

344
B66d.

R.4238

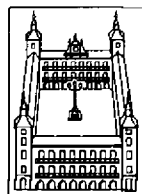
JOSE MARIA BOQUERA OLIVER

Catedrático de Derecho Administrativo
en la Universidad de Valencia

DERECHO ADMINISTRATIVO

VOLUMEN I

6.ª edición revisada



EDITORIAL CIVITAS, S. A.

INDICE GENERAL

Abreviaturas	17
Prólogo	21

I. INTRODUCCION

Capítulo primero. Los orígenes del Derecho administrativo.

I. LA APARICIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	31
A) <i>Las Monarquías absolutas: Centralización del poder</i>	31
B) <i>La reacción antiabsolutista</i>	33
a) <i>La división de los poderes</i>	33
b) <i>El principio de legalidad</i>	34
C) <i>La configuración constitucional del poder administrativo</i>	35
D) <i>La legislación y jurisprudencia administrativas.</i>	39
II. RECEPCIÓN DE LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS EN ESPAÑA	40
III. PAÍSES «SIN RÉGIMEN ADMINISTRATIVO»	41

Capítulo segundo. La evolución del Derecho administrativo.

I. LA EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ORIGEN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	45
A) <i>Centralización y descentralización de poderes</i>	45
B) <i>El debilitamiento de la división y separación de los poderes</i>	48
C) <i>Las transformaciones del principio de legalidad.</i>	50
II. LA EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE CONCEPTOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS	53

Capítulo tercero. Las concepciones del Derecho administrativo.

I. EL CONCEPTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	55
II. CONCEPCIONES SUBJETIVAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.	56
A) <i>Orgánica</i>	58
B) <i>Personalista</i>	60

III. CONCEPCIONES FUNCIONALES	61
A) <i>Material</i>	62
B) <i>Teleológica</i>	66
C) <i>Jurídico-formal</i>	68
IV. CONCEPCIONES MIXTAS	73

Capítulo cuarto. La concepción jurídico-formal del Derecho administrativo.

I. ELECCIÓN DE LA CONCEPCIÓN JURÍDICO-FORMAL	77
II. LOS FINES PÚBLICOS	78
III. EL CONCEPTO DE PODER PÚBLICO	79
IV. LAS CLASES DE PODER PÚBLICO	81
A) <i>Legislativo</i>	81
B) <i>Judicial</i>	82
C) <i>Político</i>	83
D) <i>Administrativo</i>	86
V. LA TITULARIDAD DE LOS PODERES PÚBLICOS	87
VI. ORIGEN DEL PODER ADMINISTRATIVO Y REGULACIÓN DE SU EJERCICIO	87
VII. LOS TITULARES DEL PODER ADMINISTRATIVO	88
VIII. LAS MANIFESTACIONES DEL PODER ADMINISTRATIVO. CLASES DE PODER ADMINISTRATIVO	90
IX. LA LUCHA CONTRA LAS MANIFESTACIONES ILEGALES DEL PODER ADMINISTRATIVO	90

Capítulo quinto. Ciencia de la Administración y Derecho administrativo.

I. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	91
II. LA APARICIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE LOS ESTUDIOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS	93
A) <i>Ciencia de la Administración</i>	93
B) <i>Los estudios jurídico-administrativos</i>	95
III. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LOS PRINCIPALES PAÍSES EXTRANJEROS	96
A) <i>Francia</i>	96
B) <i>Alemania</i>	100
C) <i>Italia</i>	101
D) <i>Portugal y Brasil</i>	102
E) <i>Gran Bretaña y Estados Unidos de Norteamérica.</i>	102
F) <i>Hispanoamérica</i>	104
G) <i>Países socialistas europeos</i>	104
IV. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA	104

II. ORIGEN Y REGULACION DEL PODER ADMINISTRATIVO: EL ORDENAMIENTO JURIDICO-ADMINISTRATIVO

Capítulo sexto. El ordenamiento jurídico-administrativo y su composición.

