

# INDICE

PROLOGO A LA PRIMERA EDICION .....	Pág. 19
<b>CAPÍTULO I: INTRODUCCION .....</b>	<b>23</b>
<b>I. ADMINISTRACION PUBLICA Y ESTADO .....</b>	<b>23</b>
1. PODER PÚBLICO Y ORGANIZACIÓN .....	23
2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ELEMENTO DEL ESTADO .....	24
A) <i>El Estado y la Administración pública en la época moderna</i> .....	24
B) <i>Las transformaciones contemporáneas</i> .....	26
<b>II. LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO OBJETO DE CONOCIMIENTO CIENTIFICO .....</b>	<b>28</b>
1. GENERALIDADES .....	28
2. EL OBJETO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN .....	28
A) <i>Organización y grupos de poder como objeto</i> .....	28
B) <i>Las notas de las Administraciones públicas</i> .....	29
a) <i>La especificidad respecto a las organizaciones privadas</i> .....	29
b) <i>Extensión y fragmentación de las Administraciones públicas contemporáneas</i> .....	32
a') <i>La extensión</i> .....	32
b') <i>La fragmentación. Significado y consecuencias</i> .....	35
c) <i>La contingencia de las Administraciones públicas</i> .....	36
d) <i>La interdependencia entre política y Administración</i> .....	37
<b>III. LAS CONDICIONES DE CONOCIMIENTO .....</b>	<b>39</b>
1. GENERALIDADES .....	39
2. LOS CAMINOS METODOLÓGICOS SEGUIDOS .....	40
A) <i>La etapa inicial</i> .....	40
B) <i>El recurso a los modelos</i> .....	41
C) <i>La situación actual</i> .....	43
a) <i>El conocimiento de la realidad. Pragmatismo y empirismo y formulaciones científicas</i> .....	43
b) <i>Las consecuencias de la delimitación del objeto. Interdisciplinarietà de la Ciencia de la Administración</i> .....	44
<b>IV. NOCION Y FINALIDAD DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION. RECAPITULACION .....</b>	<b>45</b>
1. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y SU CONTENIDO .....	45
2. LA FINALIDAD DEL ESTUDIO .....	46
<b>V. EVOLUCION DE LOS ESTUDIOS SOBRE ADMINISTRACION PUBLICA .....</b>	<b>47</b>
1. EL PLANTEAMIENTO DE LOS ESTUDIOS SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ANTIGUO RÉGIMEN .....	48
2. LA SITUACIÓN EN EL SIGLO XIX .....	49
3. LOS ESTUDIOS NORTEAMERICANOS SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	50
4. LOS ESTUDIOS EUROPEOS ACTUALES SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	52
A) <i>Europa occidental</i> .....	52
B) <i>La situación en los países socialistas</i> .....	54
5. LOS ESTUDIOS SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA .....	55
A) <i>La situación en el Antiguo Régimen</i> .....	55
B) <i>La evolución durante los siglos XIX y XX</i> .....	56
C) <i>La situación actual y el papel de los estudios sobre Administración pública en España</i> .....	58
<b>CAPÍTULO II: LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA. NOCIONES GENERALES .....</b>	<b>60</b>
<b>I. VISION GENERICA DE LAS ORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS .....</b>	<b>60</b>
1. INTRODUCCIÓN .....	60
2. LOS CRITERIOS DE VERTEBRACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS .....	60
A) <i>La vertebración territorial</i> .....	61
B) <i>La vertebración funcional</i> .....	63
C) <i>La vertebración según las clientelas</i> .....	64

