decretos acordados por el Consejo de Ministros</i> .....	1983
B) <i>Fórmula promulgatoria que se propone para los Decretos acordados por el Consejo de Ministros</i> .....	1985

### EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS DEL JEFE DE ESTADO

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

<b>I. Introducción</b> .....	1989
<b>II. El principio de tutela judicial efectiva y la exclusión de las inmunidades del poder</b> .....	1990
1. GENERALIDAD DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL .....	1990
2. INTERDICCIÓN DE LA EXCLUSIÓN DEL CONTROL .....	1990
3. LA UNIDAD DE JURISDICCIÓN .....	1990
4. LOS ÓRDENES JURISDICCIONALES .....	1991
<b>III. Los actos del Jefe del Estado</b> .....	1991
1. SUJECCIÓN AL ORDENAMIENTO JURÍDICO .....	1991
2. INVOLABILIDAD E IRRESPONSABILIDAD DEL JEFE DEL ESTADO Y CONTROL JUDICIAL .....	1992
3. EL REFRENDO MINISTERIAL .....	1993
<b>IV. El problema del control judicial de los actos del Jefe del Estado</b> .....	1994
1. AUSENCIA DE NORMAS REGULADORAS .....	1994
2. EL PROBLEMA DE LA NORMATIVA VIGENTE .....	1995
3. ORDEN JURISDICCIONAL .....	1995
4. TRIBUNAL COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS PRETENSIONES .....	1998
5. REPRESENTACIÓN Y DEFENSA DEL JEFE DEL ESTADO EN EL PROCESO .....	1998
6. AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA .....	1999
7. PROCEDIMIENTO .....	1999
<b>V. Conclusiones</b> .....	2000

## CUARTA PARTE

### LAS CORTES GENERALES

#### CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEMAS PODERES PUBLICOS: INFORMACION, CONTROL Y RESPONSABILIDAD

JUAN JOSÉ LAVILLA RUBIRA

<b>I. Introducción</b> .....	2003
<b>II. El derecho a la información</b> .....	2006
1. EL DERECHO A OBTENER INFORMACIÓN ESCRITA. EN PARTICULAR, LAS SOLICITUDES FORMULADAS AL AMPARO DE LOS ARTÍCULOS 7 Y 44.1.º DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO .....	2007

INDICE GENERAL

A) Aspectos subjetivos .....	2007
a) Legitimación para recabar información escrita .....	2007
b) Posibles destinatarios de las solicitudes parlamentarias de información escrita .....	2009
B) Aspectos objetivos .....	2014
a) Delimitación positiva .....	2015
b) Delimitación negativa. Las «razones fundadas en Derecho» como justificación de la denegación de información o documentación .....	2015
C) Aspectos procedimentales. En particular, el alcance de la función calificadora de la Mesa del Congreso .....	2026
D) Medios de reacción frente al incumplimiento del deber de facilitar la información o documentación solicitada .....	2029
2. EL DERECHO A OBTENER INFORMACIÓN VERBAL. LAS COMPETENCIAS A EFECTOS INFORMATIVOS .....	2032
A) Aspectos subjetivos .....	2032
B) Aspectos funcionales .....	2036
C) Medios de reacción frente al incumplimiento del deber de comparecer .....	2037
III. El control como posibilidad de imponer un debate político público ...	2037
1. CUESTIONES GENERALES. CONTROL E INFORMACIÓN .....	2037
2. CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO Y DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE TITULARIDAD PÚBLICA .....	2040
3. AMBITOS DEL PODER PÚBLICO EXENTOS DEL CONTROL PARLAMENTARIO ...	2045
IV. La exigencia de responsabilidad política. El problema de las mociones de reprobación general de la gestión del titular de un determinado cargo público .....	2051
V. Consideraciones finales .....	2055

**LOS «CRITERIOS DE REPRESENTACION PROPORCIONAL»  
DEL ARTICULO 68.3 DE LA CONSTITUCION:  
SU ALCANCE Y PROYECCION A EFECTOS DISTINTOS  
DE LA ELECCION PARA EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO

I. La representación proporcional en el artículo 68.3 CE .....	2057
II. La ficción normativa de la situación representativa .....	2058
III. Relación representativa y elección .....	2061
IV. Inexistencia de un principio constitucional de proporcionalidad en materia electoral .....	2065
V. Casos de exigencia constitucional tácita de composición proporcional.	2067
VI. La incompatibilidad de la proporcionalidad con los órganos no representativos .....	2069
VII. Representación y proporcionalidad en el ámbito de las organizaciones privadas .....	2072

**EL CONTROL JURISDICCIONAL  
DE LAS DECISIONES PARLAMENTARIAS**

TOMÁS QUINTANA LÓPEZ

<b>I. Introducción</b> .....	2075
<b>II. El control de las decisiones parlamentarias por el Tribunal Constitucional</b> .....	2077
1. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, LÍMITE DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA. ....	2077
A) <i>La actuación «ad intra» de las Asambleas Legislativas</i> .....	2079
B) <i>Exclusión de las normas dictadas por las Cámaras</i> .....	2081
C) <i>Actos y decisiones firmes</i> .....	2083
D) <i>Asuntos de personal y actos de administración</i> .....	2084
E) <i>Desideratum: la garantía de los derechos fundamentales</i> .....	2087
2. EL CONFLICTO DE ATRIBUCIONES ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES .....	2091
3. EL CONTROL DE LAS DECISIONES DE LOS PARLAMENTOS TERRITORIALES POR LA VÍA DEL ARTÍCULO 161.2 DE LA CONSTITUCIÓN .....	2094
<b>III. La jurisdicción ordinaria</b> .....	2096
1. DECISIONES PARLAMENTARIAS DE CONTENIDO POLÍTICO .....	2098
2. DELIMITACIÓN MATERIAL POSITIVA DE LA COMPETENCIA JURISDICCIONAL ...	2105
3. DISPOSICIONES PARLAMENTARIAS Y CONTROL JURISDICCIONAL .....	2106

**DERECHOS FUNDAMENTALES  
Y PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS**

MANUEL FRANCISCO CLAVERO ARÉVALO

<b>I. Introducción</b> .....	2113
<b>II. Recordatorio de las principales prerrogativas parlamentarias</b> .....	2113
<b>III. Sobre los derechos y libertades públicas afectadas por actuaciones de parlamentarios</b> .....	2115
1. EL DERECHO A LA IGUALDAD .....	2115
2. EL DERECHO AL HONOR, A LA INTIMIDAD PERSONAL Y A LA PROPIA IMAGEN. ....	2115
3. EL DERECHO A LA DEFENSA .....	2117
4. EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA .....	2117
5. EL DERECHO AL JUEZ ORDINARIO PREDETERMINADO EN LA LEY .....	2117
<b>IV. Criterios interpretativos en la confrontación entre derechos y libertades públicas y prerrogativas parlamentarias</b> .....	2118
1. LA NATURALEZA DE LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS .....	2118
2. EL FUNDAMENTO DE TALES PRERROGATIVAS, EN ESPECIAL DE LA INVIO- LABILIDAD Y LA INMUNIDAD .....	2119
3. LA NATURALEZA Y ÁMBITO DEL ACTO PARLAMENTARIO .....	2120
<b>V. Conclusión</b> .....	2122

**EL «STATUS» PARLAMENTARIO COMO DERECHO FUNDAMENTAL  
GARANTIZADO POR EL ARTÍCULO 23.2 DE LA CONSTITUCIÓN**

EDORTA COBREROS MENDAZONA

<b>I. Introducción</b> .....	2125
<b>II. El Parlamento contemporáneo y su función de control: nueva perspectiva. El control político parlamentario y las garantías para su ejercicio: planteamiento</b> .....	2126

