



# ÍNDICE

## TÍTULO PRIMERO

### INTRODUCCIÓN

## CAPÍTULO PRIMERO

### PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

	Pág.
1. Organización Administrativa y Derecho .....	12
2. La potestad organizatoria. Límites y principios generales .....	15
3. Los órganos administrativos .....	20
A) Teoría del órgano .....	20
B) Límites de la imputación.....	22
C) Clases de órganos .....	23
D) La creación de los órganos administrativos .....	24
4. Los órganos colegiados.....	25
A) Caracterización, regulación y clases de órganos colegiados.....	25
B) El Presidente .....	27
C) Los miembros de órganos colegiados .....	29
D) El Secretario.....	31
E) Convocatoria y sesiones .....	31
F) El acta .....	32
5. La competencia .....	34
6. La jerarquía .....	37
7. Centralización y descentralización .....	40
8. La descentralización funcional .....	44
9. La desconcentración .....	45
10. Transferencia de competencias entre órganos de un Ente público.	47
A) La delegación interorgánica .....	47
B) Delegación de firma, suplencia y encomienda de gestión interorgánica.....	50
C) La avocación.....	51

	Pág.
11. Las transferencias de competencias entre Entes públicos territoriales.	53
A) La delegación intersubjetiva.....	53
B) La gestión forzosa y la encomienda de gestión .....	54
C) La avocación intersubjetiva, sustitución o subrogación.....	56
12. El conflicto de competencias .....	58
A) Evolución del sistema de conflictos. Conflictos entre poderes u órganos del Estado y los conflictos de jurisdicción.....	58
B) Conflictos entre Administraciones territoriales .....	60
C) Los conflictos entre órganos de una misma Administración .....	62
13. El control .....	63
14. La coordinación .....	65
A) La coordinación interorgánica .....	66
B) La coordinación por el Estado y por las Comunidades Autó- nomas de las Entidades locales .....	67
C) La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas.....	69
15. La cooperación.....	70
A) El principio de lealtad constitucional.....	70
B) Órganos de cooperación. Las Conferencias Sectoriales.....	71
C) Los convenios de colaboración.....	73
D) Los planes y programas conjuntos .....	77
16. La participación .....	77

## TÍTULO SEGUNDO

### LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL

#### CAPÍTULO II

#### LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

1. Caracterización general y principios de organización.....	84
2. El Gobierno .....	88
A) El Presidente .....	89
B) Los Vicepresidentes .....	92
3. Funcionamiento del Gobierno: Consejo de Ministros y Comisiones Delegadas.....	92
A) El Consejo de Ministros.....	93
B) Las Comisiones Delegadas del Gobierno .....	95
C) Órganos de apoyo: Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, Secretariado del Gobierno y Jefes de Gabinete.	96
4. Departamentos ministeriales y Ministros.....	97

	Pág.
5. Secretarías y Secretarios de Estado .....	101
6. Subsecretarios y Secretarios Generales .....	102
7. Los Secretarios Generales Técnicos .....	104
8. Los Directores y Subdirectores Generales .....	105
9. La Administración periférica del Estado .....	105
10. Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas.....	107
11. La Administración estatal en la Provincia. De los Gobernadores civiles a los Subdelegados del Gobierno .....	111
12. La Administración exterior del Estado.....	115

### CAPÍTULO III

#### LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

1. Niveles de Administración territorial .....	118
2. Generación de la organización municipal y criterios de determinación del número de Municipios. Sus orígenes revolucionarios .....	119
3. Generalización, uniformismo y prevalencia del criterio demográfico sobre el territorial en el municipalismo español. Excepciones .....	121
4. Centralismo revolucionario y división departamental y provincial.....	123
5. Las frustraciones infraprovinciales: Parroquia y Comarca.....	127
6. La frustración regional .....	132
7. La división autonómica y la desigualdad de niveles en la Administración territorial.....	135
8. Los niveles territoriales facultativos.....	138
9. La descentralización federal de los Estados europeos y la crisis del federalismo en Alemania .....	140
A) La «Devolution» de poderes a Escocia y el proceso descentralizador inglés .....	141
B) La descentralización regional francesa.....	145
C) La asunción de un modelo federal en Bélgica e Italia.....	146
D) La crisis del federalismo alemán.....	147
10. La tendencia reduccionista de los niveles y número de los Entes locales.....	152

