

C. 44
E. 61
V. 1. 9
g. 1

RAFAEL ENTRENA CUESTA

Catedrático de la Universidad de Barcelona

**CURSO
DE
DERECHO
ADMINISTRATIVO**

**I.2
ORGANIZACION ADMINISTRATIVA**

9.ª edición

ESPANOLAS DE COLOMBIA
TRIBUNAL DISCIPLINARIO



BIBLIOTECA



INDICE

PARTE QUINTA

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Título Primero

TEORIA GENERAL DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

INTRODUCCION	19
73. Situación actual, importancia y método del estudio de la organización administrativa	19
A) Situación actual	19
B) Importancia	20
C) Método	20
Capítulo I. SISTEMAS DE ESTRUCTURACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	21
74. Planteamiento	21
75. Centralización y descentralización: concepto, requisitos, clases y tendencias actuales. La descentralización funcional	22
A) Concepto	22
B) Requisitos	24
C) Clases	26
D) Tendencias actuales	27
76. Concentración y desconcentración: conceptos, requisitos, clases y tendencias actuales	28
A) Concepto	28
B) Requisitos	29
C) Clases	30
D) Tendencias actuales	30
77. Uniformidad y variedad	32
A) Importancia en las distintas zonas de la Administración pública	32
B) Administración central	32
C) Administración autonómica	33
D) Administración local	34
E) Administración institucional	37
78. Generalidad y especialidad	38
A) Diversos sistemas de determinar los fines a perseguir por los entes públicos	38
B) Planteamiento tradicional	38
C) Precisiones a la doctrina tradicional	38
Capítulo II. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	40
79. Característica de los entes públicos descentralizados: Autonomía, autarquía, democracia y sometimiento al control estatal	41

A)	Características de los entes públicos descentralizados: Necesidad de una interpretación funcional	41
B)	Autonomía	42
C)	Autarquía	42
D)	Self-government	45
E)	Control superior	45
80.	Las relaciones entre la Administración central y los entes descentralizados	46
A)	Complejidad de tales relaciones en la actualidad	46
B)	Relaciones de subordinación	48
C)	Relaciones de cooperación	48
D)	Relaciones de coordinación	48
E)	Relaciones de colisión	49
81.	La tutela administrativa: concepto, elementos, clases, órganos competentes y medios para ejercerla	50
A)	Concepto	51
B)	Elementos	51
C)	Clases	54
D)	Organos competentes	55
E)	Medios	56
Capítulo III. LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN		57
82.	Concepto, elementos y naturaleza de los órganos administrativos	57
A)	Concepto	57
B)	Elementos	58
C)	Naturaleza	59
83.	Naturaleza jurídica de la relación existente entre el titular del órgano y la Administración. La disociación de las relaciones orgánicas y de servicio	59
A)	Naturaleza jurídica	60
B)	La disociación de las relaciones orgánicas y de servicio	61
84.	Clasificación de los órganos administrativos	61
A)	En consideración a su elemento subjetivo	61
B)	En base al elemento objetivo	62
C)	Desde otros puntos de vista	63
85.	Examen especial de los órganos colectivos	64
A)	Concepto	64
B)	Organización	65
C)	Funcionamiento	66
D)	La prueba de la resistencia de los actos colegiales	67
E)	Responsabilidad por los actos colegiales	67
86.	La potestad organizatoria de la Administración: Creación, modificación y supresión de los órganos administrativos	68
A)	La potestad organizatoria	68
B)	Creación, modificación y supresión de los órganos administrativos	68
Capítulo IV. LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA Y LAS RELACIONES INTERORGÁNICAS		72
87.	La competencia administrativa: concepto, clases, naturaleza, criterios para su delimitación y formas de atribución	73
A)	Concepto	73
B)	Clases	73
C)	Naturaleza	75

	D) Criterios para la delimitación de la competencia	76
	E) Formas de atribución	78
88.	Planteamiento de estudio de las relaciones interorgánicas	81
	A) El principio de unidad administrativa, fundamento de las relaciones interorgánicas	81
	B) Clasificación	82
89.	La jerarquía administrativa: concepto, naturaleza, requisitos y contenido	82
	A) Concepto	82
	B) Naturaleza	82
	C) Requisitos	83
	D) Contenidos	84
90.	La delegación, la avocación y la sustitución	85
	A) La delegación	85
	B) La avocación	88
	C) La sustitución	88
91.	La coordinación administrativa	88
	A) Importancia práctica	88
	B) Principales reformas orgánicas encaminadas a conseguir la coordinación administrativa	89
	C) Influencia de la coordinación administrativa en las técnicas de actuación	90
92.	Los conflictos de atribuciones: concepto, requisitos y clases: planteamientos y procedimiento para su resolución	91
	A) Concepto	91
	B) Requisitos y clases	92
	C) Planteamiento de los conflictos y procedimiento para su resolución	93