I. CONCEPTO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO.	115
II. LA SOBERANÍA: SU MANIFESTACIÓN FORMAL	119
III. LOS ELEMENTOS INTEGRANTES DE NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO	123
A) <i>La Constitución</i>	126
B) <i>Actos con fuerza de ley</i>	127
C) <i>Costumbres administrativas</i>	130
D) <i>Principios generales del Derecho</i>	131
IV. NORMAS, PRINCIPIOS Y REALIDADES QUE NO INTEGRAN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO	133
A) <i>Los reglamentos</i>	133
B) <i>Los precedentes o prácticas administrativas</i>	139
C) <i>La jurisprudencia</i>	143
D) <i>El interés público</i>	146
E) <i>La equidad</i>	146
V. LA JERARQUÍA DE LOS ELEMENTOS INTEGRANTES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO	148
VI. EL SENTIDO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO	150
VII. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA	151
A) <i>Naturaleza y organización de la CEE</i>	151
B) <i>El Ordenamiento jurídico europeo</i>	154
a) <i>Obligatoriedad</i>	154
b) <i>Relación del Ordenamiento comunitario europeo con los Ordenamientos de los Estados.</i>	156

Capítulo séptimo. Los actos con fuerza de ley.

I. LA TITULARIDAD Y EL EJERCICIO DEL PODER LEGISLATIVO ...	163
II. ACTOS DEL ESTADO CON FUERZA DE LEY	165
A) <i>Leyes</i>	165
a) <i>Leyes orgánicas y ordinarias</i>	166
b) <i>Leyes de bases y leyes articuladas</i>	168
c) <i>Leyes básicas</i>	169
d) <i>Leyes marco</i>	171
e) <i>Leyes de armonización</i>	172
f) <i>Leyes de planes</i>	174
B) <i>Decretos-leyes</i>	176
C) <i>Decretos legislativos</i>	179
a) <i>Concepto y fundamento</i>	179
b) <i>Procedimiento</i>	180

c)	Forma y límites de la delegación	181
d)	Defensa de las delegaciones legislativas	182
e)	El enjuiciamiento judicial de los Decretos legislativos	182
III.	DESLEGALIZACIÓN U ÓRDENES LEGISLATIVAS	187
IV.	ACTOS LEGISLATIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ...	192
A)	<i>La atribución de poder legislativo a las Comunidades Autónomas</i>	192
B)	<i>La naturaleza de los actos legislativos de las Comunidades Autónomas</i>	192
C)	<i>Ambito del poder legislativo de las Comunidades Autónomas</i>	193
a)	Competencia territorial	193
b)	Competencia material	194
D)	<i>Forma de los actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas</i>	195
V.	MATERIAS RESERVADAS A LA LEY	196
VI.	LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS ACTOS CON FUERZA DE LEY ...	198
VII.	JERARQUÍA ENTRE ACTOS LEGISLATIVOS	200
VIII.	LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS ADMINISTRATIVAS ...	200
IX.	LA DEROGACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS	201
X.	LA CODIFICACIÓN ADMINISTRATIVA	204
XI.	NORMAS DE LA CEE	205
A)	<i>Tratados constitutivos u originarios</i>	205
B)	<i>Los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros</i>	205
C)	<i>La costumbre</i>	207
D)	<i>Los reglamentos</i>	207
E)	<i>Las directivas</i>	208
F)	<i>Los tratados internacionales celebrados por la CEE</i>	209
G)	<i>Reglamentos de ejecución</i>	210
H)	<i>Decisiones</i>	210
I)	<i>Jerarquía entre las normas de la CEE</i>	210

III. LOS TITULARES DEL PODER ADMINISTRATIVO: LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Capítulo octavo. Personalidad y organización de las administraciones públicas.

