

INDICE

PRIMERA PARTE LAS BASES

CAPITULO PRIMERO LAS BASES CONCEPTUALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I.	LA ADMINISTRACION	33
A)	Las alternativas de aproximación al concepto	34
1.	La alternativa metodológica: el estudio de la Administración desde los puntos de vista jurídico y no jurídico	34
2.	Administración pública y administraciones privadas	36
3.	La alternativa material: la Administración como función o como organización	37
4.	Administración pública, organizaciones estatales, extraestatales y semipúblicas	39
B)	La Administración pública en España: descripción general	41
1.	La administración y los restantes poderes públicos	42
2.	El sistema general de las Administraciones públicas	43
3.	La estructura organizativa de las Administraciones	44
a)	La organización directa	44
b)	La organización instrumental	46
II.	EL DERECHO ADMINISTRATIVO	47
A)	El Derecho administrativo como sistema normativo	48
1.	El sometimiento de la Administración al Derecho	48
2.	El Derecho administrativo como Derecho especial	50
3.	El Derecho administrativo como sistema de elaboración teórica y como concepto legal	52
4.	Derecho administrativo y Derecho privado	54
B)	El Derecho administrativo como sistema científico	60
1.	El Derecho administrativo como ciencia: la variabilidad de su contenido	61
2.	El Derecho administrativo como disciplina académica: su relatividad y carácter convencional	62

CAPITULO SEGUNDO

LAS BASES HISTORICAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I.	INTRODUCCION	69
	A) El significado de una indagación sobre los fundamentos históricos del Derecho Administrativo	69
	B) El objeto de la investigación histórica	70
	C) El punto de partida y la periodificación	71
II.	LA EDAD MEDIA: DISPERSION DEL PODER POLITICO Y CONSTRUCCION DEL SISTEMA DE ESTADOS NACIONALES	72
	A) Caracteres generales	72
	B) El periodo altomedieval	74
	1. La minimización del poder político	74
	2. Las estructuras organizativas	75
	3. Estado y Derecho	78
	4. Una ciencia jurídica casi inexistente	83
	C) La Baja Edad Media y el surgimiento del Estado moderno	84
	1. La reconstrucción del poder estatal	84
	2. Las estructuras políticas y administrativas	90
	3. El régimen jurídico del poder público	94
	4. El Derecho romano y la reaparición de la ciencia jurídica	99
III.	LOS TIEMPOS MODERNOS: LA MONARQUIA ADMINISTRATIVA Y EL ABSOLUTISMO	102
	A) La maduración del poder estatal	102
	1. Caracteres generales del periodo	102
	2. La concentración del poder en el monarca	105
	3. El crecimiento de las funciones públicas	106
	B) La organización del poder público	108
	1. La triple administración	108
	2. Las estructuras formales	109
	3. La burocracia	113
	C) El Estado absoluto y el Derecho	115
	1. La posición jurídica del Rey	115
	2. Los títulos de intervención	116
	3. Las instituciones de garantía	118
	D) La doctrina del Derecho público	119
IV.	EL ESTADO LIBERAL Y LA GENESIS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	124
	A) Burguesía, capitalismo y Estado	124
	1. El siglo de las revoluciones (1770-1870)	126
	2. El Estado liberal	129
	a) Los grandes principios revolucionarios	130

b) La realidad de la actividad estatal: racionalización, intensificación y ampliación	136
B) La formación del sistema de Administraciones públicas	139
1. La hegemonía creciente de la Administración estatal	139
2. Centralización y declive de las Administraciones locales	144
C) El compromiso entre Revolución y poder público; el régimen administrativo	147
1. Principio de legalidad y potestad reglamentaria	148
2. Las contrapartidas del principio de garantía judicial	149
3. La juridificación del poder público	151
D) Los orígenes de la ciencia del Derecho administrativo	152
V. LA ADMINISTRACION Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO CONTEMPORANEO	158
A) El advenimiento del Estado social y democrático de Derecho	158
1. El marco histórico	158
2. La transformación del Estado	160
B) La revolución organizativa: inercia y cambio	166
1. Administración del Estado y Administración Local: la inercia del sistema napoleónico	166
2. Las nuevas estructuras y técnicas organizativas	168
C) El ordenamiento jurídico-administrativo: madurez y crisis	171
D) La edad de oro de la ciencia del Derecho administrativo	174
VI. LA ERA DE LA INCERTIDUMBRE	181