### CAPÍTULO IV

#### LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. El Estado autonómico .....	158
2. El proceso autonómico.....	162
A) La fase preautonómica.....	162

	Pág.
B) Las vías de acceso y las clases de Comunidades Autónomas.....	163
C) La igualación de las competencias. La reforma de los Estatutos ...	165
3. La distribución de competencias.....	168
A) Las competencias del artículo 148.....	168
B) La lista de competencias del artículo 149.....	169
C) Las cláusulas complementarias.....	170
D) Materias y funciones.....	171
4. Los límites de la autonomía.....	172
5. El control.....	174
A) Clases.....	174
B) El control del Tribunal Constitucional.....	176
C) El control del Tribunal de Cuentas.....	177
D) El Defensor del Pueblo.....	177
E) El control del Gobierno-Senado.....	178
F) El Delegado del Gobierno y el deber de información.....	179
6. La organización de las Comunidades Autónomas.....	180
A) La Asamblea legislativa o Parlamento.....	181
B) El Ejecutivo autonómico.....	182
7. Efecto del sistema autonómico sobre la organización del Estado.....	183
A) El Senado.....	184
B) Organización judicial y Comunidades Autónomas.....	185
8. El sistema fiscal y financiero.....	185
A) En los sistemas federales.....	185
B) La regulación constitucional y la LOFCA.....	186
C) El régimen privilegiado de Navarra y el País Vasco. El sistema de cupo.....	189

## CAPÍTULO V

### EL MUNICIPIO Y LA PROVINCIA

1. El Municipio. Concepto y elementos.....	192
2. El término municipal. Creación, fusión y asociación de Municipios.....	193
3. La población del Municipio.....	197
4. Gobierno y Administración municipal.....	201
A) La planta orgánica de los Municipios de régimen común.....	202
B) Pequeños Municipios. El régimen de concejo abierto. Entidades de ámbito inferior al Municipio.....	203
C) La organización de los Municipios de gran población.....	205
5. El Pleno del Ayuntamiento.....	206

	Pág.
6. La figura del Alcalde y Órganos de apoyo .....	210
A) Evolución .....	210
B) Naturaleza, elección y cese .....	211
C) Funciones y competencias .....	212
D) El Alcalde y su Gobierno en el régimen común.....	214
E) El Alcalde y su Gobierno en los Municipios de gran población...	215
F) Estructura administrativa y otros órganos complementarios en los Municipios de gran población .....	216
7. La Provincia. Concepto y elementos.....	218
8. La organización provincial.....	220
A) La Diputación Provincial .....	221
B) El Pleno .....	222
C) El Presidente de la Diputación .....	222
D) La Junta de Gobierno Prvincial.....	223
9. Regímenes provinciales especiales: Archipiélagos y territorios históricos .....	224

## CAPÍTULO VI

### COMPETENCIA Y RÉGIMEN DE LAS CORPORACIONES LOCALES

1. Autonomía y competencia de los Municipios .....	227
A) Los antecedentes.....	228
B) La autonomía local tras la Constitución de 1978 .....	230
C) La regulación de las competencias en la Ley de Bases de Régimen Local.....	231
D) Régimen de las competencias propias y de las delegadas .....	233
2. Las competencias provinciales.....	234
3. El control sobre los Entes locales. De la tutela del Estado a la judicialización de los conflictos.....	237
A) El control del Estado liberal sobre los Entes locales .....	237
B) La tutela en la doctrina del Tribunal Constitucional.....	239
C) La judicialización de las relaciones de control y tutela.....	240
D) La atenuación de las tutelas en el Derecho francés.....	243
4. La garantía constitucional de la autonomía de los Entes locales y su defensa ante el Tribunal Constitucional.....	244
5. El <i>status</i> de los miembros de las Corporaciones locales .....	245
6. Régimen de funcionamiento.....	247
A) Sesiones.....	248
B) Grupos políticos.....	249

	<u>Pág.</u>
C) Régimen de acuerdos .....	250
D) Aprobación de ordenanzas y resolución de conflictos.....	252
E) Impugnación de actos, acuerdos y ejercicio de acciones .....	253

