

RAMON PARADA
Catedrático de la Universidad a Distancia

DONADO POR
Alejandro Martínez Caballero

Derecho Administrativo II

Organización y empleo público

Quinta edición

PRINCIPIOS DE ORGANIZACION. DIVISION TERRITORIAL. ADMINISTRACION DEL ESTADO. COMUNIDADES AUTONOMAS. REGIMEN LOCAL. ADMINISTRACION INSTITUCIONAL, CORPORATIVA, CONSULTIVA Y DE CONTROL. SISTEMAS DE FUNCION PUBLICA. RELACION FUNCIONARIAL. DERECHOS Y DEBERES. SINDICACION, NEGOCIACION Y HUELGA. COMUNIDADES EUROPEAS.

MARCIAL PONS, EDICIONES JURIDICAS, S.A.
MADRID, 1991

INDICE

TITULO PRIMERO

INTRODUCCION

CAPITULO I

PRINCIPIOS Y TECNICAS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

	<u>Página</u>
1. Organización Administrativa y Derecho	10
2. La potestad organizatoria	13
3. Los Organos administrativos	16
A) Teoría del órgano	16
B) Límites de la imputación	17
C) Clases de órganos	18
4. La competencia	20
5. La Jerarquía	22
6. Centralización y descentralización	25
7. La descentralización funcional	30
8. La desconcentración	31
9. Las transferencias de competencias entre entes públicos	32
A) La delegación intersubjetiva	33
B) La gestión forzosa	34
C) La avocación intersubjetiva, sustitución o subrogación ...	36
10. Delegación y avocación interorgánica	37
A) La delegación interorgánica. Suplencia y delegación de firma	38
B) La avocación	40
11. El conflicto	41

	<u>Página</u>
A) Evolución del sistema de conflictos	41
B) Conflictos entre Administraciones	43
C) Los conflictos entre órganos	44
12. El control	45
13. La Coordinación	47
A) La coordinación interorgánica	48
B) La coordinación por el Estado y por las Comunidades Autónomas de las Entidades locales	50
C) La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas	51
14. La cooperación	52
15. La participación	54

TITULO SEGUNDO

LA ADMINISTRACION TERRITORIAL

CAPITULO II

LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

1. Caracterización general	59
2. El Gobierno y su Presidente	61
A) El Consejo de Ministros	61
B) El Presidente	62
C) Los Vicepresidentes	63
D) Responsabilidad e incompatibilidades de sus miembros y funcionamiento del Gobierno	64
3. Departamentos Ministeriales y Ministros	65
4. Secretarías de Estado	68
5. Comisiones delegadas del Gobierno	69
6. Subsecretarios y Secretarios generales	70
7. Direcciones Generales y Secretarías Generales Técnicas	72
8. La Administración periférica del Estado	73
9. Gobiernos y Gobernadores civiles	75
A) Orígenes y evolución	76
B) El Gobernador civil después de la Constitución de 1978	78
C) El Gobernador civil, las Direcciones Provinciales y la Co- misión de Gobierno	81

10. Delegaciones generales del Gobierno en las Comunidades Autónomas	82
----------------------------------------------------------------------------	----

CAPITULO III

LA ORGANIZACION TERRITORIAL

1. Niveles de Administración territorial	84
2. Generalización de la organización municipal y criterios de determinación del número de Municipios. Sus orígenes revolucionarios	85
3. Generalización, uniformismo y prevalencia del criterio demográfico sobre el territorial en el Municipalismo Español. Excepciones	88
4. Centralismo revolucionario y división departamental y provincial	89
5. Las frustraciones infraprovinciales: Parroquia y Comarca	93
6. La frustración regional	98
7. La división autonómica y la desigualdad de niveles en la Administración territorial	101
8. Los niveles territoriales facultativos	104
9. Las reformas de la organización territorial en Inglaterra y Francia y la tendencia general reduccionista de los niveles y número de los entes locales	107
A) El repudio del regionalismo historicista y reducción del número de Entidades locales en Inglaterra	107
B) El regionalismo francés	109
C) La tendencia reduccionista de los niveles y número de los Entes locales	111
10. Cooperación y planificación imperativa	114

CAPITULO IV

LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

1. El Estado Autonómico	117
2. Proceso Autonómico	122

	<u>Página</u>
A) La fase preautonómica	122
B) Las vías de acceso y las clases de Comunidades Autónomas	123
C) La reforma de los Estatutos	126
3. La distribución de competencias	127
A) Las competencias del artículo 148	129
B) La lista de competencias del artículo 149	129
C) Las cláusulas complementarias	130
D) Materias y funciones	131
4. Límites	133
5. La coordinación	135
6. El control	138
A) Clases	138
B) El control del Tribunal Constitucional	140
C) El control del Tribunal de Cuentas	140
D) El Defensor del Pueblo	141
E) El control del Gobierno-Senado	142
F) El Delegado del Gobierno y el deber de información	143
7. La organización de las Comunidades Autónomas	144
A) La Asamblea legislativa o Parlamento	145
B) El ejecutivo autonómico	146
8. Efecto de sistema autonómico sobre la organización del Estado	148
A) El Senado	148
B) Organización Judicial y Comunidades Autónomas	149
9. El sistema fiscal y financiero	151
A) En los sistemas federales	151
B) La regulación constitucional y la LOFCA	152
C) El régimen privilegiado de Navarra y el País Vasco. El sistema de cupo	154