INDICE GENERAL

III. Disposiciones constitucionales más relevantes: principio de legitimidad democrática; representación articulada del pluralismo político con los partidos como instrumento fundamental para la participación política; el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos; y, sobre todo, el acceso, permanencia y ejercicio de las funciones públicas representativas como derecho fundamental de configuración legal	2132
IV. El Parlamento poder público sujeto a la Constitución y obligado al respeto de los derechos fundamentales. Consideración de la vía específica del artículo 42 LOTC	2147
V. Análisis de los casos de obstaculización al derecho fundamental de los parlamentarios garantizado por el artículo 23.2 CE	2153
VI. Una reflexión sobre la efectividad de la garantía de los derechos que conforman el «status» de los parlamentarios	2177

QUINTA PARTE

DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

LA ADMINISTRACION SIRVE CON OBJETIVIDAD  
LOS INTERESES GENERALES

ALEJANDRO NIETO

I. La Constitución española de 1978	2185
1. EL ARTÍCULO 103.1 DE LA CONSTITUCIÓN	2185
2. PRECEDENTES ESPAÑOLES	2187
3. LA TERMINOLOGÍA CONSTITUCIONAL	2187
II. El estado de la cuestión	2188
1. BALANCE	2188
2. PERSPECTIVAS METODOLÓGICAS	2190
3. LOS GRANDES DILEMAS	2192
A) <i>Unidad o pluralidad conceptual</i>	2192
B) <i>Intereses naturales o artificiales</i>	2194
C) <i>Intereses inmanentes o trascendentes</i>	2195
D) <i>Controlables o no controlables</i>	2195
4. BREVE EXCURSO SOBRE LOS INTERESES DIFUSOS Y LOS FISCALES	2196
III. Inmanencia o trascendencia de los intereses generales respecto de los particulares	2198
1. PRIMER MODELO: IDENTIFICACIÓN	2199
2. SEGUNDO MODELO: SEPARACIÓN DE INTERESES	2200
A) <i>Los intereses generales son distintos de los particulares, pero no contrarios, dado que éstos se armonizan espontáneamente para formar aquéllos</i>	2200
B) <i>La armonización de los distintos intereses particulares se logra a través de mecanismos sociales que los transforman en un interés general</i>	2200
a) La concordia	2201
b) La utilidad	2202
c) La voluntad general: Rousseau	2203
C) <i>Los distintos intereses particulares no se armonizan ni espontáneamente ni socialmente: el interés general es imperativamente por una instancia política superior</i>	2203
a) La destrucción de la idea liberal de la concordia	2203
b) El interés del reino	2204

## INDICE GENERAL

D) <i>Convivencia de intereses interpenetrados: una nueva forma de identificación</i> .....	2204
3. TERCER MODELO: LOS INTERESES GENERALES COMO TRASCENDENTES DE LOS PARTICULARES .....	2205
A) <i>Del interés de los individuos al interés de la comunidad: Platón.</i> .....	2206
B) <i>Del interés del reino al interés del Estado</i> .....	2206
C) <i>El interés de la nación</i> .....	2206
D) <i>Los intereses generales como intereses de grupos</i> .....	2207
4. CONSECUENCIAS JURÍDICAS .....	2208
5. LOS INTERESES GENERALES COMO IDEOLOGÍA .....	2209
<b>IV. Tratamiento jurídico de los intereses generales</b> .....	<b>2212</b>
1. PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL .....	2213
2. CONSTITUCIÓN Y LEY .....	2215
3. TIPOLOGÍA NORMATIVA .....	2216
A) <i>Tipología normativa constitucional</i> .....	2216
B) <i>Tipología normativa legal</i> .....	2216
4. LA ADMINISTRACIÓN Y LOS INTERESES GENERALES .....	2217
5. LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA .....	2220
<b>V. Los intereses generales y el derecho administrativo</b> .....	<b>2222</b>
1. LOS INTERESES GENERALES COMO CRITERIO DEFINIDOR DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	2222
2. LA SITUACIÓN DE ESPAÑA .....	2223
<b>VI. Análisis de la Constitución española</b> .....	<b>2225</b>
1. LA CLÁUSULA GENERAL DEL ARTÍCULO 103.1 .....	2225
2. ADMINISTRACIÓN SERVICIAL .....	2226
3. LA OBJETIVIDAD .....	2227
4. LOS INTERESES PARTICULARES .....	2230
5. INTERESES GENERALES Y DERECHOS PARTICULARES .....	2231
6. LAS CLÁUSULAS ESPECIALES SOBRE INTERESES .....	2233
7. LAS CLÁUSULAS ESPECIALES DE ATRIBUCIÓN COMPETENCIAL .....	2235
8. PARTICIPACIÓN DE LOS PARTICULARES EN LA GESTIÓN DE LOS INTERESES GENERALES .....	2238
<b>VII. Control judicial</b> .....	<b>2239</b>
1. REALIDAD, CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DEL CONTROL .....	2239
2. CONTROL DE LAS IRREGULARIDADES PRODUCIDAS EN LA DEFINICIÓN .....	2240
3. CONTROL DE LA PONDERACIÓN DE INTERESES EN CONFLICTO .....	2241
4. CONTROL DE LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMA .....	2244
5. CONTROL DE LA OPORTUNIDAD: DISCRECIONALIDAD .....	2245
6. CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO .....	2246
7. UN SUPUESTO EXTREMO: EL JUEZ LEGISLADOR .....	2250
<b>VIII. Reflexión final</b> .....	<b>2251</b>

## ARBITRARIEDAD Y DISCRECIONALIDAD

TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ

<b>I. Introducción</b> .....	<b>2255</b>
<b>II. La sombra de excepcionalidad de la dogmática tradicional</b> .....	<b>2258</b>
1. EN EL PRINCIPIO FUE LA EXENCIÓN .....	2258
2. LAS HUELLAS DEL PASADO EN LA JURISPRUDENCIA ACTUAL DEL CONSEIL D'ETAT .....	2261

INDICE GENERAL

<b>III. El estado actual de la cuestión en nuestra jurisprudencia postconstitucional</b> .....	2264
1. OBSERVACIONES GENERALES .....	2264
2. JUICIOS PEDAGÓGICOS Y DECLARACIONES DE APTITUD O IDONEIDAD PROFESIONAL .....	2265
3. EJERCICIO DE LA POTESTAD DE PLANEAMIENTO .....	2273
4. REGLAMENTACIONES E INTERVENCIONES ECONÓMICAS .....	2284
5. MEDIDAS RELATIVAS A LA ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS .....	2287
6. MEDIDAS DE POLICÍA .....	2290
<b>IV. Un sincretismo insostenible</b> .....	2292
1. DE NUEVO ENTRE DOS EXTREMOS .....	2292
2. LA MEZCLA DE LOS VIEJOS TÓPICOS Y LOS NUEVOS PRINCIPIOS, CAUSA DE LAS CONTRADICCIONES AL USO .....	2294
3. LA NECESARIA INVERSIÓN DEL PLANTEAMIENTO TRADICIONAL .....	2296
<b>V. El principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad como punto de partida de la nueva dogmática</b> .....	2298
1. DISCRECIONALIDAD NO ES ARBITRARIEDAD .....	2298
2. LA MOTIVACIÓN COMO PRIMER CRITERIO DE DESLINDE ENTRE LO DISCRECIONAL Y LO ARBITRARIO .....	2298
3. LA NECESIDAD DE FUNDAMENTACIÓN OBJETIVA COMO SEGUNDO NIVEL DE DISTINCIÓN: PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD Y CARGA DE LA PRUEBA .....	2299
4. LEGALIDAD Y OPORTUNIDAD: UN FALSO DILEMA .....	2303
5. PODERES DE SUSTITUCIÓN Y TUTELA JUDICIAL EFECTIVA .....	2305
<b>VI. Reflexiones finales</b> .....	2308