	D) <i>La complicación de los criterios anteriores</i> .....	65
3.	UNIDAD Y FRAGMENTACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS .....	66
II.	LA INSTRUMENTACION JURIDICA Y POLITICA DE LA CREACION DE ORGANIZACIONES .....	66
1.	LA CREACIÓN DE ORGANIZACIONES TERRITORIALES .....	67
2.	LA CREACIÓN DE ORGANIZACIONES FUNCIONALES .....	67
III.	NOCIONES PREVIAS SOBRE ORGANIZACION .....	68
1.	GENERALIDADES .....	68
2.	LA VISION ESTÁTICA DE LAS ORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS .....	69
	A) <i>Noción de órgano administrativo</i> .....	69
	B) <i>Clases de órganos administrativos</i> .....	69
	a) <i>Exposición general</i> .....	69
	b) <i>Estudio especial de los órganos de asesoramiento</i> .....	70
3.	LA VISION DINÁMICA DE LAS ORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS .....	72
	A) <i>Los llamados principios de organización</i> .....	72
	B) <i>La jerarquía administrativa</i> .....	73
	C) <i>La competencia</i> .....	73
	a) <i>Noción general</i> .....	73
	b) <i>Clases de competencia</i> .....	74
	c) <i>Alteraciones de la competencia</i> .....	74
	D) <i>La coordinación</i> .....	75
	E) <i>El supuesto principio de control</i> .....	76
IV.	RELACIONES ENTRE ORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS .....	76
1.	LA CENTRALIZACIÓN .....	76
2.	LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA .....	77
3.	LA NOCIÓN DE AUTONOMÍA .....	79
4.	CONEXIÓN Y RELACIONES ENTRE ORGANIZACIONES. REFERENCIA ESPECIAL A LA DELEGACION ENTRE ENTES .....	79
<b>CAPÍTULO III: LA ADMINISTRACION EN LA EDAD MODERNA</b> .....		82
I.	INTRODUCCION. LOS ESTUDIOS SOBRE HISTORIA DE LA ADMINISTRACION .....	82
II.	LA ADMINISTRACION DEL ANTIGUO REGIMEN .....	83
1.	GENERALIDADES .....	83
2.	LA ADMINISTRACIÓN REGIA. FACTORES DE CRECIMIENTO .....	85
	A) <i>Características generales</i> .....	85
	B) <i>El crecimiento de la Administración</i> .....	89
3.	LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA EN LOS PRINCIPALES PAÍSES EUROPEOS .....	91
	A) <i>Francia</i> .....	91
	B) <i>Inglaterra</i> .....	92
	C) <i>Los países germánicos</i> .....	94
4.	LA SITUACIÓN GENERAL EN EL SIGLO XVIII .....	95
III.	LA REVOLUCION FRANCESA Y LAS TRANSFORMACIONES DE LA ADMINISTRACION .....	96
1.	PLANTEAMIENTO GENERAL .....	96
2.	LAS TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES .....	97
IV.	LA ADMINISTRACION DEL ESTADO LIBERAL .....	100
1.	EL LLAMADO MODELO LIBERAL .....	100
2.	EL CRECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL SIGLO XIX .....	101
3.	LA SITUACIÓN DE LOS CUADROS ADMINISTRATIVOS .....	102
<b>CAPÍTULO IV: LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS CONTEMPORANEAS (I)</b> .....		104
I.	LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS COMPARADOS Y LA SITUACION EN LAS DIVERSAS SOCIEDADES .....	104
1.	INTRODUCCIÓN .....	104
2.	LA SITUACIÓN GENERAL DE LAS ADMINISTRACIONES CONTEMPORÁNEAS .....	105
3.	LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS .....	107
II.	EL SISTEMA ADMINISTRATIVO SOVIETICO. ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD SOCIALISTA .....	109
1.	LOS FACTORES GENERALES .....	109
	A) <i>Los factores históricos e ideológicos</i> .....	109
	B) <i>Los factores estructurales y las tensiones entre grupos</i> .....	111
	C) <i>Los factores derivados de la política económica</i> .....	113
2.	EL SISTEMA ADMINISTRATIVO .....	114
	A) <i>El centralismo democrático. Proveniencia y dependencia de los órganos administrativos</i> .....	114

B) <i>La Administración de la Unión</i> .....	115
C) <i>La Administración de las repúblicas federadas y la Administración Local</i> .....	118
3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SOCIEDAD SOCIALISTA .....	118
III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SOCIEDAD CAPITALISTA MODERNA .....	120
1. LOS PROBLEMAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LAS SOCIEDADES OCCIDENTALES AVANZADAS .....	120
2. LA SITUACIÓN DE LOS CUADROS ADMINISTRATIVOS .....	123
IV. EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA .....	125
1. LOS FACTORES GENERALES .....	125
A) <i>La tradición anglosajona</i> .....	125
B) <i>La cultura política norteamericana y la evolución histórica del siglo actual</i> .....	126
C) <i>Los datos estructurales</i> .....	127
2. LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL .....	128
A) <i>La Oficina del Presidente</i> .....	128
B) <i>El Ejecutivo federal</i> .....	129
C) <i>Las Agencias Independientes</i> .....	130
3. LA ADMINISTRACIÓN DE LOS ESTADOS FEDERADOS Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL .....	131
A) <i>La Administración de los Estados federados</i> .....	132
B) <i>Los entes locales</i> .....	132
4. REFERENCIA AL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA .....	133

**CAPÍTULO V: LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CONTEMPORANEAS (II)** 136

I. LA ADMINISTRACION INGLESA. SISTEMA TRADICIONAL Y TRANSFORMACIONES POSTERIORES .....	136
1. LA SITUACIÓN TRADICIONAL .....	136
A) <i>Los datos generales</i> .....	136
B) <i>La situación del siglo XIX y de comienzos del siglo XX</i> .....	137
C) <i>La evolución posterior</i> .....	138
2. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA INGLESA EN LA ACTUALIDAD .....	139
A) <i>El Gobierno central</i> .....	139
a) El Gobierno y el Gabinete .....	139
b) La estructura interna de los Ministerios .....	140
B) <i>Las Public Corporations</i> .....	141
C) <i>El Gobierno local</i> .....	142
3. REFERENCIA AL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA .....	144
II. EL SISTEMA ADMINISTRATIVO FRANCES .....	145
1. INTRODUCCIÓN. LA EVOLUCIÓN POSTERIOR A LA ETAPA REVOLUCIONARIA Y NAPOLEÓNICA .....	145
A) <i>Los datos históricos de consolidación del modelo</i> .....	146
B) <i>Los grandes factores de la transformación administrativa</i> .....	147
2. LA ADMINISTRACIÓN FRANCESA ACTUAL .....	148
A) <i>La organización central</i> .....	148
B) <i>Establecimientos públicos y empresas públicas</i> .....	150
C) <i>La Administración territorial</i> .....	151
a) La situación anterior a la reforma .....	152
b) La reforma de 1981-83 .....	154
3. REFERENCIA AL SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA .....	156
III. LA ADMINISTRACION EN LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO .....	157
1. INTRODUCCIÓN .....	157
2. LAS CONDICIONES GENERALES .....	158
3. LA SITUACIÓN EN LA PRÁCTICA .....	161