Título II

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA

Sección Primera

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION ESTATAL

Subsección Primera

La Admnistración activa

Capítulo I.	ORGANOS CENTRALES DE LA ADMINISTRACIÓN ACTIVA	99
93.	Concepto y clasificación de los órganos de la Administración central	100
	A) Concepto	100
	B) Clasificación	100
94.	El Consejo de Ministros	101
	A) Orígenes y regulación actual	101
	B) Composición	102
	C) Naturaleza	103
	D) Competencia administrativa	103
95.	Las Comisiones Delegadas del Gobierno	105

	A) Naturaleza, precedentes y regulación actual	105
	B) Organización	106
	C) Atribuciones	106
96.	El presidente del Gobierno	107
	A) Antecedentes	107
	B) Estatuto personal	107
	C) Naturaleza de la relación existente entre el presidente y los restantes miembros del Gobierno	110
	D) Atribuciones	111
97.	El vicepresidente del Gobierno	113
	A) Antecedentes y regulación actual	113
	B) Estatuto personal y atribuciones	113
98.	Los ministros	114
	A) Naturaleza, antecedentes y regulación actual	114
	B) Estatuto personal	116
	C) Atribuciones	116
99.	Los secretarios de Estado	118
	A) Naturaleza, antecedentes y regulación	118
	B) Estatuto personal	119
	C) Atribuciones	119
100.	Los subsecretarios	120
	A) Naturaleza, antecedentes y regulación actual	120
	B) Atribuciones	120
	C) Comisión General de Subsecretarios	121
101.	Los directores generales	121
	A) Naturaleza y regulación actual	121
	B) Atribuciones	122
102.	Los secretarios generales técnicos	123
	A) Naturaleza, antecedentes y regulación actual	123
	B) Atribuciones	123
103.	Otros órganos centrales de la Administración activa estatal	125
	A) Los órganos internos de la Administración central	125
	B) La tendencia a la creación de nuevos órganos	125
Capítulo II. ORGANOS PERIFÉRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO		126
104.	La división territorial para la prestación de los servicios estatales; división general y divisiones especiales	127
	A) El sistema tradicional	127
	B) Incidencia de la Constitución en la organización de la Administración periférica del Estado	128
105.	Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas	131
	A) Naturaleza, antecedentes y regulación	131
	B) Estatuto personal	131
	C) Atribuciones	133
106.	Los gobernadores civiles	134
	A) Naturaleza, antecedentes y regulación	134
	B) Estatuto personal	136
	C) Atribuciones	137
107.	Los gobernadores civiles generales; los subgobernadores y los delegados del Gobierno	139
	A) Los gobernadores civiles generales	139
	B) Los subgobernadores civiles	141
	C) Los delegados del Gobierno	141
108.	Otros órganos periféricos de la Administración del Estado	143

A) Organos individuales	143
B) Organos colegiados	143

Subsección Segunda

La Administración consultiva

Capítulo Unico	146
109. Concepto, clasificación y funcionamiento de los órganos consultivos	147
A) Concepto	147
B) Clasificación	147
C) Funcionamiento	148
110. El Consejo de Estado	149
A) Naturaleza y regulación	149
B) Composición	150
C) Funcionamiento	151
D) Competencia	151
111. La Dirección General de lo Contencioso; las Asesorías Jurídicas de los distintos departamentos ministeriales, y las Abogacías del Estado	153
A) La Dirección General del servicio jurídico del Estado	153
B) Los Servicios jurídicos de los Ministerios	154
C) Los Servicios jurídicos del Estado en la Administración Periférica	154

Sección Segunda

LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO

Subsección Primera

Las Comunidades Autónomas

Capítulo I. EL DERECHO A LA AUTONOMÍA DE LAS NACIONALIDADES Y REGIONES	157
112. La importancia del tema	158
A) La común preocupación por articular la unidad nacional con la autonomía de las nacionalidades y regiones	158
B) Los diferentes planteamientos. El consenso	159
113. El sentido constitucional del término nacionalidades	161
A) Necesidad de su concreción	161
B) Las tesis de los grupos políticos intervinientes en el consenso	161
C) Conclusión	163
114. Las notas que caracterizan el derecho a la autonomía	166
115. Unidad, autonomía y solidaridad	167
A) Necesidad de armonizar unidad, autonomía y solidaridad	167
B) La unidad como límite de la autonomía	168
C) La unidad como apoyo y fundamento de la autonomía	170
Capítulo II. EL DERECHO AL AUTOGobierno DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	170
116. Titulares del derecho al autogobierno	171
A) Inexistencia de un «mapa regional» en la Constitución	171