**REFLEXIONES SOBRE EL ARTICULO 106.1 CE:  
EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACION  
Y LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO**

JAVIER DELGADO BARRIO

<b>I. Introducción</b> .....	2312
<b>II. La jurisprudencia y los principios generales del Derecho</b> .....	2312
1. LA FUNCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA .....	2312
2. LA DOCTRINA COMO PREJURISPRUDENCIA .....	2314
<b>III. La jurisprudencia contencioso-administrativa</b> .....	2314
1. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: LA JUSTIFICACIÓN DE LA LLAMADA A LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO .....	2314
2. LA INVOCACIÓN DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO EN LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA .....	2315
<b>IV. El principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico</b> .....	2316
1. LA NATURALEZA NORMATIVA Y NO MERAMENTE PROGRAMÁTICA DE LA CONSTITUCIÓN .....	2316
2. LA CONSTITUCIÓN, CONTEXTO DOMINANTE PARA EL RESTO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO .....	2317

INDICE GENERAL

<b>V. El principio de participación ciudadana. El artículo 9.2 de la Constitución y su virtualidad práctica</b> .....	2317
1. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES GENERALES .....	2318
A) <i>Discrecionalidad «máxima»</i> .....	2318
B) <i>Exigencia matizada por conceptos jurídicos indeterminados</i> .....	2319
C) <i>Conclusión</i> .....	2320
2. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA DEL PLAN .....	2321
3. PUBLICIDAD DE LOS ACUERDOS MUNICIPALES. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO FUNDAMENTO DE UNA ACCIÓN PÚBLICA PARA HACER EFECTIVA LA PUBLICIDAD DE LOS ACUERDOS MUNICIPALES .....	2322
<b>VI. El principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.</b>	2323
<b>VII. El principio de seguridad jurídica</b> .....	2325
1. PRINCIPIO DE UNIDAD DE DOCTRINA .....	2325
2. PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS EN CASO DE SILENCIO DE LA NORMATIVA DIRECTAMENTE APLICABLE .....	2325
3. UNIDAD DE DOCTRINA Y EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO-JUEZ. HECHOS ANTERIORES A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE 1 DE JULIO DE 1985 Y POSTERIORES A LA CONSTITUCIÓN. JURISPRUDENCIA INICIAL Y SU RECTIFICACIÓN .....	2326
4. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CONSULTAS. «LEGISLACIÓN NOTARIADA» Y SEGURIDAD JURÍDICA .....	2327
<b>VIII. El principio de publicidad de las normas: entrada en vigor del planeamiento</b> .....	2328
<b>IX. Principios del Derecho Penal y potestad sancionadora de la Administración. Los llamados «tipos en blanco»</b> .....	2330
1. LA RETROACTIVIDAD DE LA LEY MÁS FAVORABLE .....	2331
2. EL ERROR SOBRE EL COMPLEMENTO NORMATIVO DEL «TIPO EN BLANCO» .....	2332
<b>X. Los principios rectores de la política social y económica</b> .....	2332
1. DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD .....	2333
2. EL PLENO EMPLEO. LA REALIDAD SOCIAL DEL PARO .....	2333
A) <i>Suspensión de la ejecución del acto impugnado y paro</i> .....	2333
B) <i>Construcciones que pueden ser emplazadas en suelo no urbanizable y paro</i> .....	2333
<b>XI. El principio de eficacia de la actuación administrativa</b> .....	2334
1. EFICACIA Y VINCULACIÓN POSITIVA DE LA ADMINISTRACIÓN AL ORDENAMIENTO JURÍDICO: OBRAS MUNICIPALES. CREACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN QUE PERMITA SU EJECUCIÓN DIRECTA .....	2334
2. LA EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO, MANIFESTACIÓN GENERAL DEL PRINCIPIO DE EFICACIA. DEPURACIÓN EN CONCRETO DE LAS EXIGENCIAS DEL PRINCIPIO. SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN .....	2335
3. LA BÚSQUEDA DE UNA INTERPRETACIÓN DE LA NORMA ADMINISTRATIVA QUE PERMITA SU EFICACIA. DISCRECIONALIDAD DEL PLANEAMIENTO Y CARÁCTER REGLADO DE LA LICENCIA URBANÍSTICA. INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS EN EL SENTIDO MÁS FAVORABLE A SU VALIDEZ .....	2336
4. PLAN A EJECUTAR Y PROYECTO DE URBANIZACIÓN. LA CELERIDAD COMO MANIFESTACIÓN DEL PRINCIPIO DE EFICACIA. TRAMITACIÓN SIMULTÁNEA DE PLAN Y PROYECTO .....	2337
5. APROBACIÓN DEFINITIVA PARCIAL DE LOS PLANES URBANÍSTICOS. EXIGENCIAS DEL PRINCIPIO DE EFICACIA. ARMONIZACIÓN CON LOS CRITERIOS DE COHERENCIA NORMATIVA Y RESPETO A LA VOLUNTAD MUNICIPAL .....	2338

**INDICE GENERAL**

6.	LA URGENCIA QUE HABILITA PARA PRESCINDIR DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS NORMAS COMPLEMENTARIAS Y SUBSIDIARIAS DEL PLANEAMIENTO. IMPORTANCIA DEL PROCEDIMIENTO. INTERPRETACIÓN ESTRICTA DE LOS SUPUESTOS EN QUE SE PERMITE SU OMISIÓN. EFICACIA, CELERIDAD ORDINARIA Y CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES (URGENCIA) ... ..	2339
7.	ORDENACIÓN URBANÍSTICA APLICABLE EN CASO DE MODIFICACIÓN EN EL TIEMPO QUE MEDIA ENTRE LA SOLICITUD DE LA LICENCIA Y LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA. EFICACIA Y TARDANZA DE LA ADMINISTRACIÓN EN RESOLVER. AFECTACIÓN DE LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL POR EL ARTÍCULO 87 DE LA LEY 8-1990, DE 25 DE JULIO, SOBRE REFORMA DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO Y VALORACIONES DEL SUELO ... ..	2340
8.	OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA URBANÍSTICA. SUBROGACIÓN DE LA COMISIÓN PROVINCIAL DE URBANISMO. PÉRDIDA DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL. MOMENTO. EXIGENCIAS DEL PRINCIPIO DE EFICACIA DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA ... ..	2341
<b>XII. Principio de proporcionalidad. Fundamento constitucional. Contenido del acto o norma y finalidad perseguida ... ..</b>		<b>2342</b>
1.	SU APLICACIÓN EN EL CAMPO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LA ADMINISTRACIÓN. ESTATUTO GENERAL DE LA ABOGACÍA. PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE COLEGIADO POR IMPAGO DE LAS CUOTAS DE LA MUTUALIDAD GENERAL DE PREVISIÓN DE LA ABOGACÍA ... ..	2343
2.	POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN. CUANTIFICACIÓN DE LAS MULTAS ... ..	2344
3.	EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. SUSTITUCIÓN DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN POR EL SISTEMA DE EXPROPIACIÓN. SUPUESTOS. PROPORCIONALIDAD ... ..	2345
4.	LICENCIA URBANÍSTICA. CONDICIONAMIENTO. ACOMODACIÓN DE LA PETICIÓN A LA LEGALIDAD APLICABLE. «DEBER» DE INTRODUCCIÓN DE «CONDICIONES IURIS» ... ..	2347
5.	LAS LICENCIAS «PROVISIONALES» DEL ARTÍCULO 58.2 DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO. LENTITUD EN LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO Y PROPORCIONALIDAD EN UN SENTIDO TEMPORAL ... ..	2348
<b>XIII. El principio de autonomía municipal. Ambito de control autonómico en el momento de la aprobación definitiva del planeamiento ... ..</b>		<b>2349</b>
<b>XIV. Principio de efectividad de la tutela judicial ... ..</b>		<b>2350</b>
1.	SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO O DISPOSICIÓN IMPUGNADOS ... ..	2350
A)	<i>La suspensión, control sobre la ejecutividad del acto que se adelanta en el tiempo al enjuiciamiento sobre el fondo. La tardanza en la remisión del expediente como fundamento para la suspensión ... ..</i>	2350
B)	<i>La nulidad de pleno derecho como causa de suspensión de la ejecución en sede jurisdiccional ... ..</i>	2351
2.	LA PETICIÓN DE RECIBIMIENTO A PRUEBA. OMISIÓN DE LA EXPRESIÓN DE LOS PUNTOS DE HECHO: LA TUTELA JUDICIAL RECLAMA LA ACTIVIDAD PROBATORIA. ... ..	2351
3.	LA CARGA DE LA PRUEBA. REGLAS GENERALES. MATIZACIÓN EN VIRTUD DE LA FACILIDAD DE LA PRUEBA PARA UNA DE LAS PARTES ... ..	2351
4.	PRINCIPIO FAVORABLE AL ENJUICIAMIENTO DEL FONDO DEL ASUNTO ... ..	2352
5.	LA CASACIÓN EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA ... ..	2352
6.	RECURSO DE REVISIÓN. INCONGRUENCIA. FALLO ÍNTEGRAMENTE DESESTIMATORIO QUE NO CONTIENE MOTIVACIÓN RESPECTO DE ALGUNA DE LAS PRETENSIONES ... ..	2354