CAPITULO TERCERO

LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. INTRODUCCION	189
A) Derecho administrativo y ordenamiento constitucional	189
B) Los supraprincipios constitucionales y su eficacia	191
II. LA CLAUSULA DE ESTADO DE DERECHO	192
A) El principio de legalidad	195
1. Un concepto indiscutido, pero confuso	195
2. Las construcciones históricas del principio	196
3. La significación actual del principio en el Derecho español	199
a) El sometimiento pleno a la Ley y al Derecho	200
b) La necesidad de apoderamientos legales para actuaciones de eficacia limitativa o ablatoria	201
B) El principio de tutela judicial	204
1. Administración y jueces: la singularidad de sus relaciones	204
2. La sumisión al control jurisdiccional	205
a) El ámbito objetivo: la potestad jurisdiccional de control	206

	b) El ámbito subjetivo: el derecho a la tutela jurisdiccional	208
3.	La posición privilegiada de la Administración	209
	a) El poder de autotutela	210
	1) Su génesis histórica	210
	2) Heterotutela privada y autotutela administrativa	212
	3) La autotutela desde la perspectiva constitucional	215
	b) Los privilegios jurisdiccionales	216
	1) Las exenciones frente a la actividad judicial	217
	2) Las situaciones de privilegio procesal	218
	C) El principio de garantía patrimonial	221
III.	LA CLAUSULA DE ESTADO SOCIAL	226
	A) Origen y significación general	226
	B) El contenido material de la cláusula de Estado social	229
	1. Los condicionamientos a la actuación normativa de los poderes públicos	229
	2. La vinculación de las funciones de interpretación y aplicación del Derecho	233
IV.	LA CLAUSULA DE ESTADO DEMOCRATICO	234
	A) Administración pública y democracia	234
	B) Las directivas estructurales	236
	1. El principio de la naturaleza vicarial de la Administración	236
	a) La subordinación <i>ad extra</i> : el poder de dirección del Gobierno	237
	b) La subordinación <i>ad intra</i> : la estructura jerarquizada de la Administración	241
	2. La regla del pluralismo en las Administraciones públicas	243
	a) El principio de descentralización	243
	b) El principio de desconcentración	245
	c) El controvertido principio de participación	247
	C) Las directivas funcionales	248
	1. Los principios de objetividad e imparcialidad	248
	2. El principio de publicidad	251
	a) La consagración del principio	253
	b) Los grados de realización	253
	c) Los límites de la publicidad	256
V.	LA CLAUSULA DE ESTADO AUTONOMICO	257
	A) La articulación territorial del Estado y sus principios	257
	B) El principio de autonomía	259
	1. El concepto de autonomía y sus problemas	259
	2. El contenido de la autonomía territorial	261
	C) El principio de unidad	266
	1. La unidad como conjunto de límites a la autonomía	266
	a) El límite del interés general	267
	b) El límite de la igualdad	269
	c) El límite de la unidad del mercado	270
	2. La unidad como fuente de poderes del Estado	271

D) El principio de solidaridad	272
1. El objetivo del equilibrio economico interterritorial	273
2. El principio de lealtad autonómica	274
3. El principio de cooperación	275

SEGUNDA PARTE EL SISTEMA NORMATIVO

CAPITULO CUARTO LA TEORIA GENERAL DEL SISTEMA NORMATIVO

I. EL UNIVERSO DE LAS NORMAS	285
A) Norma y sistema	285
B) El sistema normativo	289
1. La idea de sistema como presupuesto logico de la ciencia del Derecho y de la operatividad de las normas	289
2. Sobre la denominación del sistema normativo	290
3. Sistema social, sistema juridico y sistema normativo	295
4. Los caracteres del sistema normativo	297
II. EL SISTEMA NORMATIVO EN SU ASPECTO ESTRUCTURAL ..	299
A) La estructura de las normas	299
1. La tendencia a la estatalidad y la creación de un modelo clasico de norma	300
2. La complejidad de la situación actual	302
a) Hipertrofia y crisis de la situación actual	302
b) La absorción por el ejecutivo de la producción normativa	304
c) La ruptura del modelo clasico de norma y la proliferación de tipos normativos	305
3. Los tipos normativos fundamentales	312
B) La estructura del sistema normativo	313
1. Las relaciones entre normas	314
a) La estructura cuadridimensional del sistema normativo	314
b) La dimensión vertical: el principio de jerarquía normativa	315
c) La dimensión horizontal: el principio de competencia	318
d) La dimensión de profundidad: el principio de procedimiento	320
e) La dimensión temporal: el principio de sucesión cronológica ..	323
2. Las relaciones entre subsistemas normativos	323
a) Las relaciones de separación	325
b) Las relaciones de cooperación	327
c) Las relaciones de supremacia	328
III. EL SISTEMA NORMATIVO EN SU ASPECTO DINAMICO	332
A) La iniciación de la vigencia	332
1. El aspecto subjetivo: génesis de la proposición normativa	334
a) Normación formal y normación difusa en el sistema normativo ..	334

