

344
B66v.1

JOSE MARIA BOQUERA OLIVER

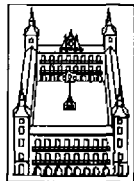
Catedrático de Derecho Administrativo
en la Universidad de Valencia

DERECHO ADMINISTRATIVO

VOLUMEN I

9.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>	40
II. RECEPCIÓN DE LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS EN ESPAÑA	41
III. PAÍSES «SIN RÉGIMEN ADMINISTRATIVO»	42

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	57
II. CONCEPCIONES SUBJETIVAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	59

A) <i>Orgánica</i>	60
B) <i>Personalista</i>	62
III. CONCEPCIONES FUNCIONALES	64
A) <i>Material</i>	64
B) <i>Teleológica</i>	69
C) <i>Jurídico-formal</i>	71
IV. CONCEPCIONES MIXTAS	76
Capítulo cuarto.—La concepción jurídico-formal del Derecho administrativo.	
I. ELECCIÓN DE LA CONCEPCIÓN JURÍDICO-FORMAL	81
II. LOS FINES PÚBLICOS	82
III. EL CONCEPTO DE PODER PÚBLICO	84
IV. LAS CLASES DE PODER PÚBLICO	85
A) <i>Legislativo</i>	86
B) <i>Judicial</i>	87
C) <i>Político</i>	88
D) <i>Administrativo</i>	90
V. LA TITULARIDAD DE LOS PODERES PÚBLICOS	91
VI. ORIGEN DEL PODER ADMINISTRATIVO Y REGULACIÓN DE SU EJERCICIO	92
VII. LOS TITULARES DEL PODER ADMINISTRATIVO	93
VIII. LAS MANIFESTACIONES DEL PODER ADMINISTRATIVO. CLASES DE PODER ADMINISTRATIVO	94
IX. LA LUCHA CONTRA LAS MANIFESTACIONES ILEGALES DEL PODER ADMINISTRATIVO	95
Capítulo quinto.—Ciencia de la Administración y Derecho administrativo.	
I. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN	97
II. LA APARICIÓN DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE LOS ESTUDIOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS	100
A) <i>Ciencia de la Administración</i>	100
B) <i>Los estudios jurídico-administrativos</i>	102
III. CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y DERECHO ADMINISTRATIVO EN LOS PRINCIPALES PAÍSES EXTRANJEROS	102
A) <i>Francia</i>	102
B) <i>Alemania</i>	106
C) <i>Italia</i>	108
D) <i>Portugal y Brasil</i>	109
E) <i>Gran Bretaña y Estados Unidos de Norteamérica</i> ..	109
F) <i>Hispanoamérica</i>	110

IV. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA	111
---	-----

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

Capítulo sexto.—El Ordenamiento jurídico-administrativo y su composición.

I. CONCEPTO DE ORDENAMIENTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO	123
II. LA SOBERANÍA: SU MANIFESTACIÓN FORMAL	127
III. NORMAS PRIMARIAS NO SOBERANAS	131
IV. LOS ELEMENTOS INTEGRANTES DE NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO	132
A) <i>La Constitución</i>	135
B) <i>Actos con fuerza de ley</i>	135
C) <i>Costumbres administrativas</i>	138
D) <i>Principios generales del Derecho</i>	139
E) <i>Sentencias del Tribunal Constitucional</i>	141
V. NORMAS, PRINCIPIOS Y REALIDADES QUE NO INTEGRAN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO	142
A) <i>Los reglamentos</i>	142
B) <i>Los precedentes o prácticas administrativas</i>	149
C) <i>La jurisprudencia</i>	153
D) <i>El interés público</i>	157
E) <i>La equidad</i>	157
VI. LA JERARQUÍA DE LOS ELEMENTOS INTEGRANTES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO	159
VII. EL SENTIDO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO	161
VIII. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA	162
A) <i>Naturaleza y organización de la CEE</i>	162
B) <i>El Ordenamiento jurídico europeo</i>	165
a) <i>Obligatoriedad</i>	165
b) <i>Relación del Ordenamiento comunitario europeo con los Ordenamientos de los Estados</i>	168

Capítulo séptimo.—Los actos con fuerza de ley.