**CAPÍTULO VI: HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA** 165

I. LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA DEL ANTIGUO REGIMEN. LA EPOCA DE LOS AUSTRIAS .....	165
1. GENERALIDADES .....	165
2. LOS ÓRGANOS CENTRALES DE LA ADMINISTRACIÓN REGIA EN LOS SIGLOS XVI Y XVII .....	166
3. LOS AGENTES TERRITORIALES DE LA ADMINISTRACIÓN REGIA .....	169
II. LAS TRANSFORMACIONES DEL SIGLO XVIII .....	171
1. LOS ÓRGANOS CENTRALES DE LA ADMINISTRACIÓN REGIA .....	171
2. LOS AGENTES TERRITORIALES DE LA ADMINISTRACIÓN REGIA .....	173
III. EL PROCESO HISTORICO DE FORMACION DE LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA ACTUAL .....	175
1. EL REINADO DE FERNANDO VII (1808-1833) .....	175

	A) <i>La Guerra de la Independencia y la labor de las Cortes de Cádiz</i> .....	175
	B) <i>Los períodos absolutistas y el trienio constitucional</i> .....	177
2.	EL REINADO DE ISABEL II (1833-1868) .....	179
	A) <i>La llamada «década increíble» de la Administración española (1833-1945)</i> .....	179
	B) <i>Evolución de la Administración pública durante el resto del reinado</i> .....	182
3.	EL SEXENIO REVOLUCIONARIO Y LA RESTAURACIÓN CANOVISTA (1868-1923) .....	183
4.	LA DICTADURA Y LA SEGUNDA REPÚBLICA (1923-1936) .....	185
	A) <i>La Dictadura del general Primo de Rivera</i> .....	186
	B) <i>La Segunda República</i> .....	187
5.	LA ADMINISTRACIÓN EN EL RÉGIMEN DE FRANCO .....	189
	A) <i>La Administración de guerra y de postguerra (1936-1943)</i> .....	189
	B) <i>La consolidación administrativa del régimen (1943-1951)</i> .....	191
	C) <i>De la estabilidad interna a la crisis económica (1951-1957)</i> .....	192
	D) <i>Reforma administrativa y desarrollo económico (1957-1968)</i> .....	194
	E) <i>La etapa final del régimen (1968-1975)</i> .....	195
<b>CAPÍTULO VII: LA ADMINISTRACIÓN EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA</b> .....		197
<b>I. ESTADO Y ADMINISTRACION EN LA CONSTITUCION</b> .....		197
1.	GENERALIDADES .....	197
2.	EL PLURALISMO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTITUCIÓN .....	197
3.	EL CRITERIO DE ORDENACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS. ESTADO-COMUNIDAD Y ESTADO-ORGANIZACIÓN .....	197
<b>II. LA ADMINISTRACION DEL ESTADO-ORGANIZACION</b> .....		199
1.	LA ADMINISTRACIÓN DEPENDIENTE DEL GOBIERNO Y LAS DEMÁS ORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS .....	199
2.	LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN .....	200
	A) <i>La configuración constitucional de la Administración pública</i> .....	201
	B) <i>La ordenación de la Administración y los principios constitucionales</i> .....	202
<b>III. LAS DEMAS ORGANIZACIONES TERRITORIALES Y SU VERTEBRACION CON LA ADMINISTRACION DEL ESTADO</b> .....		205
1.	LAS ORGANIZACIONES AUTONÓMICAS Y LA NOCIÓN CONSTITUCIONAL BÁSICA .....	206
2.	LOS INSTRUMENTOS DE VERTEBRACIÓN .....	206
<b>CAPÍTULO VIII: LA ADMINISTRACION DEL ESTADO-ORGANIZACION. I. LA ORGANIZACION CENTRAL</b> .....		209
<b>I. GOBIERNO Y ADMINISTRACION CENTRAL EN ESPAÑA</b> .....		209
1.	GENERALIDADES .....	209
2.	COMPOSICIÓN DEL GOBIERNO .....	210
	A) <i>La formación del Gobierno</i> .....	210
	B) <i>El nombramiento del Gobierno y el Estatuto de sus miembros</i> .....	212
	C) <i>La estructura del Gobierno</i> .....	213
	a) <i>Los distintos cargos que forman el Gobierno</i> .....	213
	b) <i>Gobierno en Pleno y en Comisiones Delegadas</i> .....	214
3.	COMPETENCIAS Y ACTOS DEL GOBIERNO .....	215
	A) <i>Tipos formales de actividad</i> .....	215
	B) <i>Competencia atribuida</i> .....	216
4.	PROCEDIMIENTO DEL CONSEJO DE MINISTROS .....	217
	A) <i>La sesión de la Comisión General de Subsecretarios preparatoria del Consejo</i> ..	218
	B) <i>La sesión del Pleno del Consejo de Ministros</i> .....	219
<b>II. PRESIDENTE Y PRESIDENCIA DEL GOBIERNO</b> .....		219
1.	GENERALIDADES .....	219
2.	EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO .....	220
	A) <i>Competencias políticas y administrativas</i> .....	220
	B) <i>El entorno del Presidente y los órganos adscritos directamente</i> .....	221
	a) <i>Los órganos de apoyo del Presidente</i> .....	221
	b) <i>Otros órganos dependientes del Presidente</i> .....	222
3.	EL ANTIGUO MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y LA REFORMA RECIENTE .....	223
	A) <i>La desaparición del Ministerio de la Presidencia y el interés de la reforma</i> ..	223
	B) <i>Las potestades generales sobre la Administración y el nuevo Ministerio para las Ad-</i> <i>ministraciones Públicas</i> .....	224
<b>III. LA DIVISION MINISTERIAL</b> .....		225
1.	LA DIVISIÓN MINISTERIAL ESPAÑOLA EN LA ACTUALIDAD .....	225
2.	LA TRASCENDENCIA POLÍTICA DE LA DIVISIÓN MINISTERIAL .....	226
3.	LAS CONSECUENCIAS ADMINISTRATIVAS DE LA ALTERACIÓN DE LA DIVISIÓN MINISTERIAL .....	227
<b>IV. LA ORGANIZACION DE LOS DEPARTAMENTOS. LOS ALTOS CARGOS</b> .....		227
1.	LOS MINISTROS .....	228