b) Una figura incierta: la costumbre	336
c) Una figura problemática: los principios generales del Derecho ..	345
2. El aspecto formal	352
a) La titularidad de la potestad normativa	353
b) La forma de determinación de la proposición normativa	356
c) El procedimiento de elaboración de las normas	361
3. El aspecto material: los ámbitos de vigencia	367
a) Los ámbitos personal y territorial	367
b) El ámbito temporal: retroactividad e irretroactividad de las normas	369
B) El desarrollo de la vigencia	379
1. El aspecto objetivo: la obligatoriedad de las normas	380
a) El contenido y las consecuencias de la validez	380
b) El contenido y las consecuencias de la invalidez	381
2. El aspecto temporal: la duración de la vigencia	383
a) La predeterminación de la vigencia	383
b) La prolongación de la vigencia	385
c) La suspensión de la vigencia	386
3. El aspecto operativo: la interpretación y aplicación de las normas	387
a) La naturaleza de las operaciones de interpretación y aplicación	387
b) Las técnicas de la interpretación y aplicación del Derecho ..	390
c) La interpretación y aplicación del Derecho Administrativo ..	400
4. El aspecto innovativo: las alteraciones de las normas	409
a) Las alteraciones de los presupuestos de la producción normativa	409
b) Las alteraciones del contenido normativo	410
c) Las alteraciones de los elementos formales	412
C) La cesación de la vigencia	414
1. La forma normal: la derogación	415
a) Concepto y fundamento	415
b) Tipos de derogación	416
c) Las consecuencias de la derogación	418
2. Las formas anormales de cesación	419
a) La anulación	419
b) La decadencia	423
Los supuestos de cesación fáctica de la vigencia	424
El principio de inmanencia del sistema normativo y sus quebras	424
La ineficacia fáctica de las normas como un problema de aplicación	425



CAPITULO QUINTO

LA CONSTITUCION

I. LA CONSTITUCION, UN CONCEPTO POLEMICO Y CAMBIANTE	431
A) El concepto normativo: génesis y transformación histórica	432

1.	La formación sedimentaria del concepto y sus ideas matrices	432
2.	El modelo liberal de Constitución	435
3.	La crisis del modelo en la doctrina europea	437
B)	El concepto material	439
C)	La recuperación del concepto normativo	441
II.	LA CONSTITUCION COMO TEXTO NORMATIVO	444
A)	La Constitución como norma jurídica	444
1.	La autoatribución de eficacia normativa	445
2.	El problema de la aplicabilidad de la Constitución	447
a)	La polémica sobre la aplicación directa de las normas constitucionales	447
b)	La heterogeneidad de las normas constitucionales	449
3.	El contenido de la eficacia normativa y sus problemas	451
a)	Los diversos grados de eficacia	451
b)	El carácter abierto de los preceptos constitucionales	455
c)	La indeterminación relativa de los conceptos constitucionales	458
d)	¿Jerarquización de las normas constitucionales?	463
B)	La Constitución como norma suprema	466
1.	La supremacía formal	466
a)	La Constitución como sistema de la producción normativa	467
b)	La rigidez constitucional	469
2.	La supremacía material	473
a)	La superlegalidad material de la Constitución	473
b)	La Constitución como parámetro interpretativo	480
III.	LA APLICACION DE LA CONSTITUCION	484
A)	El proceso de interpretación constitucional	485
1.	La polémica doctrinal y su evolución	486
2.	Los problemas interpretativos de las normas constitucionales	489
a)	Las razones de la dificultad	489
b)	Las técnicas interpretativas clásicas	491
c)	Los tópicos argumentales característicos de la teoría constitucional	494
d)	El problema de la interpretación con arreglo a valores	496
B)	La incidencia en la Constitución de la dinámica política	499
1.	La creación de pautas de comportamiento extraconstitucionales	501
2.	La alteración del significado de los preceptos constitucionales	505
a)	La concreción del significado	505
b)	La modificación del significado: la mutación constitucional	506

CAPITULO SEXTO

LA LEY

I.	EL CONCEPTO DE LEY	513
A)	La importancia y los problemas de la definición	513
B)	Los factores estructurales	515
1.	Los elementos materiales: el contenido de la ley	515