CAPITULO V

EL MUNICIPIO Y LA PROVINCIA

1. El Municipio. Concepto y elementos	156
2. El término municipal	157
3. La población municipal	159

	<u>Página</u>
4. La Administración municipal. Regímenes especiales	160
5. El pleno de Ayuntamiento	164
6. La figura del Alcalde y sus órganos de apoyo: Teniente de Alcalde y comisión de Gobierno	167
A) Evolución	167
B) Regulación vigente	168
C) Los órganos de apoyo al Alcalde	170
7. La Provincia. Conceptos y elementos	171
8. La organización provincial	173
9. El pleno de la Diputación Provincial	173
10. El Presidente de la Diputación y la Comisión de Gobierno	175
11. Regímenes provinciales especiales: Archipiélagos y territorios históricos	177

CAPITULO VI

COMPETENCIA Y REGIMEN DE LAS CORPORACIONES LOCALES

1. Autonomía y competencia de los municipios	181
A) Los antecedentes	182
B) La autonomía local tras la Constitución 1978	184
C) La regulación de la Ley de las Bases del Régimen Local	187
2. Las Competencias provinciales	189
3. De la tutela del Estado a la judicialización de los conflictos	192
A) El control del Estado liberal sobre los entes locales	192
B) La tutela en la doctrina del Tribunal Constitucional	193
C) La judicialización de las relaciones de control y tutela	195
D) La atenuación de las tutelas en el Derecho francés	197
4. El Estatus de los miembros de las Corporaciones locales	198
5. Régimen de funcionamiento	200
A) Sesiones	200
B) Régimen de acuerdos	201
C) Régimen de actos y ordenanzas	203
D) Impugnación de actos, acuerdos y ejercicio de acciones	204

CAPITULO VII**LA ADMINISTRACION INSTITUCIONAL**

1. Evolución y problemática general	206
A) Fábricas reales, establecimientos públicos y cajas especiales	207
B) La aplicación del Derecho privado y el sentido de la huida del Derecho administrativo	210
2. Marco normativo y clases de entes institucionales	214
3. Organismos autónomos	218
A) Limitaciones a su personalidad e independencia funcional	219
B) Régimen de los actos y recursos	224
4. Entidades de Derecho público sujetas al Derecho privado	226
5. Sociedades mercantiles	229
6. Los entes públicos atípicos o apatridas	231
7. Entes especializados con autonomía real	232
A) Las bases doctrinales	232
B) Entes públicos con autonomía constitucionalmente garantizada. Supuestos autogestionarios	236
C) Entes públicos con relativa dependencia del poder legislativo	237
D) Entes públicos con limitaciones a la dirección gubernativa	239
E) Problemática Constitucional	240
8. La Regulación de los organismos especializados locales	243
9. La Administración institucional de las Comunidades Autónomas	246
10. Las Empresas de Economía mixta	248
A) Las Empresas mixtas locales	249
B) Empresas mixtas estatales	251
C) Valoración y futuro de las empresas mixtas	252
11. Agrupaciones de entes públicos. Los consorcios.	253

CAPITULO VIII**LA ADMINISTRACION CORPORATIVA**

1. Caracterización general	258
2. Evolución histórica	261

	<u>Página</u>
3. El marco constitucional	265
a) La obligatoriedad de afiliación a los Colegios Profesionales	268
b) La obligatoriedad relativa de la adscripción a las Cámaras. El discutible género de la Corporación pública voluntaria	270
c) Las asociaciones privadas de configuración legal	270
4. Delimitación, naturaleza y régimen jurídico de las Corporaciones públicas	272
5. Los colegios profesionales	275
6. Las Cámaras oficiales. En especial las de Comercio, Industria y Navegación	278
7. Otras Cámaras oficiales	282
8. Las Federaciones deportivas	285

CAPITULO IX

ADMINISTRACION CONSULTIVA Y DE CONTROL

1. Problemas generales y clases de órganos consultivos	291
2. El Consejo de Estado	294
A) El prototipo. El Consejo de Estado Francés	294
B) La recepción del modelo francés y su evolución	297
C) Pérdida de las competencias judiciales y separación de la Administración activa	301
D) El Consejo de Estado en la Constitución de 1978. Su naturaleza	301
E) Composición	304
F) Competencias	305
G) Funcionamiento	308
3. El Consejo de planificación económica	309
4. Asesoramiento jurídico y representación y defensa en juicio de la Administración	311
A) El asesoramiento jurídico	311
B) Representación y defensa en juicio	313
5. Los Organos de control interno	314
A) El Ministerio de Hacienda como órgano de control interno. La intervención general	315
B) Las Inspecciones de Servicios	317