2.	LOS ÓRGANOS SUPERIORES DE LOS DEPARTAMENTOS .....	228
A)	<i>La situación anterior a las modificaciones del régimen democrático</i> .....	228
B)	<i>Las modificaciones introducidas por el régimen democrático</i> .....	231
C)	<i>Los problemas abiertos</i> .....	233
V.	LA ORGANIZACION DE LOS DEPARTAMENTOS. LOS ORGANOS INFERIORES .....	234
1.	LOS ORGANOS DE LINEA JERARQUICA. LA SITUACION TRADICIONAL Y SU EVOLUCION .....	234
2.	LA SITUACION ACTUAL .....	235
3.	LOS ORGANOS DISTINTOS DE LOS QUE INTEGRAN LA LINEA JERARQUICA .....	236
VI.	MENCION ESPECIAL DEL CONSEJO DE ESTADO .....	237
1.	GENERALIDADES .....	237
2.	ORGANIZACION DEL CONSEJO .....	238
3.	COMPETENCIA Y FUNCIONAMIENTO .....	239
<b>CAPÍTULO IX: LA ADMINISTRACION DEL ESTADO-ORGANIZACION. II. ORGANISMOS AUTONOMOS Y EMPRESAS PUBLICAS .....</b>		<b>241</b>
I.	INTRODUCCION .....	241
1.	GENERALIDADES .....	241
2.	FORMAS JURIDICAS Y SUJETOS ECONÓMICOS. DIFERENCIA ENTRE ORGANISMOS AUTONOMOS Y EMPRESAS PUBLICAS .....	242
3.	ORGANISMOS AUTONOMOS Y EMPRESAS PUBLICAS EN LA TEORIA ADMINISTRATIVA .....	244
II.	ORGANISMOS AUTONOMOS Y EMPRESAS PUBLICAS EN ESPAÑA .....	245
1.	APARICION DE ESTAS ENTIDADES .....	245
2.	EL SISTEMA VIGENTE Y LA SITUACION ACTUAL .....	246
A)	<i>La ordenación de 1958</i> .....	246
B)	<i>La erosión del sistema de 1958 y los nuevos intentos legales</i> .....	246
C)	<i>La situación actual</i> .....	247
a)	Generalidades .....	247
b)	Los Organismos Autonomos .....	248
c)	Las Empresas públicas .....	249
3.	SIGNIFICADO EN LA REALIDAD ESPAÑOLA .....	250
III.	ORGANIZACION Y CONTROL DE ESTAS ENTIDADES .....	251
1.	LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA CONEXION CON LOS MINISTERIOS .....	251
A)	<i>Líneas generales de la organización</i> .....	251
a)	Los Organismos Autonomos .....	251
b)	Las empresas públicas .....	252
B)	<i>La conexión con la organización estatal</i> .....	253
2.	EL CONTROL SOBRE LOS ORGANISMOS AUTONOMOS Y LAS EMPRESAS PUBLICAS .....	255
<b>CAPÍTULO X: LA DISTRIBUCION TERRITORIAL DEL PODER. I. LAS COMUNIDADES AUTONOMAS .....</b>		<b>259</b>
I.	INTRODUCCION .....	259
II.	LAS AUTONOMIAS REGIONALES. PLANTEAMIENTO INICIAL Y SITUACION EN LA SEGUNDA REPUBLICA .....	261
1.	EL ENFOQUE ADMINISTRATIVO DE LA REGION .....	261
2.	EL PROBLEMA REGIONAL EN ESPAÑA .....	262
A)	<i>Evolución hasta la II República y tratamiento por ésta del problema regional</i> ..	262
B)	<i>La región en la España de Franco</i> .....	264
III.	LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. NOCION Y SIGNIFICADO CONSTITUCIONAL .....	265
1.	LAS PREAUTONOMIAS .....	265
2.	NOCIÓN DE COMUNIDAD AUTÓNOMA .....	266
3.	SIGNIFICADO Y CONTENIDO DE LOS ESTATUTOS .....	266
IV.	LA CREACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y EL PROBLEMA DE SUS COMPETENCIAS .....	268
1.	TIPOS DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y PROCEDIMIENTOS DE CREACIÓN .....	268
2.	LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....	270
A)	<i>El sistema constitucional</i> .....	271
B)	<i>Límites de la competencia de las Comunidades Autónomas</i> .....	272
C)	<i>Aplicación prioritaria de la legislación y conflictos de competencias</i> .....	273
D)	<i>La situación en la práctica. El traspaso de competencias</i> .....	274
V.	LA ADMINISTRACION PUBLICAS EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS .....	275
1.	INTRODUCCIÓN .....	275