a)	La tesis de la generalidad de la ley	516
b)	Las concepciones dualistas: ley material y ley formal	518
c)	Los elementos materiales en el sistema constitucional español	524
2.	Los elementos formales: el origen y la forma de la ley	529
a)	La reacción contra las doctrinas sustancialistas	529
b)	Las dificultades sobrevenidas a las tesis formalistas	531
C)	Los factores funcionales	532
1.	La supremacía de la ley y su crisis	532
a)	De la primacía normativa a la centralidad	534
b)	De la ilimitación de ámbito a la reducción competencial	535
c)	De la libertad de contenidos a su condicionamiento	537
d)	De la flexibilidad formal a la procedimentalización	540
e)	De la irrepreensibilidad al deber indemnizatorio	541
2.	La fuerza de ley	542
a)	La evolución doctrinal del concepto	542
b)	La fuerza de ley en el sistema español: rasgos generales	545
c)	La capacidad de innovación activa	547
d)	La resistencia pasiva a la innovación	548
e)	La infiscalizabilidad	552
D)	Recapitulación: complejidad, formalismo y pluralidad	553
II.	LAS LEYES DE PRODUCCION PARLAMENTARIA	554
A)	Los tipos básicos de leyes estatales	555
1.	Las leyes ordinarias	555
a)	Caracteres generales	555
b)	El procedimiento de elaboración: rasgos básicos	556
1)	La fase de iniciativa	557
2)	La fase constitutiva	559
3)	La fase integrativa de la eficacia	560
2.	Las leyes orgánicas	563
a)	La génesis de una figura polémica	563
b)	El ámbito material de las leyes orgánicas	566
1)	La delimitación constitucional y sus problemas	566
2)	El ámbito necesario	568
3)	El ámbito estricto	570
4)	El ámbito eventual	572
c)	El procedimiento de formación	573
d)	El debate sobre la naturaleza jurídica de las leyes orgánicas ..	574
B)	Las leyes estatales de constitución e integración de los subsistemas autónomos	578
1.	Los Estatutos de Autonomía	579
a)	El procedimiento de elaboración y reforma	580
1)	El procedimiento ordinario	580
2)	El procedimiento especial	581
3)	Los procedimientos extraordinarios	582
4)	La reforma de los Estatutos	583
b)	El contenido estatutario	585
1)	El contenido mínimo	585
2)	El contenido potestativo	587

c) La naturaleza jurídica de los Estatutos	588
1) Los falsos problemas de calificación	588
2) La posición del Estatuto en el sistema normativo	590
2. Las leyes básicas	592
a) Contenido material	594
b) Requisitos formales	596
c) Leyes básicas y normas autonómicas de desarrollo	598
3. Las leyes marco	599
a) Caracteres generales	599
b) Los requisitos de la ley marco	601
c) La normativa autonómica de desarrollo	602
4. Las leyes de transferencia o delegación	606
a) Transferencia y delegación	607
b) Las potestades transferibles y delegables	608
c) Las materias susceptibles de transferencia o delegación	609
5. Las leyes de armonización	611
a) Caracteres generales	611
b) Los aspectos materiales de la armonización	613
c) Los aspectos formales y de eficacia	615
C) Las leyes de las Comunidades Autónomas	616
1. La potestad legislativa autonómica	616
2. Las leyes autonómicas en el sistema normativo	619
a) La fuerza de la ley autonómica	619
b) Las relaciones entre leyes autonómicas y estatales	621
3. La elaboración de las leyes autonómicas	622
III. LAS NORMAS GUBERNAMENTALES CON RANGO DE LEY ...	625
A) Los Decretos-Leyes	627
1. Concepto y evolución	627
2. Límites materiales del Decreto-Ley	633
a) El presupuesto de hecho: La «extraordinaria y urgente necesidad»	633
b) Las materias excluidas	635
3. Límites formales del Decreto-Ley	638
a) La competencia: el Gobierno como titular exclusivo	638
b) El control parlamentario sobre el Decreto-Ley	640
1) La iniciativa del procedimiento	641
2) El trámite de convalidación	641
3) La tramitación ulterior como proyecto de Ley	643
B) Los Decretos legislativos	644
1. Cuestiones generales	644
a) La delegación legislativa y su pluralidad de significados	645
b) La naturaleza de la delegación legislativa	652
c) Las modalidades de la delegación legislativa en España	656
2. El régimen jurídico de las leyes de delegación	658
a) Los límites de orden subjetivo	658
b) Los límites de orden objetivo	660
c) Los límites de orden formal	667
d) La eficacia de la ley de delegación	668

3. El régimen jurídico de los Decretos Legislativos	670
a) Los límites de orden objetivo	671
b) Los límites de orden formal	674
c) La eficacia de la norma delegada	678