	B) Requisitos para que exista el derecho al autogobierno	172
117.	La atribución por ley del derecho al autogobierno	173
	A) Carácter excepcional	173
	B) Supuestos previstos en la Constitución	174
118.	Contenido del derecho al autogobierno	175
	A) El autogobierno desde el punto de vista jurídico-administrativo	175
	B) El autogobierno según la Constitución	177
119.	Los sistemas de acceso al autogobierno: el sistema general; los sistemas especiales; los sistemas excepcionales, y el caso singular de Navarra	179
	A) Los diversos sistemas de acceso al autogobierno	179
	B) El sistema general de acceso a la autonomía	180
	C) El sistema especial de acceso a la autonomía	182
	D) Sistemas excepcionales	183
	E) El caso singular de Navarra	184
120.	La conclusión del mapa autonómico	185
	A) Comunidades autónomas de régimen especial	185
	B) Comunidades autónomas de régimen normal	186
Capítulo III. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CONTROL SOBRE LAS MISMAS		
		189
121.	Organización de las Comunidades Autónomas	190
	A) Las previsiones constitucionales	190
	B) Comunidades Autónomas de régimen especial	190
	C) La organización de las Comunidades Autónomas en los Estatutos de Autonomía	193
122.	Competencia de las Comunidades Autónomas	195
	A) Los sistemas de distribución de competencias entre el Estado y los entes territoriales intermedios	195
	B) El sistema seguido por la Constitución	195
	C) Referencia especial a las competencias compartidas	199
	D) El desarrollo estatutario y su interpretación jurisprudencial	202
123.	El control sobre las Comunidades Autónomas	206
	A) Controles normales	206
	B) Controles especiales	208
	C) Controles excepcionales	209
	D) El poder de supervisión del Estado sobre la ejecución autonómica de sus normas	209

Subsección Segunda

La Administración local

Capítulo I. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN GENERAL		212
124.	Concepto; naturaleza y contenido	213
	A) Concepto	213
	B) Naturaleza	213
	C) Contenido	214
125.	Antecedentes	217
	A) El siglo XIX	217
	B) La Dictadura	219
	C) La II República	219
	D) El franquismo	220

E) La transición política	221
126. Tendencias actuales de la Administración local	223
A) Ampliación de la esfera tradicional de prestación de los servicios locales	223
B) Descentralización en favor de los entes locales	224
C) Administración mixta	224
D) Variedad administrativa	224
127. Articulación de la Administración local con el Estado y las Comunidades Autónomas: el principio de autonomía y la competencia sobre la Administración local	225
A) Encuadramiento sistemático de la Administración local en la Constitución	225
B) El principio de autonomía	225
C) La competencia sobre la Administración local	228
128. La regulación vigente de la Administración local en España ...	230
A) La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen local	230
B) La legislación de las Comunidades Autónomas	232
C) La legislación sectorial	232
D) El texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local y sus Reglamentos	232
E) La legislación local autónoma	234
F) El artículo 5.º de la Ley 7/1985	234
Capítulo II. EL MUNICIPIO	236
129. El Municipio: concepto y naturaleza	236
A) Concepto	236
B) Naturaleza	237
130. Elementos del Municipio: territorio, población y organización municipal	239
A) El territorio	239
B) La población municipal	243
C) La organización municipal	246
131. Competencia del Municipio y de sus órganos	250
A) La delimitación de competencia como medio de concretar el principio de autonomía	250
B) Principio común a todos los entes territoriales	252
C) La delimitación de intereses y competencias del Municipio	252
D) Clasificación de las funciones municipales	254
E) Competencia de los órganos externos municipales. Posibilidad de delegación	255
132. Regímenes municipales especiales. El Concejo abierto y los municipios singulares	258
A) El régimen de Concejo abierto	258
B) Municipios singulares	260
C) Los casos de Madrid y Barcelona	260
133. Otras entidades locales	261
A) Las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio ..	261
B) La Comarca y otras entidades que agrupen varios Municipios ..	264
C) Las Areas Metropolitanas	268
D) Las mancomunidades de Municipios	270
Capítulo III. LA PROVINCIA	272
134. La provincia: Concepto y naturaleza	272