2.	LA REGULACION CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE LAS COMUNIDADES	276
	A) <i>La potestad de autoorganización y sus posibles límites</i>	276
	B) <i>Las condiciones de ejercicio de la potestad de autoorganización</i>	278
	C) <i>La pluralidad de las Administraciones públicas de las Comunidades</i>	279
3.	LA ORGANIZACIÓN CENTRAL DE LAS INSTITUCIONES AUTONÓMICAS	280
	A) <i>Generalidades</i>	280
	B) <i>Consejo de Gobierno y Administración central</i>	281
	C) <i>El Presidente y el Gobierno en las Comunidades Autónomas</i>	282
	a) El Presidente	283
	b) El Consejo de Gobierno y sus miembros	284
	D) <i>La organización administrativa en Consejerías</i>	286
	a) La división en Consejerías y las líneas generales de su estructura	286
	b) Los altos órganos u órganos superiores	287
	c) Los órganos inferiores	287
	E) <i>Referencia a los órganos consultivos</i>	288
4.	PROBLEMAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	289
	A) <i>Generalidades</i>	289
	B) <i>La situación inicial</i>	289
	C) <i>La creación de la función pública autonómica</i>	291
5.	EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES INSTITUCIONALES DE LAS COMUNIDADES	292
6.	LA ORDENACION TERRITORIAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	293
	A) <i>La creación de nuevos entes y demarcaciones</i>	294
	B) <i>Los servicios periféricos de las Comunidades Autónomas y el difícil problema de la relación con las Diputaciones provinciales</i>	295

## CAPÍTULO XI: LA DISTRIBUCION TERRITORIAL DEL PODER. II. SU IMPACTO EN LOS ORGANOS CENTRALES Y PERIFERICOS DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

I.	INTRODUCCION	299
II.	EL IMPACTO DE LA NUEVA ORDENACION TERRITORIAL EN LOS ORGANOS CENTRALES	300
	1. GENERALIDADES	300
	2. LA SITUACION DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES	301
	A) <i>Tipos de competencias mantenidas por el Estado</i>	301
	B) <i>El proceso de traspaso de competencias y la situación en la práctica</i>	303
	3. LA NUEVA CONFIGURACION DE LAS TAREAS DE LOS ORGANOS CENTRALES	304
III.	EL IMPACTO EN LOS ORGANOS PERIFERICOS	305
	1. GENERALIDADES	305
	2. LA PROBLEMÁTICA DE LOS ORGANOS PERIFÉRICOS HASTA LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA	305
	A) <i>Los órganos de competencia general</i>	305
	B) <i>Los órganos de competencia especializada. Las Delegaciones de los Ministerios</i>	307
	a) La aparición y características de la red de Delegaciones ministeriales	307
	b) Los espacios territoriales utilizados	308
	c) Los problemas burocráticos	309
	C) <i>La dispersión del poder administrativo y los intentos de reconducción a la unidad</i>	310
	3. LA SITUACION SOBREVENIDA EN EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO	311
	A) <i>La regulación constitucional</i>	311
	a) Autoridades y espacios territoriales	311
	b) La repercusión territorial de la ordenación de las competencias	313
	B) <i>Las medidas adoptadas</i>	313
	a) Gobernadores civiles y Delegados del Gobierno	313
	b) El problema de las Delegaciones de los Ministerios y sus Organismos Autónomos	316
	C) <i>Los problemas abiertos</i>	318
	a) La necesaria reforma de las Delegaciones ministeriales	318
	b) Los obstáculos a la reforma	319