I. LA TITULARIDAD Y EL EJERCICIO DEL PODER LEGISLATIVO .	175
II. ACTOS DEL ESTADO CON FUERZA DE LEY	177
A) <i>Leyes</i>	178
a) <i>Leyes orgánicas y ordinarias</i>	179
b) <i>Leyes de bases y leyes articuladas</i>	181
c) <i>Leyes básicas</i>	182

	d) Leyes marco	185
	e) Leyes de armonización	186
	f) Leyes de planes	188
	B) <i>Decretos-leyes</i>	190
	C) <i>Decretos legislativos</i>	194
	a) Concepto y fundamento	194
	b) Procedimiento	195
	c) Forma y límites de la delegación	196
	d) Defensa de las delegaciones legislativas	197
	e) El enjuiciamiento judicial de los Decretos legislativos	197
III.	DESLEGALIZACION O DECRETOS Y ORDENES CON FUERZA DE LEY	203
IV.	ACTOS LEGISLATIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	207
	A) <i>La atribución de poder legislativo a las Comunidades Autónomas</i>	207
	B) <i>La naturaleza de los actos legislativos de las Comunidades Autónomas</i>	208
	C) <i>Ámbito del poder legislativo de las Comunidades Autónomas</i>	209
	a) Competencia territorial	209
	b) Competencia material	209
	D) <i>Forma de los actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas</i>	210
V.	MATERIAS RESERVADAS A LA LEY	212
VI.	LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS ACTOS CON FUERZA DE LEY	214
VII.	JERARQUÍA ENTRE ACTOS LEGISLATIVOS	216
VIII.	LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS ADMINISTRATIVAS	217
IX.	LA DEROGACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS	218
X.	LA CODIFICACIÓN ADMINISTRATIVA	221
XI.	NORMAS DE LA CEE	222
	A) <i>Normas primarias</i>	222
	a) Tratados constitutivos u originarios	222
	b) Los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros	223
	c) La costumbre	224
	B) <i>Normas secundarias</i>	224
	a) Disposiciones adoptadas en virtud del artículo 235 del Tratado de Roma	224
	b) Los reglamentos	225
	c) Las directivas	226

d) Los tratados internacionales celebrados por la CEE	227
e) Reglamentos de aplicación	228
f) Decisiones	228
C) <i>Jerarquía entre las normas de la CEE</i>	229

III. LOS TITULARES DEL PODER ADMINISTRATIVO: LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

1. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Capítulo octavo.—Personalidad y organización de las administraciones públicas.

I. LAS PERSONAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS: SUS ELEMENTOS	233
II. LA CLASIFICACIÓN DE LAS PERSONAS ADMINISTRATIVAS ...	235
A) <i>Corporaciones y fundaciones</i>	235
B) <i>Territoriales e institucionales</i>	236
C) <i>Personas con pluralidad de fines y personas para fines determinados</i>	238
III. LA ORGANIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ..	238
IV. LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS	240
A) <i>Concepto y relación con la Administración</i>	240
B) <i>Clases</i>	243

Capítulo noveno.—La competencia de las administraciones públicas.

I. LA CAPACIDAD JURÍDICA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	245
II. LA COMPETENCIA	246
III. LA FIJACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIA ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	247
IV. CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN	251
V. DELEGACIONES Y AVOCACIONES INTERSUBJETIVAS DE COMPETENCIA	253
VI. CONFLICTOS Y CUESTIONES DE COMPETENCIA	254
A) <i>Conflictos entre Administraciones públicas y el Poder legislativo</i>	254
B) <i>Conflictos entre la Administración y el Poder Judicial</i>	255
C) <i>Conflictos entre Administraciones públicas</i>	257
VII. LAS RELACIONES ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. TUTELA O FISCALIZACIÓN	259

Capítulo décimo.—Las atribuciones de los órganos de la Administración.