CAPITULO SEPTIMO EL REGLAMENTO

I. INTRODUCCION	687
II. LA FORMACION HISTORICA DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA	690
A) La pugna por el poder normativo en los tiempos preconstitucionales	690
B) La revolución liberal: génesis de la moderna potestad reglamentaria	695
1. El caso francés: del monismo legislativo a la supremacía de la ley ..	696
2. El modelo germánico: la distribución horizontal de materias entre ley y reglamento	700
C) La evolución de la potestad reglamentaria en los siglos XIX y XX ..	702
1. El viraje liberal del sistema alemán y la aportación de la doctrina de Derecho Público	703
2. El crecimiento de la potestad reglamentaria en los países latinos ..	706
D) Los rasgos de la potestad reglamentaria en los Estados contemporáneos	711
III. LOS CARACTERES GENERALES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA	714
A) La ambigüedad del marco constitucional y las directrices para su construcción	714
B) La potestad reglamentaria como potestad basada en la Constitución	716
1. El fundamento de la potestad reglamentaria y las construcciones doctrinales sobre el mismo	716
2. La atribución de la potestad reglamentaria en el sistema español ..	718
C) La potestad reglamentaria como potestad normativa	719
1. La identificación del carácter normativo de los reglamentos	720
2. Reglamentos y normas internas: el problema de las instrucciones y circulares	727
3. La eficacia normativa de los reglamentos: la inderogabilidad singular	732
D) La potestad reglamentaria como potestad normativa secundaria ..	737
1. La primacía de la ley	738
2. Las formas de normación reglamentaria por su relación con la ley	741
a) La clasificación de Lorenz von Stein y su inadecuación actual ..	741

b) De los reglamentos ejecutivos a las diversas modalidades de colaboración entre la ley y el reglamento	742
c) Los llamados reglamentos independientes o autónomos	745
d) Una categoría polivalente y discutible: Los reglamentos de necesidad	750
IV. EL REGIMEN JURIDICO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN ESPAÑA	752
A) La titularidad de la potestad reglamentaria	753
1. Cuestiones generales: el carácter político de la potestad reglamentaria externa	753
2. La competencia de derecho común	755
3. La competencia de atribución: en especial, la potestad reglamentaria de los Ministros	757
4. La forma externa de manifestación de la potestad reglamentaria	764
B) El ámbito material de actuación del reglamento	768
1. El esquema de distribución de materias entre ley y reglamento	768
2. La reserva de ley: teoría general	770
3. La reserva de ley en el sistema constitucional español	776
a) La determinación de las materias reservadas	777
b) La función del reglamento en las materias reservadas	783
C) La forma de ejercicio de la potestad reglamentaria	789
1. El ejercicio de la potestad reglamentaria independiente	789
a) Principios generales	789
b) Los campos de actuación de los reglamentos independientes	791
2. El ejercicio de la potestad reglamentaria en colaboración con la ley	794
a) Forma y contenido de la habilitación legislativa	795
b) El cumplimiento reglamentario de la habilitación	799
D) La forma de ejercicio de la potestad reglamentaria	789
1. El ejercicio de la potestad reglamentaria independiente	789
a) Principios generales	789
b) Los campos de actuación de los reglamentos independientes	791
2. El ejercicio de la potestad reglamentaria en colaboración la ley	795
a) Forma y contenido de la habilitación legislativa	795
b) El cumplimiento reglamentario de la habilitación	799
D) El procedimiento de elaboración de los reglamentos	801
1. Relevancia y dificultades del procedimiento reglamentario	801
2. Los trámites integrantes del procedimiento	805
a) Las actividades preparatorias	806
b) Las actividades de instrucción	808
c) La aprobación y los actos de integración de la eficacia	813

TERCERA PARTE

LOS SUJETOS

CAPITULO OCTAVO

LAS ESTRUCTURAS SUBJETIVAS

I. INTRODUCCION	825
A) Los sujetos de las relaciones juridico-administrativas	825
B) El contenido del análisis	827
II. LAS FIGURAS SUBJETIVAS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO	828
A) Las personas jurídicas públicas	828
1. La aplicación de las técnicas de la personificación a las organizaciones públicas	828
2. La pluralidad y diversidad de las personas jurídicas públicas: sus clasificaciones dogmáticas	831
a) Entes corporativos y entes institucionales	832
b) Entes territoriales y no territoriales	835
c) Entes públicos y privados	838
3. Los entes públicos en España	841
a) Caracteres y tipología general	841
b) Los entes políticos primarios	843
c) Los entes instrumentales	846
4. La capacidad de los entes públicos y sus límites	848
a) Los caracteres generales de la capacidad	848
b) Los límites derivados del principio de legalidad	850
c) Los límites derivados de la distribución competencial	851
B) Los órganos administrativos	852
1. El concepto y sus dificultades	852
2. La estructura subjetiva de los órganos	854
a) La persona física como titular del órgano	854
b) Órgano y personalidad	855
3. La dinámica del órgano: la imputación	856
a) El objeto de la imputación	857
b) Los límites de la imputación	858
4. Tipología de los órganos	859
a) Las clasificaciones de orden estructural	860
b) Las clasificaciones de orden funcional	863
C) Los administrados	864
1. Un concepto ambiguo y discutido	864
2. Las categorías dogmáticas de administrados	867
a) La intensidad de las limitaciones: administrado simple y cualificado	867
b) La generalidad de la vinculación: la pertenencia territorial	870