## CAPÍTULO XII: LA DISTRIBUCION TERRITORIAL DEL PODER. III. LA DMINISTRACION LOCAL

I.	GOBIERNO Y ADMINISTRACION LOCAL EN LA ESPAÑA CONTEMPORANEA	320
1.	INTRODUCCION	320
	A) <i>Las entidades locales y el Estado</i>	320
	B) <i>Visión dinámica de las entidades locales en la sociedad actual</i>	322
	C) <i>Problemas estructurales</i>	323
2.	LA ADMINISTRACION LOCAL ESPAÑOLA EN LA ACTUALIDAD	323
	A) <i>Caracteres generales</i>	324

a) El inframunicipalismo .....	324
b) El asentamiento de la población y las estructuras administrativas .....	324
c) Los movimientos de población recientes y su incidencia en las estructuras .....	324
B) <i>Consideración de la estructura municipal</i> .....	325
II. EL CENTRALISMO POLITICO ESPAÑOL Y LAS ENTIDADES LOCALES .....	326
III. LAS TENDENCIAS RECIENTES Y LA SITUACION ACTUAL. LA REGULACION CONSTITUCIONAL .....	328
1. LAS TENDENCIAS DE LA ÚLTIMA DÉCADA DEL RÉGIMEN DE FRANCO .....	328
2. LA SITUACIÓN ACTUAL .....	329
3. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL .....	330
A) <i>La Administración local y los entes que comprende</i> .....	330
B) <i>La autonomía de los entes locales</i> .....	331
IV. ORGANIZACION Y ACTUACION ADMINISTRATIVA DE LAS ENTIDADES LOCALES ESPAÑOLAS. PLANTEAMIENTO GENERAL .....	333
1. TIPOLOGÍA DE LAS ENTIDADES LOCALES ESPAÑOLAS .....	333
2. RÉGIMEN VIGENTE. RÉGIMEN COMÚN Y RÉGIMENES ESPECIALES .....	334
A) <i>Régimen común vigente</i> .....	335
B) <i>Régimenes especiales</i> .....	335
C) <i>Gobierno y administración de los entes locales</i> .....	336
V. EL TERRITORIO Y LA POBLACION. LA PARTICIPACION POLITICA Y LAS ELECCIONES LOCALES .....	337
1. EL TERRITORIO .....	337
2. LA POBLACIÓN .....	338
3. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA. LAS ELECCIONES LOCALES .....	338
VI. ORGANOS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION .....	340
1. LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO .....	340
2. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA .....	341
VII. COMPETENCIAS Y SERVICIOS LOCALES .....	343
1. GENERALIDADES .....	343
2. LAS PRINCIPALES COMPETENCIAS Y SERVICIOS .....	344
3. REFERENCIA A LOS PROBLEMAS DE URBANISMO .....	345
<b>CAPÍTULO XIII: EL CONTROL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS</b> .....	347
I. INTRODUCCION .....	347
1. LA SITUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS A EFECTOS DEL CONTROL .....	347
2. EL CARÁCTER DEL CONTROL Y LOS SUJETOS CONTROLADOS .....	348
II. LOS CONTROLES INTERNOS .....	349
1. GENERALIDADES .....	349
2. LOS CONTROLES INTERNOS DE CARÁCTER GENERAL Y SUS INSTRUMENTOS .....	349
A) <i>La inspección de los servicios</i> .....	349
B) <i>Los controles derivados de la jerarquía</i> .....	350
C) <i>La potestad disciplinaria</i> .....	351
3. EL CONTROL FINANCIERO Y CONTABLE .....	352
A) <i>Planteamiento general</i> .....	352
B) <i>La intervención de los gastos y pagos</i> .....	353
III. LOS CONTROLES EXTERNOS. EL CONTROL PARLAMENTARIO .....	354
1. EL CONTROL POR LOS PARLAMENTOS .....	354
A) <i>Introducción</i> .....	354
B) <i>El control por procedimientos específicos</i> .....	355
2. EL CONTROL POR ORGANIZACIONES ESPECIALIZADAS DEPENDIENTES DE LAS CORTES .....	356
A) <i>El Defensor del Pueblo</i> .....	357
a) El carácter del Defensor del Pueblo según la Constitución .....	357
b) Organización y competencia .....	357
a') La figura del Defensor del Pueblo y la organización a su servicio .....	357
b') Ambito de actuación .....	358
c) La actividad de supervisión de la Administración .....	359
B) <i>El Tribunal de Cuentas</i> .....	360
a) Organización y competencia .....	360
b) Ambito de actuación .....	361
IV. LOS CONTROLES EXTERNOS. EL CONTROL JURISDICCIONAL .....	362
1. GENERALIDADES .....	362
2. REFERENCIA AL CONTROL POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL .....	363

3.	EL CONTROL POR LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA .....	363
	A) <i>Organización competente</i> .....	363
	B) <i>El proceso contencioso-administrativo como proceso a los actos</i> .....	364
	a) Los supuestos previos .....	364
	b) Las materias impugnables .....	365
	c) El contenido de la sentencia .....	365
	C) <i>Principales problemas planteados</i> .....	366

## CAPÍTULO XIV: ADMINISTRACION E IDEOLOGIA. ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO, REGIMEN POLITICO Y ADMINISTRACION PUBLICA .....