I.	LAS ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS ..	263
II.	LAS RELACIONES ENTRE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS. JERARQUÍA Y COORDINACIÓN	264
III.	CIRCULARES E INSTRUCCIONES	266
IV.	CONCENTRACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN	267
V.	AVOCACIÓN	268
VI.	DELEGACIÓN	269
VII.	SUSTITUCIÓN	269
VIII.	CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES	270

Capítulo undécimo.—Los servicios públicos.

I.	EL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO	273
II.	LA CREACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	276
III.	CLASES DE SERVICIOS PÚBLICOS	278
IV.	LA NACIONALIZACIÓN DE SERVICIOS	279
V.	ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE LAS ENTIDADES LOCALES ..	281
VI.	LAS FACULTADES DE LOS TITULARES DE LOS SERVICIOS ...	283
VII.	FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	283
A)	<i>Clasificación de las formas de gestión de los servicios públicos</i>	283
B)	<i>Formas de gestión directa</i>	285
a)	Gestión indiferenciada	285
b)	Gestión mediante órgano especial	285
c)	Servicios públicos personificados	285
d)	Sociedades privadas	286

Capítulo duodécimo.—Funcionarios públicos.

I.	EL ELEMENTO HUMANO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	289
II.	EL CONCEPTO DE FUNCIONARIO PÚBLICO	290
III.	CLASES DE FUNCIONARIOS	295
IV.	RELACIÓN DEL FUNCIONARIO CON LA ADMINISTRACIÓN ...	296
A)	<i>Naturaleza jurídica</i>	296
B)	<i>Nacimiento</i>	301
C)	<i>Situaciones</i>	302
a)	Servicio activo	303
b)	Servicios especiales	303
c)	Excedencia	305
d)	Servicios en Comunidades Autónomas	306
e)	Suspensión de funciones	306
D)	<i>Contenido. Derechos y obligaciones de los funcionarios</i>	307

E) <i>Extinción</i>	309
F) <i>Derechos pasivos</i>	310
V. LOS ELEMENTOS REALES DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA (REMISIÓN)	314
2. LA ORGANIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES ESPAÑOLAS	
Capítulo decimotercero.—La organización de la Administración del Estado.	
I. CLASIFICACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES ESPAÑOLAS ...	317
II. LA COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO ...	318
III. LOS ÓRGANOS CENTRALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y SUS ATRIBUCIONES	319
A) <i>El Jefe del Estado</i>	321
B) <i>El Gobierno o Consejo de Ministros</i>	322
C) <i>El Presidente del Gobierno</i>	323
D) <i>El Vicepresidente o Vicepresidentes del Gobierno</i> ..	324
E) <i>Las Comisiones delegadas del Gobierno</i>	325
F) <i>Los Departamentos ministeriales</i>	327
G) <i>Los Ministros</i>	328
H) <i>Secretarios de Estado</i>	329
I) <i>Subsecretarios</i>	329
J) <i>Directores generales</i>	330
K) <i>Secretarios generales técnicos</i>	331
L) <i>Subdirectores generales, Secretarios generales y órganos inferiores</i>	332
IV. LOS ÓRGANOS LOCALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y SUS ATRIBUCIONES. DEMARCACIONES TERRITORIALES	332
A) <i>Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas</i>	333
B) <i>Los Gobernadores civiles</i>	334
C) <i>Delegados especiales de la Administración del Estado</i>	335
D) <i>Las Comisiones provinciales</i>	336
V. ÓRGANOS CONSULTIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	337
A) <i>El Consejo de Estado</i>	338
a) <i>Carácter</i>	338
b) <i>Composición</i>	338
c) <i>Funcionamiento</i>	339
d) <i>Dictámenes y propuestas</i>	340
B) <i>Órganos consultivos de los Departamentos ministeriales</i>	341

Capítulo decimocuarto.—Comunidades Autónomas.