3. La capacidad de los administrados y sus causas modificativas	872
III. LAS SITUACIONES JURIDICAS SUBJETIVAS	874
A) Concepto y sistemática general	874
B) Las situaciones de poder o activas	877
1. La libertad	877
2. La potestad	879
a) Concepto y caracteres	879
b) Los diferentes tipos de potestades	880
c) Potestades regladas y discrecionales	884
3. El derecho subjetivo	891
a) Concepto y caracteres	891
b) Los diferentes tipos de derechos subjetivos	893
c) Los intereses legítimos o derechos subjetivos reaccionales	895
C) Las situaciones de deber o pasivas	899
1. La sujeción	899
2. La obligación	899
3. La carga	900
4. El deber público	901
D) Las situaciones mixtas y complejas	902
1. Los poderes funcionales	902
2. El status	903
IV. LA ACTIVIDAD ORGANIZATORIA	904
A) Las técnicas de estructuración	905
1. El proceso constitutivo de las organizaciones	905
2. La potestad organizatoria	907
a) Caracteres generales	907
b) La distribución de la potestad organizatoria	908
c) Los límites de la potestad organizatoria	910
B) Las técnicas de distribución funcional	911
1. La asignación de competencias	911
a) El concepto de competencia	912
b) Las modalidades de distribución de la competencia	913
c) El régimen jurídico-positivo de las competencias	916
2. Las traslaciones competenciales entre entes públicos	917
a) La transferencia o resignación entre entes públicos	917
b) La delegación intersubjetiva	918
c) La gestión ordinaria	920
d) La sustitución o subrogación	921
3. Las traslaciones competenciales entre órganos	923
a) La transferencia o reasignación de competencias: en especial, la desconcentración	923
b) La delegación interorgánica	924
c) La sustitución interorgánica y la suplencia	927
c) La sustitución interorgánica y la suplencia	927
d) La avocación	928

4.	El conflicto como medio de concreción de la competencia	929
a)	Los conflictos entre poderes	930
b)	Los conflictos entre entes públicos	931
c)	Los conflictos entre órganos	933
C)	Las técnicas de unidad y coherencia en la acción	935
1.	La coherencia de actuación del sistema de Administraciones públicas	935
a)	El principio general de supremacía	935
b)	Las técnicas de cooperación	936
c)	Las técnicas de de coordinación	939
2.	La unidad de acción organizativa de cada uno de los entes públicos	942
a)	Los principios de dirección y jerarquía	942
b)	Las técnicas de ordenación	946
c)	Las técnicas de coordinación	948
d)	Las técnicas de control	948
D)	Las técnicas de asociación de sujetos privados a la realización de funciones públicas	949
1.	La autoadministración corporativa	950
2.	El ejercicio privado de funciones públicas	953
3.	La incorporación a órganos administrativos	956

CAPITULO NOVENO LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

I	INTRODUCCION	963
A)	La Administración estatal en el conjunto de las Administraciones públicas	963
B)	Rasgos generales de su organización	965
II.	LA ORGANIZACION CENTRAL	967
A)	Formación histórica y situación actual	967
1.	La evolución de la Administración central	967
2.	La Administración central en el sistema constitucional vigente ..	972
B)	Los órganos unipersonales de dirección política	975
1.	Los órganos constitucionales integrantes del Gobierno	975
a)	El presidente del Gobierno	975
1)	Rasgos generales	975
2)	Estatuto personal	977
3)	Funciones del Presidente	979
b)	El vicepresidente del Gobierno	983
1)	Rasgos generales	983
2)	Funciones de los Ministros	987
2.	Los órganos departamentales de dirección y gestión sectorial: Secretarios de Estado, Secretarios Generales y Directores Generales	990
a)	Los mandos políticos intermedios de gestión	990