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA  
(GOBIERNO, ADMINISTRACION, LEY Y RESERVA DE LEY  
EN EL ARTICULO 103.2 DE LA CONSTITUCION)**

JAVIER BARCELONA LLOP

<b>I. La distinción, problemática, entre Gobierno y Administración Pública y su incidencia posible en la determinación del ámbito al que se aplica lo dispuesto en el artículo 103.2 de la Constitución</b> .....	2357
1. EXPLICACIÓN INTRODUCTORIA .....	2357
2. EXPOSICIÓN SUCINTA DE LOS CRITERIOS FUNCIONALES, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA LLAMADA «FUNCIÓN DE GOBIERNO» .....	2361
3. INSUFICIENCIA DE LOS CRITERIOS FUNCIONALES PARA DETERMINAR QUÉ ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO HAN DE SER CREADOS, REGIDOS Y COORDINADOS DE ACUERDO CON LA LEY .....	2372
4. LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO QUE HAN DE SER CREADOS, REGIDOS Y COORDINADOS DE ACUERDO CON LA LEY .....	2377
A) <i>Un punto de partida: el Derecho administrativo como derecho estatutario común de las Administraciones Públicas</i> .....	2377
B) <i>Los órganos de la Administración del Estado que han de ser creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley: análisis de derecho positivo</i> .....	2380
a) El Gobierno .....	2381
b) Continuación: ¿responsabilidad patrimonial de la persona jurídica Administración del Estado por los posibles daños resarcibles ocasionados en el ejercicio de la función de gobierno? Una respuesta provisional .....	2386
c) El Presidente y el Vicepresidente, o Vicepresidentes del Gobierno .....	2390
d) Ministros y Ministerios .....	2391
e) Secretarios de Estado, Subsecretarios y Secretarios Generales con rango de Subsecretario .....	2395
5. RECAPITULACIÓN Y ENGARCE CON LA PROBLEMÁTICA QUE SUSCITA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO QUE HAN DE SER CREADOS, REGIDOS Y COORDINADOS DE ACUERDO CON LA LEY .....	2399
<b>II. La expresión «de acuerdo con la ley» y su interpretación a la luz del significado constitucional del principio de legalidad</b> .....	2400
1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD, LEY Y RESERVAS CONSTITUCIONALES A LA LEY. UNA APROXIMACIÓN .....	2400
2. LAS RESERVAS CONSTITUCIONALES A LA LEY. EXAMEN DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL .....	2411
A) <i>La «legislación vigente» del artículo 25.1 de la Constitución</i> .....	2414
B) <i>Aspectos de la reserva de ley en materia tributaria</i> .....	2417
C) <i>La ley regulará</i> .....	2420
3. ¿RESERVA DE LEY EN EL ARTÍCULO 103.2 DE LA CONSTITUCIÓN? EL TEMA EN LA DOCTRINA Y EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. ....	2422
4. INEXISTENCIA DE RESERVA DE LEY EN EL ARTÍCULO 103.2 DE LA CONSTITUCIÓN, AUNQUE SE EXCLUYE, ESO SÍ, EL REGLAMENTO INDEPENDIENTE EN EL ESPACIO CUBIERTO POR EL PRECEPTO .....	2426
<b>III. Problemática del Decreto-ley en esta materia. La sentencia del Tribunal Constitucional 60/1986, de 20 de mayo</b> .....	2433
1. LOS DECRETOS-LEYES NO PODRÁN AFECTAR AL ORDENAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES BÁSICAS DEL ESTADO. ¿CABEN AQUÍ LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO QUE HAN DE SER CREADOS, REGIDOS Y COORDINADOS DE ACUERDO CON LA LEY? .....	2433
2. ENFOQUE CORRECTO: EL ORDENAMIENTO DEL GOBIERNO .....	2436

## INDICE GENERAL

3.	EL PROBLEMA DE LA EXTRAORDINARIA Y URGENTE NECESIDAD: ¿DECRETOS-LEYES CONVERTIDOS EN REGLAMENTOS? .....	2437
4.	LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 60/1986, DE 20 DE MAYO ...	2441
	A) <i>La extraordinaria y urgente necesidad</i> .....	2441
	B) <i>La afección al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado</i> .....	2442
	C) <i>Algunas observaciones a la sentencia 60/1986</i> .....	2442
IV.	Algunas reflexiones en torno a la deslegalización de la creación, supresión y modificación de los Departamentos ministeriales (artículo 11 LOACE). ¿Cabe todo en las Leyes anuales de Presupuestos? .....	2444

## COMPETENCIAS, FUNCIONES Y POTESTADES EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL

MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR

I.	Introducción .....	2453
	1. GENERALIDADES .....	2453
	2. DOS INCONSECUENCIAS DE LA CONSTITUCIÓN .....	2454
II.	La teoría clásica de la competencia .....	2455
	1. SOBRE UN BROCARDO DOCTRINAL .....	2455
	A) <i>Personalidad, función y capacidad</i> .....	2455
	B) <i>La competencia, medida de la capacidad</i> .....	2457
	2. COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES .....	2457
	3. LA CONEXIÓN ENTRE COMPETENCIA Y POTESTAD .....	2458
III.	La competencia en la Constitución .....	2459
	1. LA COMPETENCIA COMO CONCEPTO CLAVE DE LOS PRINCIPIOS DEL ARTÍCULO 103.1 .....	2460
	A) <i>Jerarquía y competencia</i> .....	2460
	B) <i>Competencia, desconcentración y coordinación</i> .....	2460
	2. LA COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....	2461
	A) <i>Para una reinterpretación de la noción de competencia de los artículos 147 y siguientes</i> .....	2461
	B) <i>Competencias y potestades de las Comunidades Autónomas</i> .....	2462
IV.	Un apunte sobre la llamada competencia judicial .....	2463
V.	Una propuesta sobre la revisión de los conceptos .....	2464