	<u>Página</u>
6. El Tribunal de Cuentas	318
7. Comisiones parlamentarias y Defensor del Pueblo	321

TITULO CUARTO

EL EMPLEO PUBLICO

CAPITULO X

SISTEMAS DE FUNCION PUBLICA

1. Introducción. Modelos abiertos y cerrados	327
2. La función pública francesa	335
3. El funcionariado en los Estados Unidos	341
4. El «Civil Service» Inglés	344
5. Dos casos de laboralización de la función pública. Las experiencias de Alemania e Italia	349
A) La coexistencia de funcionarios y empleados en el Derecho alemán	349
B) El sistema italiano de negociación colectiva en la función pública	353

CAPITULO XI

SISTEMA ESPAÑOL DE EMPLEO PUBLICO

1. Fases generales de su evolución	358
2. La recepción del modelo francés	360
3. El abandono del sistema de función pública cerrada	364
4. La Ley de medidas de 2 de agosto de 1984	366
5. Clases de empleo público	367
6. Empleo público y Estado autonómico	371
7. Gestión del sistema de empleo público	373

	<u>Página</u>
8. Función pública y régimen laboral ante la Constitución	375
9. La laboralización del régimen funcionarial	380

CAPITULO XII

LA RELACION FUNCIONARIAL

1. Concepto y naturaleza de la relación funcionarial	385
2. Los derechos adquiridos	386
3. Selección y formación de los funcionarios	390
4. Condiciones y procedimientos de ingreso	393
5. Situaciones de los funcionarios	394
6. Ordenación de de los funcionarios en cuerpos, grupos, niveles y relaciones de puestos de trabajos	398
7. La promoción profesional, sucedáneo infralaboral de la carrera administrativa	401
8. Provisión y remoción de puestos de trabajo	404

CAPITULO XIII

EL CONTENIDO DE LA RELACION FUNCIONARIAL

1. Derechos de los funcionarios	412
2. Inamovilidad	413
3. El sistema de retribución	414
4. La Seguridad Social de los funcionarios públicos	417
5. Los derechos pasivos	419
6. Deberes de los funcionarios	422
7. La obligación de imparcialidad: politización e incompatibili- dades	424
A) La actividad política de los funcionarios	425
B) Función pública y libertad de expresión	426
C) Función pública y actividades privadas	427
8. La responsabilidad de los funcionarios	429

	<u>Página</u>
9. Los obstáculos tradicionales a la responsabilidad penal de los funcionarios	430
10. La responsabilidad civil	433
11. La responsabilidad disciplinaria	435
A) Faltas disciplinarias	436
B) Sanciones disciplinarias	438
C) Extinción de la responsabilidad disciplinaria. La prescripción	439
12. El procedimiento disciplinario	440
13. Potestad disciplinaria y responsabilidad penal	442

CAPITULO XIV

DERECHOS COLECTIVOS DE LOS FUNCIONARIOS

1. Los derechos colectivos de los funcionarios	446
2. Sindicalismo y función pública	447
A) Problemas generales y fases del reconocimiento de los sindicatos de funcionarios	447
B) El contenido básico de la libertad sindical en la función pública	450
3. Los antecedentes del sindicato funcional en España	451
4. Constitución de sindicatos de funcionarios. Sindicato más representativo y tutela de la acción sindical	453
5. Participación sindical y de los representantes de personal en la gestión de la función pública	457
6. Organos de representación del personal. Delegados y juntas de personal	458
7. La participación sindical en los órganos colegiados de gestión de personal	462
8. La negociación colectiva en la función pública	464
9. El derecho de reunión	468
10. El enfrentamiento con la administración. La huelga de funcionarios	469
A) La prohibición	469
B) Sistemas permisivos	470

Página

C) Similitud de hecho entre el sistema prohibitivo y el permisivo 473

11. La huelga de funcionarios en el Derecho Español 473

CAPITULO XV

**ORGANIZACION Y FUNCION PUBLICA DE LAS
COMUNIDADES EUROPEAS**

1. Las Comunidades Europeas y sus instituciones 479

2. El Consejo 483

3. El Parlamento Europeo 485

4. La Comisión 488

5. El Tribunal de Justicia 491

6. Efectos de la integración en las Comunidades sobre la organización del Estado Español 493

7. El personal de las Comunidades Europeas 495

8. La Función Pública Comunitaria 496

9. Reclutamiento, carrera y situaciones 497

10. Remuneraciones y otros derechos 499

11. La responsabilidad disciplinaria 500