### TÍTULO TERCERO

#### LA ADMINISTRACIÓN ESPECIALIZADA

##### CAPÍTULO VII

#### LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

1. Introducción .....	258
2. Los precedentes de la Administración institucional.....	259
3. Entes instrumentales y aplicación del Derecho privado .....	261
4. Evolución normativa y clases de Entes públicos estatales.....	264
5. Los Organismos públicos estatales.....	268
A) Régimen general.....	268
B) Los Organismos autónomos .....	271
C) Entidades públicas empresariales .....	273
D) Los Entes públicos atípicos o apátridas .....	275
E) Sociedades mercantiles estatales.....	277
6. Las fundaciones públicas.....	280
7. La regulación de los Organismos especializados locales .....	282
8. La Administración institucional en las Comunidades Autónomas.....	285
9. Las empresas de economía mixta.....	286
10. Las agrupaciones de Entes públicos. Mancomunidades y consorcios...	289

##### CAPÍTULO VIII

#### ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES

1. Introducción. Precisiones conceptuales.....	294
2. Génesis y modelos inspiradores .....	297
A) Los <i>quangos</i> ingleses.....	298
B) Las Agencias o Comisiones independientes en los Estados Unidos.....	300
C) Alemania.....	303
D) Francia .....	304
E) Italia .....	310
3. La problemática de las Administraciones independientes en España ...	312
4. Los supuestos de Autonomía institucional constitucionalmente garantizada .....	314

	Pág.
5. Administraciones independientes no previstas en la Constitución.....	319
6. Problemática constitucional.....	327
A) En el Derecho comparado.....	327
B) En el Derecho español.....	329

## CAPÍTULO IX

### LA ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA

1. Caracterización general.....	334
2. Evolución histórica.....	337
3. El marco constitucional.....	341
A) La obligatoriedad de afiliación a los Colegios profesionales.....	344
B) La obligatoriedad relativa de la adscripción a las Cámaras. El discutible género de la Corporación pública voluntaria.....	345
C) Las asociaciones privadas de configuración legal.....	347
4. Delimitación, naturaleza y régimen jurídico de las Corporaciones públicas.....	349
5. Los Colegios profesionales.....	353
6. Las Cámaras oficiales, en especial las de Comercio, Industria y Navegación.....	356
7. Otras Cámaras oficiales.....	359
8. Las Federaciones deportivas.....	363

## CAPÍTULO X

### ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA Y DE CONTROL

1. Problemas generales y clases de órganos consultivos.....	370
2. El Consejo del Estado.....	372
A) El prototipo. El Consejo de Estado francés.....	372
B) La recepción del modelo francés y su evolución.....	375
C) Pérdida de las competencias judiciales y separación de la Administración activa.....	379
D) El Consejo de Estado en la Constitución de 1978. Su naturaleza..	379
E) Composición.....	383
F) Competencias.....	384
G) Funcionamiento.....	387
3. Los Consejos económicos: El Consejo de Planificación y el Consejo Económico y Social.....	389
4. Asesoramiento jurídico y representación y defensa en juicio de la Administración.....	392

	Pág.
5. Los órganos de control interno .....	394
A) El Ministerio de Hacienda como órgano de control interno. La Intervención General .....	395
B) Las Inspecciones de Servicios.....	396
6. El Tribunal de Cuentas .....	398
7. Comisiones parlamentarias y Defensor del Pueblo.....	401

## TÍTULO CUARTO EL EMPLEO PÚBLICO

### CAPÍTULO XI SISTEMAS DE FUNCIÓN PÚBLICA

1. Introducción. Modelos abiertos y cerrados .....	406
2. La función pública francesa .....	414
3. El funcionariado en los Estados Unidos .....	420
4. El <i>Civil Service</i> inglés .....	423
5. Dos casos de laboralización de la función pública. Las experiencias de Alemania e Italia .....	429
A) La coexistencia de funcionarios y empleados en el Derecho alemán.....	430
B) El sistema italiano. Laboralismo y <i>spoil system</i> .....	433

### CAPÍTULO XII SISTEMA ESPAÑOL DE EMPLEO PÚBLICO

1. La recepción del modelo corporativo francés y su evolución.....	438
A) La oposición liberal al funcionariado permanente .....	439
B) La implantación de los cuerpos de funcionarios .....	443
C) Los Estatutos Generales .....	444
2. El abandono del sistema de función pública cerrada.....	447
3. La Ley de Medidas de 2 de agosto de 1984 y reformas posteriores .....	448
4. Clases de empleo público.....	451
5. Empleo público y Estado autonómico .....	456
6. Gestión del sistema de empleo público .....	459
7. Función pública y régimen laboral ante la Constitución .....	462
8. La laboralización del régimen funcional.....	467