	A) Concepto	272
	B) Naturaleza	273
135.	Elementos: territorio, población y organización	276
	A) El territorio	276
	B) La población	276
	C) La organización provincial	276
136.	Competencia de la provincia y de sus órganos	278
	A) Remisión a lo anteriormente expuesto	278
	B) La delimitación de los intereses y competencia de la Provincia	279
	C) Clasificación de las funciones provinciales	281
	D) Competencia de los órganos provinciales. Posibilidad de delegación	282
137.	Regímenes provinciales especiales	284
	A) Los territorios históricos vascos	284
	B) Las Comunidades Autónomas uniprovinciales	284
	C) Las provincias insulares	285

Sección Tercera

LA ADMINISTRACION INSTITUCIONAL

Capítulo Unico.	LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL	289
138.	Concepto, caracteres y contenido de la Administración institucional	290
	A) Concepto	290
	B) Caracteres	290
	C) Contenido	291
139.	Las Corporaciones: concepto, clases y regulación	293
	A) Concepto	293
	B) Clases	296
	C) Regulación	296
140.	Los organismos autónomos: concepto, clases y regulación	301
	A) Concepto	301
	B) Clases	302
	C) Regulación	303

Título III

LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Capítulo I.	TEORÍA GENERAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS	311
141.	El personal al servicio de la Administración pública	312
	A) Importancia del elemento subjetivo del órgano en la teoría de la organización administrativa	312
	B) Complejidad del estudio del personal al servicio de la Administración	312
142.	Concepto y clases de funcionarios públicos	314
	A) Concepto	314
	B) Clasificación	317
143.	Naturaleza jurídica de la relación existente entre el funcionario y la Administración	319
	A) Naturaleza legal y reglamentaria	319

	B) Consecuencias	321
	C) El personal laboral	321
144.	Disposiciones reguladoras de los funcionarios públicos en España: la Constitución; las normas básicas, y la normativa aplicable en las distintas Administraciones públicas	322
	A) La Constitución. El principio de reserva de Ley; la opción por el régimen estatutario, y la naturaleza compartida de la legislación sobre funcionarios públicos	322
	B) Las normas básicas. En particular, la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública	325
	C) Regulación de los funcionarios de la Administración estatal	329
	D) Regulación de los funcionarios de la Administración autonómica	330
	E) Regulación de los funcionarios de la Administración local	331
	F) Regulación de los funcionarios de los Organismos autónomos	332
145.	Los órganos superiores de la Función pública	333
	A) Organos comunes a todas las Administraciones públicas ..	334
	B) Los órganos superiores de la Función pública en las distintas Administraciones públicas	334
Capítulo II. FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL		336
146.	Los Cuerpos de funcionarios de la Administración estatal	336
	A) Antecedentes	336
	B) Los Cuerpos de funcionarios en la L.M.F.P.	337
	C) La crisis de los Cuerpos de funcionarios	338
147.	Selección, formación y perfeccionamiento	339
	A) Selección	340
	B) Formación	344
	C) Perfeccionamiento	344
148.	Adquisición y pérdida de la condición de funcionario	345
	A) Adquisición	345
	B) Pérdida	346
149.	Situaciones de los funcionarios	348
	A) Servicio activo	349
	B) Servicios especiales	350
	C) Servicio en Comunidades Autónomas	350
	D) Excedencia	351
	E) Suspensión	353
150.	Plantillas orgánicas y provisión de puestos de trabajo	354
	A) Plantillas orgánicas	354
	B) Provisión de puestos de trabajo	355
151.	Derechos de los funcionarios	357
	A) Derechos cuyo contenido no es exclusiva ni predominantemente económico	359
	B) Derechos de contenido exclusivamente económico simultáneos a la relación de servicio	365
	C) Derechos de contenido exclusivamente económico ulteriores a la relación de servicio	367
	D) Los derechos colectivos de los funcionarios	368
152.	Deberes de los funcionarios	371
	A) Deberes de carácter moral	372
	B) Deberes de carácter profesional	372
	C) Deberes de carácter político	373
153.	Incompatibilidades	374

A) Regulación y principios informadores	374
B) Las excepciones al principio de incompatibilidad con otro puesto o remuneración en el sector público	376
C) Los límites de la compatibilidad con el ejercicio de actividades privadas	379
154. Responsabilidad civil, penal y administrativa de los funcionarios	380
A) Responsabilidad civil	381
B) Responsabilidad penal	383
155. Régimen disciplinario: faltas y sanciones y procedimiento sancionador	384
A) Faltas	384
B) Sanciones	386
C) Procedimiento sancionador	387