## REFLEXIONES CONSTITUCIONALES SOBRE LA POTESTAD DE DIRECCION EN LAS RELACIONES ADMINISTRATIVAS INTERORGANICAS

PABLO MENÉNDEZ

I.	Perspectiva del problema .....	2467
	1. ALCANCE DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LOS MINISTROS EN EL CONSTITUCIONALISMO FRANCÉS .....	2467
	2. LA DECISIÓN «CRÉDIT FONCIER DE FRANCE»: LA CREACIÓN DE UNA NUEVA POTESTAD ADMINISTRATIVA, EL LLAMADO «PODER DE ORIENTACIÓN» .....	2469
II.	Consideraciones sobre la naturaleza jurídica de la directriz .....	2474
	1. LA DIRECTRIZ ADMINISTRATIVA INTERORGÁNICA COMO ACTO QUE CONDICIONA O LIMITA, PERO NO VINCULA LA ACTIVIDAD DISCRECIONAL DEL ÓRGA-	

## INDICE GENERAL

NO DESTINATARIO: DIFERENCIAS RESPECTO DE LA ORDEN ADMINISTRATIVA Y RESPECTO DE LA RECOMENDACIÓN O CONSEJO .....	2474
2. SOBRE EL CARÁCTER NORMATIVO DE LA DIRECTRIZ .....	2477

### LIMITES CONSTITUCIONALES DE LA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA

JOSÉ LUIS FUERTES SUÁREZ

Introducción .....	2483
I. Concepto de la autotutela .....	2484
II. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional .....	2485
III. Posiciones doctrinales .....	2486
IV. Especial referencia a la inviolabilidad del domicilio .....	2490

### LA CONFIGURACION CONSTITUCIONAL DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

JUAN FRANCISCO MESTRE DELGADO

I. Consideración introductoria .....	2493
II. La fundamentación constitucional de la potestad sancionadora de la Administración Pública .....	2494
1. LAS REFERENCIAS CONSTITUCIONALES .....	2494
2. EL «IUS PONIENDI» GENÉRICO DEL ESTADO Y SUS CONSECUENCIAS RESPECTO AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR .....	2495
3. LA POTESTAD SANCIONADORA Y LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER EN LA CONSTITUCIÓN .....	2498
A) <i>La potestad sancionadora en manos de las diferentes Administraciones Públicas</i> .....	2498
B) <i>La distribución territorial del poder en la Constitución y la potestad sancionadora: en particular, la virtualidad del principio de supletoriedad del Derecho estatal</i> .....	2499
III. La delimitación constitucional de la potestad sancionadora .....	2501
1. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA LEGALIDAD .....	2501
A) <i>Su significado en la economía constitucional</i> .....	2501
B) <i>Decreto-ley y potestad sancionadora</i> .....	2505
C) <i>El alcance del principio</i> .....	2510
a) <i>Los elementos del tipo y la sanción</i> .....	2510
b) <i>La prescripción de las infracciones administrativas</i> .....	2512
a') <i>Consideración general</i> .....	2512
b') <i>La prescripción de las infracciones administrativas en el supuesto de fallo de previsión expresa en la Ley</i> .....	2513
c') <i>La interrupción del plazo de prescripción</i> .....	2516
d') <i>La caducidad del procedimiento sancionador</i> .....	2516
D) <i>Observaciones críticas respecto a la interpretación jurisprudencial del principio de legalidad en el ámbito de las denominadas relaciones de sujeción especial</i> .....	2519
2. EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD .....	2523
A) <i>Su significado y justificación en la economía constitucional</i> .....	2523
B) <i>El principio de tipicidad y la tipificación genérica</i> .....	2523
C) <i>El principio de tipicidad y los criterios interpretativos en materia sancionadora</i> .....	2524

**INJUSTO PENAL E INJUSTO ADMINISTRATIVO  
(PRESUPUESTOS PARA LA REFORMA  
DEL SISTEMA DE ARANCELES)**

ANGEL TORÍO LÓPEZ

<b>Injusto penal e injusto administrativo (presupuestos para la reforma del sistema de sanciones) .....</b>	<b>2529</b>
---	-------------

**PRINCIPIOS DE LA ORDENACION CONSTITUCIONAL  
DE LAS FUERZAS ARMADAS**

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

<b>Introducción .....</b>	<b>2547</b>
<b>I. Principio del Ejército permanente estatal .....</b>	<b>2549</b>
1. EL PROBLEMA DE LA ACEPTACIÓN DEL EJÉRCITO PERMANENTE EN EL PRIMER LIBERALISMO .....	2550
2. LA FÓRMULA DE LA MILICIA NACIONAL COMO BALUARTE DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN MATERIA MILITAR .....	2551
3. EL FRACASO DE LA FÓRMULA DE LA MILICIA NACIONAL .....	2552
4. LA IDEA DEL EJÉRCITO NACIONAL .....	2553
<b>II. Principio de separación entre autoridades civiles y militares .....</b>	<b>2554</b>
1. LA REACCIÓN LIBERAL FRENTE AL USO PLURIFUNCIONAL DEL EJÉRCITO ABSOLUTISTA .....	2555
2. LA DOCTRINA FRANCESA DE LA SEPARACIÓN .....	2557
3. EL DESLINDE ENTRE LAS FUERZAS ARMADAS Y LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD: EL PROBLEMA DE LA GUARDIA CIVIL .....	2559
<b>III. Principio de subordinación de la autoridad militar a la civil .....</b>	<b>2561</b>
1. LAS TEORÍAS SOBRE EL PODER DE MANDO MILITAR .....	2562
2. LA REALIDAD DEL PODER MILITAR EN LA HISTORIA ESPAÑOLA .....	2563
3. LA CARACTERIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS FUERZAS ARMADAS COMO CONSECUENCIA DEL PRINCIPIO DE SUBORDINACIÓN .....	2567
4. RECHAZO EXPRESO DE LA CONCEPCIÓN INSTITUCIONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS .....	2569
<b>IV. Principio de dependencia militar respecto del Ejecutivo .....</b>	<b>2572</b>
1. LOS PROBLEMAS DEL PRIMER LIBERALISMO SOBRE EL PREDOMINIO DEL EJECUTIVO O DEL LEGISLATIVO EN EL CONTROL DE LAS FUERZAS ARMADAS .....	2573
2. EL CONTENIDO EFECTIVO DE LA PRERROGATIVA REGIA DE MANDO MILITAR EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA .....	2574
3. EL CARÁCTER SIMBÓLICO DEL MANDO SUPREMO DE LAS FUERZAS ARMADAS CORRESPONDIENTE AL REY EN LA VIGENTE CONSTITUCIÓN .....	2577
4. PARLAMENTO, GOBIERNO Y FUERZAS ARMADAS .....	2580
<b>V. Principio defensivo .....</b>	<b>2582</b>
1. LOS PLANTEAMIENTOS LIBERALES: REPUDIO DE LA GUERRA DE CONQUISTA Y DELIMITACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL EJÉRCITO PERMANENTE .....	2583
2. LA AGRESIÓN ARMADA COMO CRIMEN INTERNACIONAL .....	2584
3. LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA CONSTITUCIÓN .....	2585
<b>VI. Principio de jurisdicción de las Fuerzas Armadas .....</b>	<b>2587</b>
1. LA ORGANIZACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS CONFORME A LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	2588