I.	ADMINISTRACION E IDEOLOGIA .....	368
1.	TEORIA POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA .....	368
2.	LA ADMINISTRACION EN LA TEORIA POLITICA LIBERAL .....	369
	A) <i>Generalidades</i> .....	369
	B) <i>La evolución del pensamiento liberal</i> .....	370
	a) Los pensadores liberales primitivos .....	370
	b) La etapa central del siglo XIX .....	372
	c) La evolución posterior .....	373
3.	LA ADMINISTRACION EN LA TEORIA MARXISTA .....	374
	A) <i>La doctrina marxista-leninista sobre la Administración pública</i> .....	375
	B) <i>Crítica de la teoría marxista clásica</i> .....	376
	C) <i>La revisión del marxismo clásico</i> .....	377
4.	CONDICIONAMIENTO POR LA IDEOLOGIA POLITICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA .....	378
	A) <i>La relación entre ideología y Administración pública</i> .....	378
	B) <i>Las transformaciones concretas de la Administración a consecuencia de los cambios ideológicos</i> .....	379
II.	LA ADMINISTRACION Y LOS FACTORES POLITICOS GENERALES .....	380
III.	LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO. LA ADMINISTRACION EN LOS ESTADOS FEDERALES Y EN LOS ESTADOS UNITARIOS .....	381
1.	GENERALIDADES .....	381
2.	EL ORIGEN DEL PROBLEMA Y LAS PRINCIPALES CUESTIONES ADMINISTRATIVAS .....	382
3.	LA ADMINISTRACION EN LOS ESTADOS FEDERALES .....	383
	A) <i>El problema clásico</i> .....	383
	B) <i>Los problemas actuales</i> .....	384
4.	LA ADMINISTRACION EN LOS ESTADOS UNITARIOS .....	385
	A) <i>La tensión centralización-descentralización. El planteamiento general</i> .....	385
	B) <i>La tensión centralización-descentralización. Los problemas administrativos concretos</i> .....	387
	C) <i>El contenido de la descentralización territorial</i> .....	388
	D) <i>De la descentralización a la autonomía</i> .....	389
IV.	ADMINISTRACION Y REGIMEN POLITICO .....	390
1.	INTRODUCCION .....	390
2.	LA ADMINISTRACION EN LOS REGIMENES TOTALITARIOS Y AUTORITARIOS .....	390
3.	LA ADMINISTRACION EN LOS REGIMENES DEMOCRATICOS, PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO .....	392
	A) <i>Generalidades</i> .....	392
	B) <i>La Administración en los regímenes democráticos presidencialistas</i> .....	392
	C) <i>La Administración en los regímenes democráticos parlamentarios</i> .....	393

## CAPÍTULO XV: ADMINISTRACION Y GRUPOS SOCIALES ORGANIZADOS .....

I.	ADMINISTRACION Y PLURALISMO POLITICO Y SOCIAL. LA PARTICIPACION DE LOS ADMINISTRADOS .....	395
1.	INTRODUCCION .....	395
2.	EL PLURALISMO POLITICO Y SOCIAL Y LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS .....	396
3.	LA PARTICIPACION DE LOS ADMINISTRADOS .....	397
	A) <i>Los datos generales del problema</i> .....	397
	B) <i>Los cauces de participación</i> .....	398
II.	ADMINISTRACION Y PARTIDOS POLITICOS .....	399
1.	INTRODUCCION .....	399
2.	LAS RELACIONES ENTRE ADMINISTRACION Y PARTIDOS .....	400
	A) <i>El planteamiento formal de las relaciones</i> .....	400
	B) <i>El planteamiento real</i> .....	401
3.	ADMINISTRACION Y SISTEMA DE PARTIDOS .....	402
	A) <i>Administración y partido único</i> .....	402
	B) <i>Administración y partidos múltiples</i> .....	403