I.	LAS PERSONAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS: SUS ELEMENTOS.	215
II.	LA CLASIFICACIÓN DE LAS PERSONAS ADMINISTRATIVAS	217
A)	<i>Corporaciones y fundaciones</i>	217
B)	<i>Territoriales e institucionales</i>	218

C) <i>Personas con pluralidad de fines y personas para fines determinados</i>	219
III. LA ORGANIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ...	220
IV. LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS	222
A) <i>Concepto y relación con la Administración</i>	222
B) <i>Clases</i>	224
 Capítulo noveno. La competencia de las administraciones públicas.	
I. LA CAPACIDAD JURÍDICA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.	227
II. LA COMPETENCIA	228
III. LA FIJACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIA ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	229
IV. CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN	232
V. DELEGACIONES Y ADVOCACIONES INTERSUBJETIVAS DE COMPETENCIA	234
VI. CONFLICTOS Y CUESTIONES DE COMPETENCIA	235
A) <i>Conflictos entre Administraciones públicas y el Poder legislativo</i>	235
B) <i>Conflictos entre la Administración y los Jueces y Tribunales</i>	236
C) <i>Conflictos entre Administraciones públicas</i>	238
VII. LAS RELACIONES ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. TUTELA O FISCALIZACIÓN	240
 Capítulo décimo. Las atribuciones de los órganos de la Administración.	
I. LAS ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS ...	243
II. LAS RELACIONES ENTRE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. JERARQUÍA Y COORDINACIÓN	244
III. CIRCULARES E INSTRUCCIONES	245
IV. CONCENTRACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN	246
V. AVOCACIÓN	248
VI. DELEGACIÓN	248
VII. SUSTITUCIÓN	249
VIII. CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES	249
 Capítulo decimoprimer. Los servicios públicos.	
I. EL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO	253
II. LA CREACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	256
III. CLASES DE SERVICIOS PÚBLICOS	257
IV. LA NACIONALIZACIÓN DE SERVICIOS	259

V. ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE LAS ENTIDADES LOCALES	261
VI. LAS FACULTADES DE LOS TITULARES DE LOS SERVICIOS	262
VII. FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	263
A) <i>Clasificación de las formas de gestión de los servicios públicos</i>	263
B) <i>Formas de gestión directa</i>	264
a) <i>Gestión indiferenciada</i>	264
b) <i>Gestión mediante órgano especial</i>	264
c) <i>Servicios públicos personificados</i>	265
d) <i>Sociedades privadas</i>	265

Capítulo decimosegundo. Funcionarios públicos.

I. EL ELEMENTO HUMANO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	267
II. EL CONCEPTO DE FUNCIONARIO PÚBLICO	268
III. CLASES DE FUNCIONARIOS	273
IV. RELACIÓN DEL FUNCIONARIO CON LA ADMINISTRACIÓN	274
A) <i>Naturaleza jurídica</i>	274
B) <i>Nacimiento</i>	277
C) <i>Situaciones</i>	278
a) <i>Servicio activo</i>	279
b) <i>Servicios especiales</i>	279
c) <i>Excedencia</i>	281
d) <i>Servicio en Comunidades Autónomas</i>	281
e) <i>Suspensión de funciones</i>	282
D) <i>Contenido. Derechos y obligaciones de los funcionarios</i>	282
E) <i>Extinción</i>	284
F) <i>Derechos pasivos</i>	285
V. LOS ELEMENTOS REALES DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA (REMISIÓN)	288

2. LA ORGANIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES ESPAÑOLAS

Capítulo decimotercero. La organización de la Administración del Estado.

I. CLASIFICACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES ESPAÑOLAS	291
II. LA COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	292
III. LOS ÓRGANOS CENTRALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y SUS ATRIBUCIONES	293
A) <i>El Jefe del Estado</i>	295
B) <i>El Gobierno o Consejo de Ministros</i>	296
C) <i>El Presidente del Gobierno</i>	297