b) Distribución actual y relaciones	992
c) Estatuto personal	993
d) Funciones	995
3. Los órganos de apoyo interno a la dirección política	996
a) Los Subsecretarios	997
1) Un órgano de funcionalidad cambiante	997
2) Estatuto personal	999
3) Funciones de los Subsecretarios	999
b) Los Secretarios Generales Técnicos	1001
1) Un órgano de perfil borroso	1001
2) Estatuto personal	1002
3) Sus funciones	1003
c) Los Gabinetes	1004
1) Origen y desarrollo	1004
2) Los Gabinetes de los Ministros y Secretarios de Estado	1006
3) Los órganos de apoyo del Presidente y Vicepresidente del Gobierno	1006
C) Los órganos pluripersonales de coordinación	1009
1. El Gobierno	1009
a) Naturaleza y estructura del Gobierno	1009
b) Funciones del Gobierno	1012
c) Funcionamiento del Gobierno	1015
2. Las Comisiones Delegadas del Gobierno	1018
a) Evolución y caracteres generales	1018
b) Su régimen actual	1019
3. La Comisión General de Subsecretarios	1020
a) Origen, justificación y caracteres generales	1020
b) Funcionamiento de la Comisión: la prepaación del Consejo de Ministros	1021
D) Las unidades estrictamente administrativas	1024
1. Caracteres generales	1024
2. El estatuto subjetivo de estas unidades	1026
3. El reparto de tareas entre las unidades administrativas	1027
III. LA ORGANIZACION TERRITORIAL O PERIFERICA	1028
A) La Administración periférica en la historia y en la actualidad	1028
1. El legado administrativo del Antiguo Régimen, el modelo francés de centralización y su primer ensayo de implantación en España	1029
2. La transformación y vaciamiento competencial del Gobernador civil	1031
3. La evolución hasta la actualidad	1033
B) Los órganos de representación y coordinación	1035
1. Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas	1036
a) Origen y caracteres generales	1036
b) Estatuto personal	1038
c) Funciones del Delegado del Gobierno	1038
2. Los Gobernadores civiles	1041
a) Caracteres generales	1041

b) Estatuto personal	1042
c) Funciones de los Gobernadores civiles	1043
3. Los restantes órganos periféricos de alcance general	1045
C) Los órganos de ámbito departamental	1046
1. Las Direcciones y Delegaciones ministeriales	1046
a) La formación histórica del aparato periférico departamental	1046
b) La situación actual	1048
2. Los servicios y establecimientos sectoriales	1049
3. Los órganos de carácter comisarial: en particular, los Directores Comisionados	1050
IV. LAS ORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS ESPECIALIZADAS	1051
A) La especialización heterogeneidad funcional de la organización administrativa	1051
B) Los órganos de fiscalización y control	1053
1. La Intervención	1053
2. Las Inspecciones Generales de Servicios	1055
C) Los órganos de enjuiciamiento	1056
D) Los órganos consultivos	1057
1. La problemática general de la función consultiva	1057
2. Los órganos consultivos tradicionales: el sistema de Consejos	1060
a) El Consejo de Estado	1060
1) Su composición	1061
2) Estructura organizativa	1061
3) Funciones	1062
4) Funcionamiento	1063
b) Los Consejos Departamentales y sectoriales	1063
c) Las Asesorías Jurídicas y el Servicio Jurídico del Estado	1064
3. Los órganos de asesoramiento tipo staff	1065

CAPITULO DECIMO LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

I. EL HECHO REGIONAL EN ESPAÑA Y SU REGULACION CONSTITUCIONAL	1069
A) El Título Octavo de la Constitución	1069
1. Introducción	1069
2. Las raíces históricas de la normativa constitucional	1070
B) El proceso de formación del sistema autonómico	1074
1. El marco constitucional	1074
2. La implantación del sistema	1077
3. La evolución del sistema	1078
II. LA ESTRUCTURA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS	1080
A) La base personal y territorial	1080

B) Las instituciones de autogobierno	1083
1. Su configuración general	1083
2. La Asamblea legislativa	1087
3. El ejecutivo autonómico: Presidente y Consejo de Gobierno	1088
C) La Administración autonómica	1091
1. Los problemas de diseño de una nueva estructura	1091
2. La organización administrativa	1093
a) La Administración centralizada	1094
b) Los servicios periféricos	1094
c) Los órganos consultivos y de participación	1095
3. El régimen jurídico de la Administración autonómica	1096
III. LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS	1099
A) La distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas: cuestiones generales	1099
B) Las reglas de ordenación del proceso de asignación de competencias	1100
C) El régimen de la distribución competencial	1102
1. Los conceptos del artículo 149.1: materias, funciones, competencias	1103
2. Las materias objeto de distribución competencial	1105
a) El carácter no exhaustivo de las listas	1106
b) Los enunciados constitucionales y su contenido semántico	1107
3. Las funciones y su diversificación	1109
a) El binomio funciones normativas-funciones ejecutivas	1110
b) Los criterios funcionales complementarios	1112
4. Las normas de delimitación de las competencias	1113

CAPITULO DECIMOPRIMERO LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

I. LAS ENTIDADES LOCALES EN ESPAÑA	1121
A) Introducción	1121
B) La evolución histórica del régimen local español	1122
1. Caracteres generales	1122
2. Los comienzos del régimen constitucional: el modelo gaditano	1123
3. El movimiento pendular de la legislación durante los siglos XIX y XX.	1125
C) El ordenamiento actual de las entidades locales	1128
1. El proceso de reforma normativa	1128
2. El panorama general de las entidades locales	1130
a) Las entidades de régimen común	1131
b) Las entidades de constitución potestativa	1132
3. La posición constitucional de municipios y provincias	1134
II. LA ADMINISTRACION MUNICIPAL	1135
A) Los elementos integrantes de la estructura municipal	1135
1. La población municipal	1136