### CAPÍTULO XIII LA RELACIÓN FUNCIONARIAL

1. Concepto y naturaleza de la relación funcional .....	473
2. Situación estatutaria y los derechos adquiridos.....	474

	<u>Pág.</u>
3. Selección y formación de los funcionarios .....	478
4. Condiciones y procedimiento de ingreso.....	482
5. Ordenación de los funcionarios en cuerpos, grupos, niveles y relaciones de puestos de trabajo.....	486
6. Los ascensos de nivel y la promoción interna, sucedáneos de la carrera administrativa .....	490
7. Provisión y remoción de puestos de trabajo.....	494
8. Situaciones de los funcionarios.....	500
9. Extinción de la relación funcional .....	506

#### CAPÍTULO XIV

##### EL CONTENIDO DE LA RELACIÓN FUNCIONARIAL

1. Derechos de los funcionarios.....	510
2. Inamovilidad y derecho al puesto de trabajo. Planes de empleo y reasignación de efectivos.....	512
3. El sistema de retribución.....	517
4. La Seguridad Social de los funcionarios públicos.....	520
5. Los derechos pasivos .....	523
6. Deberes de los funcionarios.....	526
7. La obligación de imparcialidad: politización e incompatibilidades .....	528
A) La actividad política de los funcionarios.....	529
B) Función pública y libertad de expresión.....	530
C) Función pública y actividades privadas .....	534
8. La responsabilidad de los funcionarios.....	535
9. Los obstáculos tradicionales a la responsabilidad penal de los funcionarios .....	536
10. La responsabilidad civil .....	540
A) Responsabilidad del funcionario frente al Estado por vía de regreso .....	540
B) Responsabilidad directa del funcionario frente al Estado .....	542
11. La responsabilidad disciplinaria .....	543
A) Faltas disciplinarias .....	545
B) Sanciones disciplinarias.....	547
C) Extinción de la responsabilidad disciplinaria. La prescripción .....	547
12. El procedimiento disciplinario .....	548
13. Potestad disciplinaria y responsabilidad penal .....	551

#### CAPÍTULO XV

##### DERECHOS COLECTIVOS DE LOS FUNCIONARIOS

1. Los derechos colectivos de los funcionarios.....	554
---	-----

	<u>Pág.</u>
2. Sindicalismo y función pública .....	555
A) Problemas generales y fases del reconocimiento de los sindicatos de funcionarios.....	555
B) El contenido básico de la libertad sindical en la función pública.....	557
3. Los antecedentes del sindicato funcionarial en España .....	559
4. Constitución de sindicatos de funcionarios. Sindicato más representativo y tutela de la acción sindical.....	561
5. Participación sindical y de los representantes de personal en la gestión de la función pública.....	565
6. Órganos de representación del personal. Delegados y juntas de personal .....	566
7. La participación sindical en los órganos colegiados de gestión de personal.....	571
8. La negociación colectiva en la función pública.....	572
9. El derecho de reunión .....	577
10. El enfrentamiento con la Administración. La huelga de funcionarios.....	578
A) La prohibición.....	578
B) Sistemas permisivos.....	579
C) Similitud de hecho entre el sistema prohibitivo y el permisivo ....	581
11. La huelga de funcionarios en el Derecho español .....	582

## TÍTULO QUINTO

### LAS COMUNIDADES EUROPEAS

#### CAPÍTULO XVI

#### **ORGANIZACIÓN Y FUNCIÓN PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**

1. Las Comunidades Europeas y sus instituciones.....	587
2. El Consejo.....	592
3. El Parlamento Europeo .....	595
4. La Comisión .....	598
5. El Tribunal de Justicia.....	601
6. Efectos de la integración en las Comunidades sobre la organización del Estado español.....	603
7. El personal de las Comunidades Europeas.....	604
8. La función pública comunitaria.....	605
9. Reclutamiento, carrera y situaciones.....	607
10. Remuneraciones y otros derechos .....	610
11. La responsabilidad disciplinaria .....	611