D)	<i>El Vicepresidente o Vicepresidentes del Gobierno.</i>	298
E)	<i>Las Comisiones delegadas del Gobierno</i>	298
F)	<i>Los Departamentos ministeriales</i>	300
G)	<i>Los Ministros</i>	301
H)	<i>Secretarios de Estado</i>	302
I)	<i>Subsecretarios</i>	302
J)	<i>Directores generales</i>	303
K)	<i>Secretarios generales técnicos</i>	304
L)	<i>Subdirectores generales, Secretarios generales y órganos inferiores</i>	304
IV.	LOS ÓRGANOS LOCALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y SUS ATRIBUCIONES, DEMARCACIONES TERRITORIALES ...	305
A)	<i>Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas</i>	305
B)	<i>Los Gobernadores civiles</i>	307
C)	<i>Delegados especiales de la Administración del Estado</i>	308
D)	<i>Las Comisiones provinciales</i>	308
V.	ORGANOS CONSULTIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	309
A)	<i>El Consejo de Estado</i>	310
a)	<i>Carácter</i>	310
b)	<i>Composición</i>	310
c)	<i>Funcionamiento</i>	312
d)	<i>Dictámenes y propuestas</i>	312
B)	<i>Organos consultivos de los Departamentos ministeriales</i>	313

Capítulo decimocuarto. Comunidades Autónomas.

I.	CONCEPTO Y ELEMENTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ...	315
II.	ENTES PREAUTONÓMICOS	316
III.	PROCEDIMIENTOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS	319
A)	<i>Fase de iniciativa autonómica</i>	319
B)	<i>Fase de elaboración de los Estatutos</i>	322
IV.	ESTATUTOS	325
V.	COMPETENCIA	327
VI.	RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	333
VII.	ORGANIZACIÓN	334
VIII.	RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LAS ADMINISTRACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	335
IX.	COMUNIDADES AUTÓNOMAS CONSTITUIDAS	335
A)	<i>Euskadi o País Vasco</i>	335
B)	<i>Cataluña</i>	335
C)	<i>Galicia</i>	336

D) Andalucía	336
E) Asturias	336
F) Cantabria	336
G) La Rioja	336
H) Murcia	337
I) Comunidad Valenciana	337
J) Aragón	339
K) Castilla-La Mancha	340
L) Canarias	340
LL) Navarra	340
M) Extremadura	340
N) Baleares	340
O) Madrid	340
P) Castilla-León	341

Capítulo decimoquinto. La organización de la Administración local.

I. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	343
II. LOS MUNICIPIOS	344
A) Concepto	344
B) Elementos	347
C) La competencia municipal	348
D) Los órganos de los Municipios	350
a) El Ayuntamiento	350
b) El Alcalde	353
c) Organizaciones especiales de algunos Municipios	354
E) Las atribuciones de los órganos municipales	354
III. ENTIDADES DE ÁMBITO TERRITORIAL INFERIOR AL MUNICIPIO	355
IV. LAS PROVINCIAS	356
A) Concepto y elementos	356
B) La competencia provincial	358
C) Los órganos de las Provincias	359
a) La Diputación provincial	360
b) El Presidente de la Diputación	361
c) Organizaciones especiales de algunas Provincias	361
D) Las atribuciones de los órganos provinciales	362
E) Provincias y Comunidades Autónomas	362

Capítulo decimosexto. La organización de la Administración institucional.

I. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL	365
II. CLASIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES INSTITUCIONALES	366

III. ADMINISTRACIONES INSTITUCIONALES DEPENDIENTES DEL ESTADO	367
A) <i>Organismos autónomos</i>	367
B) <i>Corporaciones</i>	370
C) <i>Consortios</i>	371
IV. ADMINISTRACIONES INSTITUCIONALES DEPENDIENTES DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS	372
V. ADMINISTRACIONES INSTITUCIONALES TUTELADAS POR ADMINISTRACIONES LOCALES	373
A) <i>Organismo autónomo local</i>	373
B) <i>Corporaciones</i>	374
C) <i>Mancomunidades y asociaciones de entidades locales</i>	374
D) <i>Consortios locales</i>	375
VI. ADMINISTRACIONES INSTITUCIONALES TUTELADAS POR OTRAS DE IGUAL NATURALEZA	375
VII. PERSONAS ADMINISTRATIVAS NO VINCULADAS A OTRA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	376
Indice de autores	377
Indice de materias	383