2	El territorio o término municipal	1137
3	La organización municipal	1139
	a) El Ayuntamiento Pleno	1139
	b) El Alcalde	1140
	c) La Comisión de Gobierno	1142
B)	Capacidad y competencia del municipio	1143
1.	El problema histórico de la definición de las competencias municipales	1143
2.	Autonomía como participación y competencia	1145
3.	Los diferentes niveles de atribución de competencias	1147
	a) Las competencias propias	1148
	b) Las competencias delegadas	1150
C)	Los regímenes municipales especiales	1152
1.	Las especialidades de los pequeños municipios	1153
	a) El régimen de Concejo abierto	1153
	b) Los regímenes de creación autonómica	1154
2.	Las especialidades de carácter territorial	1154
	a) Las especialidades de Ceuta y Melilla	1154
	b) Las especialidades de los municipios vascos	1154
	c) Las especialidades de la Administración municipal de Navarra ..	1155
3.	Las especialidades de las grandes concentraciones urbanas: las Áreas Metropolitanas	1157
III.	LA ADMINISTRACION PROVINCIAL	1159
A)	La provincia, un escalón territorial polémico	1159
A)	Los elementos de la estructura provincial	1161
1.	La población y el territorio provinciales	1161
2.	La organización provincial	1162
	a) El Pleno de la Diputación Provincial	1162
	b) El Presidente de la Diputación	1163
	c) La Comisión de Gobierno	1165
C)	Capacidad y competencia de la provincia	1165
1.	La cuestión general de las competencias provinciales	1165
2.	Los diferentes niveles de atribución de competencias	1166
	a) Las competencias propias	1167
	b) Las competencias delegadas	1167
	c) La gestión ordinaria de competencias autonómicas	1168
D)	Los regímenes provinciales especiales	1169
1.	Las Comunidades Autónomas uniprovinciales	1169
2.	Las provincias o Territorios Históricos del País Vasco	1170
3.	El régimen de los archipiélagos	1172
IV.	LAS RELACIONES ENTRE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES SUPERIORES	1175
A)	Cuestiones generales	1175
B)	Las técnicas de control	1177
1.	Las vías impugnatorias	1178
	a) El régimen ordinario de impugnación	1178
	b) El régimen especial de impugnación	1179
	c) El régimen extraordinario de impugnación	1180

2. La subrogación o sustitución	1180
3. La disolución de las entidades locales	1181

CAPITULO DECIMOSEGUNDO LAS PERSONIFICACIONES INSTRUMENTALES DE LOS ENTES PUBLICOS

I. INTRODUCCION	1185
A) Aproximación general	1185
B) El origen histórico de estas personificaciones	1187
1. El sentido de su aparición	1187
2. Los motivos de la génesis de las personificaciones	1187
a) Las razones históricas	1188
b) Las razones actuales y la dinámica de la personificación	1190
c) El significado del concepto de personificaciones instrumentales	1191
II. LA TIPOLOGIA DE LAS PERSONIFICACIONES INSTRUMENTALES	1193
A) Las clasificaciones legales	1194
1. La evolución de la normativa estatal	1194
2. La extensión de la tipología estatal a las Comunidades Autónomas	1195
3. Las peculiaridades de la normativa local	1196
B) Un intento de clasificación dogmática	1197
III. LAS PERSONIFICACIONES INSTRUMENTALES DE NATURALEZA CORPORATIVA	1199
A) Consideraciones generales	1199
B) Las mancomunidades de municipios	1199
C) Los consorcios	1200
IV. LAS PERSONIFICACIONES INSTRUMENTALES DE NATURALEZA FUNDACIONAL	1202
A) Los entes públicos de gestión	1202
1. Los organismos autónomos	1202
a) Regulación y tipología	1202
b) Creación, extinción y estructura	1204
c) Régimen jurídico: autonomía y dependencia	1204
d) Las especialidades de la normativa autonómica y local	1205
2. Las instituciones públicas	1207
a) La razón de ser de esta figura	1207
b) Delimitación y naturaleza	1208
c) Régimen jurídico	1211
d) Las instituciones públicas de las Comunidades Autónomas	1211
3. Las entidades gestoras de la Seguridad Social	1212
a) Caracteres generales	1212
b) Estructura básica	1213
B) Las sociedades públicas	1214
1. Las sociedades del Estado	1215

a) El concepto legal	1215
b) Tipología	1216
c) Régimen jurídico	1218
2. Las sociedades de las Comunidades Autónomas	1219
3. Las sociedades de los entes locales	1220
C) Las fundaciones públicas	1221



1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100