I.	CONCEPTO Y ELEMENTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA	343
II.	ENTES PREAUTONÓMICOS	344
III.	PROCEDIMIENTOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS	347
	A) <i>Fase de iniciativa autonómica</i>	347
	B) <i>Fase de elaboración de los Estatutos</i>	351
IV.	ESTATUTOS	353
V.	COMPETENCIA	356
VI.	RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	362
VII.	ORGANIZACIÓN	363
VIII.	RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LAS ADMINISTRACIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	364
IX.	COMUNIDADES AUTÓNOMAS CONSTITUIDAS	364
	A) <i>Euskadi o País Vasco</i>	364
	B) <i>Cataluña</i>	365
	C) <i>Galicia</i>	365
	D) <i>Andalucía</i>	365
	E) <i>Asturias</i>	366
	F) <i>Cantabria</i>	366
	G) <i>La Rioja</i>	366
	H) <i>Murcia</i>	367
	I) <i>Comunidad Valenciana</i>	367
	J) <i>Aragón</i>	370
	K) <i>Castilla-La Mancha</i>	370
	L) <i>Canarias</i>	371
	LL) <i>Navarra</i>	371
	M) <i>Extremadura</i>	371
	N) <i>Baleares</i>	371
	O) <i>Madrid</i>	372
	P) <i>Castilla-León</i>	372

Capítulo decimoquinto.—La organización de la Administración local.

I.	LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	373
II.	LOS MUNICIPIOS	374
	A) <i>Concepto</i>	374
	B) <i>Elementos</i>	377
	C) <i>La competencia municipal</i>	379
	D) <i>Los órganos de los Municipios</i>	381
	a) <i>El Ayuntamiento</i>	382

b)	El Alcalde	382
c)	La elección de los Concejales y del Alcalde .	383
d)	Organizaciones especiales de algunos Municipios	386
E)	<i>Las atribuciones de los órganos municipales</i>	386
III.	ENTIDADES DE ÁMBITO TERRITORIAL INFERIOR AL MUNICIPIO	387
IV.	LAS PROVINCIAS	388
A)	<i>Concepto y elementos</i>	388
B)	<i>La competencia provincial</i>	391
C)	<i>Los órganos de las Provincias</i>	391
a)	La Diputación provincial	392
b)	El Presidente de la Diputación	393
c)	Organizaciones especiales de algunas Provincias	394
D)	<i>Las atribuciones de los órganos provinciales</i>	394
E)	<i>Provincias y Comunidades Autónomas</i>	395
 Capítulo decimosexto. La organización de la Administración institucional.		
I.	LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL	397
II.	CLASIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES INSTITUCIONALES	398
III.	ADMINISTRACIONES INSTITUCIONALES DEPENDIENTES DEL ESTADO	399
A)	<i>Organismos autónomos</i>	399
B)	<i>Corporaciones</i>	403
C)	<i>Consortios</i>	404
IV.	ADMINISTRACIONES INSTITUCIONALES DEPENDIENTES DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS	405
V.	ADMINISTRACIONES INSTITUCIONALES TUTELADAS POR ADMINISTRACIONES LOCALES	406
A)	<i>Organismo autónomo local</i>	406
B)	<i>Corporaciones</i>	407
C)	<i>Mancomunidades y asociaciones de entidades locales</i>	407
D)	<i>Consortios locales</i>	408
VI.	ADMINISTRACIONES INSTITUCIONALES TUTELADAS POR OTRAS DE IGUAL NATURALEZA	408
VII.	PERSONAS ADMINISTRATIVAS NO VINCULADAS A OTRA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	409
Índice de autores		411
Índice de materias		417