## INDICE GENERAL

2. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LAS FUERZAS ARMADAS ... ..	2589
3. EL SIGNIFICADO DE LA JURISDICCION MILITAR ... ..	2591
<b>VII. Principio de la estricta disciplina militar ... ..</b>	<b>2592</b>
1. EL «STATUS» ESPECIAL DE LOS MILITARES ... ..	2593
2. EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO MILITAR ... ..	2594
3. LOS LÍMITES DEL DEBER DE OBEDIENCIA MILITAR ... ..	2596

### EL REGIMEN ESTATUTARIO DE LAS FUNCIONES PUBLICAS COMO POSTULADO CONSTITUCIONAL

RAFAEL ENTRENA CUESTA

<b>I. Introducción ... ..</b>	<b>2599</b>
1. ANTECEDENTES Y DERECHO COMPARADO ... ..	2599
2. LA OPCION POR EL RÉGIMEN ESTATUTARIO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN LA CONSTITUCION ... ..	2600
<b>II. El alcance de la opción por el régimen estatutario ... ..</b>	<b>2602</b>
1. DESDE EL PUNTO DE VISTA SUBJETIVO ... ..	2603
2. DESDE EL PUNTO DE VISTA OBJETIVO ... ..	2603
<b>III. Los supuestos problemáticos ... ..</b>	<b>2604</b>
1. RÉGIMEN ESTATUTARIO Y POTESTAD REGLAMENTARIA ... ..	2604
2. EL PROBLEMA DE LA ADMISION DEL PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACION ... ..	2606
3. RÉGIMEN ESTATUTARIO Y NEGOCIACION COLECTIVA ... ..	2609
4. RÉGIMEN ESTATUTARIO Y DERECHOS ADQUIRIDOS: EL ANTICIPO DE LA EDAD DE JUBILACION DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS ... ..	2614

### LA HUELGA DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

AVELINO BLASCO ESTEVE

<b>I. Introducción ... ..</b>	<b>2619</b>
<b>II. La atribución constitucional del derecho de huelga de los funcio- narios públicos ... ..</b>	<b>2622</b>
1. LA INTERPRETACION AMPLIA DEL ARTICULO 28.2 CE ... ..	2624
2. EL DERECHO DE HUELGA COMO DERECHO DERIVADO DEL DERECHO DE SINDI- CACION DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS ... ..	2626
3. LA INCIDENCIA DE LAS NORMAS INTERNACIONALES RATIFICADAS POR ES- PAÑA QUE RECONOCEN EL DERECHO DE HUELGA DE LOS FUNCIONARIOS PÚ- BLICOS ... ..	2627
4. EL DERECHO DE HUELGA DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y LA STC DE 8 DE ABRIL DE 1981 ... ..	2629
<b>III. El reconocimiento expreso del derecho por la legislación ordinaria y su admisión por la jurisprudencia ... ..</b>	<b>2631</b>
<b>IV. Las restricciones subjetivas en la titularidad del derecho de huelga de los funcionarios públicos ... ..</b>	<b>2632</b>
1. JUECES, MAGISTRADOS Y FISCALES ... ..	2633
2. MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y CUERPOS ASIMILADOS ... ..	2633
3. MIEMBROS DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD ... ..	2634

INDICE GENERAL

<b>V. El régimen jurídico aplicable al derecho de huelga de los funcionarios públicos</b> .....	2634
1. EN GENERAL. EL «VACÍO NORMATIVO» .....	2634
2. EL MANTENIMIENTO DE LOS SERVICIOS ESENCIALES DE LA COMUNIDAD COMO LÍMITE DEL DERECHO .....	2637
A) <i>Concepto de servicios esenciales de la comunidad</i> .....	2639
B) <i>El mantenimiento de los servicios esenciales</i> .....	2645
C) <i>¿Quién debe adoptar las medidas de garantía?</i> .....	2646
a) <i>Autoridad gubernativa versus autorregulación</i> .....	2644
b) <i>Autoridad estatal y autoridad autonómica</i> .....	2651
c) <i>La puesta en práctica de tales medidas</i> .....	2652
D) <i>El procedimiento de adopción de las medidas</i> .....	2653
E) <i>El catálogo de medidas a adoptar</i> .....	2655
a) <i>El establecimiento de servicios mínimos</i> .....	2655
b) <i>Otras medidas</i> .....	2659
3. EFECTOS JURÍDICOS DE LA HUELGA LÍCITA. EN CONCRETO, LA DEDUCCIÓN DE HABERES .....	2659
4. EL RÉGIMEN DE LAS PRESTACIONES SOCIALES EN CASO DE HUELGA .....	2662
5. EFECTOS DE LA HUELGA ILÍCITA. LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES POR LA ADMINISTRACIÓN .....	2663
6. EL LÍMITE ÚLTIMO DEL DERECHO: EL DELITO DE SEDICIÓN DEL ARTÍCULO 222.1 DEL CÓDIGO PENAL .....	2664
<b>VI. Conclusión. La necesidad de una ley orgánica reguladora del derecho de huelga, que incluya la huelga de los funcionarios públicos</b> .....	2666

**DEFENSOR DEL PUEBLO Y ADMINISTRACION PUBLICA**

JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR

<b>I. Introducción</b> .....	2669
<b>II. La posición jurídica del Defensor del Pueblo</b> .....	2671
1. CARÁCTER O NATURALEZA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO .....	2671
2. POSICIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO RESPECTO DEL PARLAMENTO .....	2674
<b>III. La función supervisora del Defensor del Pueblo sobre la actividad de la Administración</b> .....	2675
1. UN TEMA PREVIO: LA DETERMINACIÓN DE LA FUNCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO .....	2675
2. LOS CRITERIOS DE ACTUACIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN SU FUNCIÓN SUPERVISORA DESDE LA PERSPECTIVA DEL ARTÍCULO 103.1 DE LA CONSTITUCIÓN .....	2677
3. LOS CASOS ESPECÍFICOS DE LA ADMINISTRACIÓN MILITAR Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA .....	2682
4. UNA REFERENCIA A LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA .....	2685
<b>IV. Algunos problemas de procedimiento</b> .....	2686
1. EL INTERÉS LEGÍTIMO COMO CONDICIÓN DE ACCESO AL DEFENSOR DEL PUEBLO .....	2686
2. EL ACCESO DE DIPUTADOS Y SENADORES AL DEFENSOR DEL PUEBLO .....	2688
3. EL PLAZO DE ACCESO AL DEFENSOR DEL PUEBLO .....	2689
4. EL TRÁMITE DE ADMISIÓN DE LA QUEJA .....	2689

INDICE GENERAL

<b>V. La legitimación procesal del Defensor del Pueblo</b> .....	2690
1. LA CUESTIÓN DE LA LEGITIMACIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO .....	2690
2. LA CUESTIÓN DEL ALCANCE DE LA LEGITIMACIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO PARA INTERPONER EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD .....	2691
3. LA CUESTIÓN DEL ALCANCE DE LA LEGITIMACIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO PARA EJERCITAR LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD: EL ARTÍCULO 26 LOPD .....	2693
<b>VI. Final</b> .....	2695

**LA JUSTICIABILIDAD DE LOS ACTOS DE GOBIERNO  
(DE LOS ACTOS POLITICOS A LA RESPONSABILIDAD  
DE LOS PODERES PUBLICOS)**

ANTONIO EMBID IRUJO

<b>I. Introducción</b> .....	2697
<b>II. Evolución legislativa e interpretación doctrinal sobre los actos de gobierno</b> .....	2699
1. DE LA POTESTAD DISCRECIONAL A LA FUNCIÓN POLÍTICA: EL ARTÍCULO 2.b) DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA .....	2699
2. LA INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL: LOS EXCESOS DE LA MISMA Y LA INSUFICIENCIA, TAMBIÉN, DE LOS CRITERIOS RESTRICATIVOS POSTERIORES EN SU APLICACIÓN .....	2702
3. LA CRÍTICA DOCTRINAL: LO SUPERFLUO DEL CRITERIO LEGAL SOBRE EL ACTO DE GOBIERNO .....	2704
<b>III. La influencia de la Constitución española de 1978 sobre la consideración y posibilidades de control de los actos de gobierno</b> .....	2706
1. LA DECISIÓN POR EL ESTADO DE DERECHO Y EL CONSIGUIENTE AMPLIO SISTEMA DE CONTROL JUDICIAL DE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN .....	2706
2. EL SOMETIMIENTO DE LOS PODERES PÚBLICOS AL ORDENAMIENTO JURÍDICO .....	2707
3. LA POSICIÓN PREFERENTE DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES .....	2707
4. UN SISTEMA DE JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL QUE RESUELVE LOS CONFLICTOS ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y JUZGA DEL EJERCICIO CORRECTO DE SUS COMPETENCIAS .....	2708
5. LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO .....	2709
<b>IV. La jurisprudencia sobre los actos de gobierno tras la Constitución</b> ...	2711
1. ENUMERACIÓN DE SENTENCIAS Y CONSIDERACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA TRATADA EN ELLAS .....	2712
2. VALORACIÓN DE ESTA JURISPRUDENCIA .....	2716
A) <i>El acto político o de gobierno no es patrimonio de la Administración del Estado. Se alega por otras Administraciones y se acepta su existencia por la jurisprudencia</i> .....	2716
B) <i>La consiguiente necesidad de una revisión de la terminología usada: acto del Gobierno, acto político, acto de gobierno</i> .....	2717
C) <i>En la Administración del Estado, sólo el Gobierno puede producir actos de gobierno</i> .....	2718
D) <i>El acto de gobierno o político por naturaleza: rechazo de la teoría del móvil</i> .....	2718
E) <i>El desarrollo de las leyes por el Gobierno: ¿es un acto político?</i> .....	2719
F) <i>El respeto a la división de poderes protegida constitucionalmente, límite a las pretensiones controladoras de la jurisdicción contencioso-administrativa</i> .....	2721

INDICE GENERAL

G) <i>El control judicial de ciertos elementos separables en el acto político</i> .....	2721
H) <i>El contenido del acto político; la gestión política</i> .....	2722
I) <i>Las relaciones Gobierno-Parlamento, como ámbito específico y singular para la existencia de los actos políticos</i> .....	2723
J) <i>El acto político o de gobierno está sometido a un control político exclusivamente</i> .....	2724
K) <i>La compatibilidad entre el artículo 2.b) LJ y el sistema constitucional</i> .....	2724
3. UN COMPLEMENTO NECESARIO AL EXAMEN JURISPRUDENCIAL: EL CONTROL DE LOS ACTOS DE OTROS PODERES PÚBLICOS .....	2724
<b>V. Los actos de gobierno en la dogmática alemana</b> .....	2725
1. LAS PRIMERAS INTERPRETACIONES: LA LLAMADA AL DERECHO COMPARADO Y LA DIVISIÓN DOCTRINAL .....	2726
2. UNA IMPORTANTE APORTACIÓN DOCTRINAL: LA OBRA DE U. SCHEUNER ...	2727
3. LA DOCTRINA RECIENTE: EL SOMETIMIENTO AL DERECHO, EL ÁMBITO DE LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN POLÍTICA Y EL CONTROL JUDICIAL LIMITADO ...	2729
4. LA RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO: EL ÁMBITO DE TAREAS PROPIO DEL EJECUTIVO .....	2731
<b>VI. Conclusiones: la justiciabilidad de los actos de gobierno y la responsabilidad de los poderes públicos</b> .....	2734

**LA RESERVA DE JURISDICCION Y EL PROBLEMA DEL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACION**

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO

<b>I. Planteamiento: el ejercicio coparticipado de algunos aspectos de la función jurisdiccional por la Administración y sus jueces. La revisión de esta situación de acuerdo con los principios de la Constitución</b> ...	2741
<b>II. La inexistencia original de independencia: la atribución al Ejecutivo de funciones jurisdiccionales y sus consecuencias en la configuración de la jurisdicción contencioso-administrativa. El modelo francés</b> .....	2742
1. LA HERENCIA DEL ANTIGUO RÉGIMEN .....	2742
2. EL PROBLEMA DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DURANTE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE. LA EVOLUCIÓN ULTERIOR DEL SISTEMA .....	2744
3. LA RETENCIÓN DE COMPETENCIAS JURISDICCIONALES EN LA ADMINISTRACIÓN ACTIVA. LA DOCTRINA DEL MINISTRO JUEZ Y LA FORMACIÓN DEL DOGMA DE LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA .....	2745
4. LA DÉBIL INDEPENDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO .....	2746
5. EL REAJUSTE POR EL CONSEJO CONSTITUCIONAL EN 1980 Y 1987 DE LOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA. SUS CONSECUENCIAS PARA LA INDEPENDENCIA Y LA CRISIS ACTUAL DEL SISTEMA .....	2748
<b>III. La traslación a España y la agudización de las características básicas del sistema contencioso-administrativo francés</b> .....	2753
1. LA HERENCIA DEL ANTIGUO RÉGIMEN Y LOS ENSAYOS DE SITUAR EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO ENTRE LA JURISDICCIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN.	2753
2. EL DESARROLLO ULTERIOR DEL SISTEMA Y LOS COSTES DE SU JURISDICCIONALIZACIÓN .....	2755
<b>IV. Restricciones legales y autorrestricciones jurisprudenciales: los vaivenes de la lucha por el control judicial y la exclusión de facultades jurisdiccionales de la Administración</b> .....	2758

## INDICE GENERAL

V. Otras formas nuevas de usurpar la Administración el papel de los Tribunales: la concreción e interpretación de las leyes mediante normas administrativas .....	2762
VI. Los excesos de la judicialización. Nueva reflexión sobre modelos que han mantenido un ámbito exclusivo para la actuación de los Tribunales. El ejemplo de la arribada inglesa al contencioso-administrativo: la «application for judicial review» .....	2763
VII. La aproximación del Tribunal Constitucional a un nuevo modelo de relaciones entre la Administración y la Justicia que respete al tiempo las prerrogativas de aquélla y la reserva de jurisdicción .....	2766
Nota bibliográfica .....	2777

### NUEVOS PLANTEAMIENTOS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

LUIS MARTÍN REBOLLO

I. Introducción .....	2781
II. La responsabilidad patrimonial como elemento garantizador de los administrados y como pieza básica de la concepción constitucional de las Administraciones Públicas .....	2787
1. LOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES DE LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA ...	2787
2. LOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.	2789
3. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DESDE LA ÓPTICA DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS .....	2791
III. El artículo 106.2 de la Constitución y el sistema vigente de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas .....	2792
IV. Las finalidades de la responsabilidad desde la óptica de la posición constitucional de las Administraciones Públicas: aspectos problemáticos y puntos de inflexión .....	2799
V. Reflexión global sobre el sistema de responsabilidad administrativa y su eventual modificación: las alternativas posibles .....	2805
1. LAS MODIFICACIONES PARCIALES .....	2809
2. LA UNIFICACIÓN DEL SISTEMA EN EL SENO DE UNA REFORMA DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: EL PRECEDENTE DEL PROYECTO DE 1981.	2818
VI. Final .....	2824

### CONSTITUCIONALIZACION DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

FERNANDO GARRIDO FALLA

I. Planteamiento del problema; indemnización expropiatoria y responsabilidad patrimonial .....	2827
1. LOS LÍMITES A LA IRRESPONSABILIDAD: EL FISCO Y LOS «UIRA QUASITA».	2827
2. LOS SUPUESTOS INDEMNIZATORIOS .....	2828
3. LA COEXISTENCIA DE SISTEMAS EN EL DERECHO ESPAÑOL .....	2831

INDICE GENERAL

<b>II. La responsabilidad patrimonial no expropiatoria</b> .....	2831
1. LA RECEPCIÓN DEL DERECHO CIVIL .....	2831
2. EL SISTEMA ANGLOSAJÓN .....	2832
3. EL SISTEMA ALEMÁN .....	2834
4. EL SISTEMA FRANCÉS: ETAPAS DE SU EVOLUCIÓN Y SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD .....	2836
<b>III. La responsabilidad patrimonial del Estado en el Derecho español</b> .....	2842
1. LOS PRECEDENTES .....	2842
2. DEL CÓDIGO CIVIL A LA CONSTITUCIÓN DE 1978 .....	2843
<b>IV. La coexistencia de las varias causas de responsabilidad en el Derecho español</b> .....	2847
1. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 40 LRJAE: CUADRO GENERAL DE SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD .....	2847
2. RESPONSABILIDAD POR ACTOS ADMINISTRATIVOS ILEGALES .....	2850
3. EL FUNCIONAMIENTO «ANORMAL» DEL SERVICIO PÚBLICO .....	2853
4. SUPUESTOS QUE CUBRE EL FUNCIONAMIENTO «NORMAL» .....	2855
5. EL RIESGO OBJETIVO .....	2857
6. RESPONSABILIDAD POR ACTOS NO FISCALIZABLES EN VÍA CONTENCIOSA (O NO ANULABLES) .....	2859
<b>V. A modo de conclusión</b> .....	2860

**SECRETO DE INFORMACION EN EL DERECHO PUBLICO**

FERNANDO SÁINZ MORENO

<b>I. Introducción</b> .....	2863
<b>II. El deber de guardar secreto</b> .....	2869
1. FUNDAMENTO .....	2869
2. EL SECRETO POR RAZÓN DE INTERÉS PÚBLICO .....	2869
A) <i>Buen funcionamiento de la Administración</i> .....	2869
B) <i>Daño a las tareas públicas</i> .....	2871
C) <i>Abuso de las informaciones privilegiadas</i> .....	2871
3. EL SECRETO POR RAZÓN DE INTERÉS PRIVADO .....	2872
A) <i>Límites del deber de los ciudadanos de informar a la Administración</i> .....	2873
a) Reglas generales .....	2873
b) Secreto profesional .....	2875
c) Secreto religioso .....	2880
B) <i>Protección del secreto</i> .....	2881
<b>III. Deber de guardar secreto en los órganos constitucionales</b> .....	2882
1. MIEMBROS DEL GOBIERNO .....	2882
2. PARLAMENTARIOS Y PERSONAL DE LAS CÁMARAS .....	2882
3. DEFENSOR DEL PUEBLO. EL PRINCIPIO DE ABSOLUTA RESERVA DE LAS INVESTIGACIONES .....	2883
4. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL .....	2885
5. PODER JUDICIAL .....	2885
6. CONSEJO DE ESTADO .....	2890

INDICE GENERAL

<b>IV. Deber de secreto en la Administración del Estado</b> .....	2890
1. EL DEBER DE SECRETO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS .....	2890
A) <i>Reglas generales. Distinción entre el deber de secreto y el deber de sigilo</i> .....	2891
a) El deber de sigilo y sus límites .....	2891
b) El deber de secreto .....	2895
B) <i>El secreto en materia de seguridad y defensa</i> .....	2895
a) Secretos oficiales .....	2896
b) Obligación de guardar secreto .....	2898
C) <i>Secreto de las comunicaciones</i> .....	2899
D) <i>Secreto estadístico y de los datos censales</i> .....	2908
a) Deber de proporcionar datos .....	2909
b) Deber de guardar el «secreto estadístico» y deber de guardar «reserva» sobre los resultados de las estadísticas .....	2910
c) Secreto de los datos censales .....	2913
E) <i>Secreto en materia tributaria y económica</i> .....	2914
F) <i>Secreto en materia sanitaria</i> .....	2917
2. EL DEBER DE SECRETO DEL PERSONAL LABORAL .....	2919
A) <i>Prohibición de difusión indebida de datos o asuntos</i> .....	2919
B) <i>Licitud de la crítica pública y privada</i> .....	2919
<b>V. Deber de secreto en la administración de las Comunidades Autónomas.</b>	2921
<b>VI. Información y secreto en el ámbito de la administración local</b> .....	2923
1. INFORMACIÓN CIUDADANA .....	2923
A) <i>Información general</i> .....	2923
a) Publicidad de las sesiones .....	2923
a') Sesiones públicas .....	2923
b') Debates y votaciones secretas .....	2924
b) Acuerdos, ordenanzas y reglamentos .....	2925
c) Acción pública .....	2926
B) <i>Información concreta sobre expedientes, actos y acuerdos</i> .....	2926
a) Interesados en un procedimiento .....	2927
b) Vecinos y ciudadanos .....	2927
a') Documentación de archivos y registros .....	2927
b') Padrón municipal .....	2929
c') Registro de intereses .....	2929
d') Copias, certificaciones y aclaraciones .....	2930
C) <i>Información especial a las asociaciones de vecinos</i> .....	2930
2. INFORMACIÓN INTERNA DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES .....	2931
A) <i>Acceso a la documentación</i> .....	2932
a) Autorización para acceder a la documentación. Carácter reglado .....	2932
b) Acceso directo sin previa autorización .....	2934
B) <i>Protección de la documentación. Normas sobre su consulta y examen</i> .....	2935
C) <i>Deber de reserva</i> .....	2936
<b>VII. Deber de informar sobre materias reservadas o secretas</b> .....	2936
1. INFORMACIÓN INTERNA .....	2937
A) <i>Comunicación dentro de la misma Administración</i> .....	2938
B) <i>Información entre distintas Administraciones públicas</i> .....	2939
a) Administración del Estado y administración de las Comunidades Autónomas .....	2939
b) Corporaciones locales .....	2940

## INDICE GENERAL

2.	INFORMACIÓN A LOS CIUDADANOS SOBRE MATERIAS RESERVADAS O SECRETAS.	2941
A)	<i>El derecho a estar informado sobre la organización y la actividad administrativa en general</i> ... ..	2941
B)	<i>Información sobre asuntos concretos</i> ... ..	2942
a)	Asuntos en tramitación ... ..	2942
b)	Información incorporada a los Registros Públicos ... ..	2943
c)	Asuntos terminados y archivados ... ..	2946
3.	INFORMACIÓN AL PARLAMENTO ... ..	2951
A)	<i>Planteamiento</i> ... ..	2951
B)	<i>El principio de competencia universal de las Cortes para conocer la acción del Gobierno y de la Administración y sus límites.</i> ... ..	2958
C)	<i>Tratamiento de la información clasificada</i> ... ..	2965
D)	<i>Vías para reaccionar frente a la falta de información al Parlamento</i> ... ..	2971
a)	Reacción frente a decisiones de las Cámaras que limiten el derecho de los parlamentarios a estar informados ... ..	2972
b)	Reacción frente a decisiones denegatorias de información procedentes del Gobierno o de la Administración ... ..	2976
4.	INFORMACIÓN A LOS JUECES Y TRIBUNALES ... ..	2976
VIII.	<b>Recapitulación</b> ... ..	2981