INDICE

17

a) La Administración en un sistema bipartidista .....	404
b) La Administración en un sistema pluripartidista .....	405
C) Administración y «movimiento político» .....	406
III. INTERESES COLECTIVOS Y ADMINISTRACION PUBLICA .....	406
1. INTRODUCCIÓN .....	406
2. ESTADO E INTERESES COLECTIVOS .....	407
3. LOS GRUPOS CUALIFICADOS .....	408
A) <i>Las organizaciones profesionales</i> .....	408
B) <i>Las organizaciones que defienden intereses económicos privados. Asociaciones de empresarios y sindicatos</i> .....	409
4. ADMINISTRACIÓN Y GRANDES EMPRESAS PRIVADAS .....	411
A) <i>Los mecanismos de protección y conexión</i> .....	411
B) <i>Consideración especial de la planificación indicativa</i> .....	413
CAPÍTULO XVI: LA BUROCRACIA EN LA TEORIA ADMINISTRATIVA .....	414
I. FUNCION PUBLICA Y BUROCRACIA. LA SITUACION DE LOS CUADROS ADMINISTRATIVOS COMO PROBLEMA POLITICO Y SOCIAL .....	414
1. INTRODUCCIÓN .....	414
2. LA EQUIVOCIDAD DEL TÉRMINO «BUROCRACIA» .....	415
3. LAS GRANDES CUESTIONES ABIERTAS .....	415
4. LA VALORACION POLITICA DEL PROBLEMA .....	416
II. LA VISION TEORICA DE LA BUROCRACIA. LA TEORIA MARXISTA .....	417
1. GENERALIDADES .....	417
2. LA BUROCRACIA EN LA TEORIA MARXISTA .....	417
A) <i>La teoría marxista clásica. La burocracia como capa social</i> .....	417
B) <i>El problema de la burocracia soviética</i> .....	419
C) <i>La burocracia occidental en la revisión de la teoría marxista</i> .....	422
III. EL MODELO DE WEBER .....	423
1. EXPOSICIÓN GENERAL .....	423
A) <i>Introducción</i> .....	423
B) <i>Los supuestos necesarios para la aplicación del modelo</i> .....	424
C) <i>El contenido del modelo</i> .....	424
2. LAS CONVICCIONES COMUNES SOBRE EL MODELO DE WEBER .....	426
A) <i>La recepción norteamericana. Las llamadas disfunciones de la burocracia</i> .....	426
B) <i>El desenfoque habitual del modelo de Weber</i> .....	428
3. LAS CONDICIONES DE COMPRENSIÓN DEL MODELO .....	429
IV. CRITICA DEL MODELO DE WEBER. LA BUROCRACIA COMO SUJETO DE LA ACTIVIDAD SOCIAL .....	430
1. INTRODUCCIÓN .....	430
2. LA INADECUACION A LAS ORGANIZACIONES COMPLEJAS .....	431
3. EL MODELO BUROCRATICO Y LA REALIDAD POLITICA Y SOCIAL .....	431
A) <i>El modelo como tipo y la contingencia de las Administraciones públicas</i> .....	431
B) <i>La situación del grupo humano</i> .....	432
a) <i>Las relaciones políticas</i> .....	432
b) <i>Las relaciones sociales</i> .....	432
a') <i>La interconexión con la sociedad</i> .....	433
b') <i>El poder de la burocracia en la sociedad</i> .....	433
CAPÍTULO XVII: BUROCRACIA, BUROCRATAS Y PODER .....	434
I. BUROCRACIA Y BUROCRATAS .....	434
1. INTRODUCCIÓN .....	434
2. EL INTERES DE LA DISTINCION ENTRE BUROCRACIA Y BUROCRATAS .....	434
II. LA BUROCRACIA COMO SISTEMA DE ORGANIZACION. BUROCRACIA, SOCIEDAD Y ESTADO .....	436
1. LAS IMPLICACIONES DEL SISTEMA DE ORGANIZACIÓN .....	436
2. BUROCRACIA, SOCIEDAD Y ESTADO. EL DOBLE EJE DE PODER DE LAS SOCIEDADES ACTUALES .....	436
III. LOS BUROCRATAS COMO GRUPO DOMINANTE. PODER DE LOS BUROCRATAS EN EL APARATO ESTATAL Y EN LA SOCIEDAD .....	438
1. LOS BURÓCRATAS COMO GRUPO DOMINANTE .....	438
A) <i>La individualización del grupo. Burócratas y funcionarios</i> .....	438
B) <i>La pluralidad de grupos burocráticos</i> .....	438
C) <i>Grupos burocráticos y organización</i> .....	440

2.	EL PODER DE LOS BURÓCRATAS EN EL APARATO ESTATAL	440
	A) <i>Políticos y burócratas</i>	440
	B) <i>El dominio reservado y el manejo de los medios burocráticos</i>	442
	C) <i>La potestad jerárquica</i>	443
3.	EL PODER DE LOS BURÓCRATAS EN LA SOCIEDAD	444
	A) <i>La identificación parcial con los grupos dominantes</i>	444
	B) <i>El dominio reservado y su proyección social</i>	444

## CAPÍTULO XVIII: FUNCIONARIOS PUBLICOS Y BUROCRATAS EN ESPAÑA 446

I.	FUNCION PUBLICA Y BUROCRACIA EN ESPAÑA. RASGOS GENERALES DEL SISTEMA	446
1.	INTRODUCCION. FUNCION PUBLICA Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS ESPAÑOLAS	446
2.	LA EVOLUCION HISTÓRICA DE LA FUNCION PUBLICA	447
3.	LA FUNCION PUBLICA ESTATAL	451
	A) <i>Clases de funcionarios públicos estatales</i>	451
	B) <i>El sistema de función pública civil de la Administración central del Estado</i>	454
	a) Generalidades	454
	b) La necesaria reforma de la función pública	455
4.	LA FUNCION PUBLICA DE LAS DEMÁS ADMINISTRACIONES	456
5.	LAS MEDIDAS DE REFORMA	458
II.	ESTRUCTURA DE LA FUNCION PUBLICA Y GRUPOS BUROCRATICOS	460
1.	LA ESTRUCTURA DE LA FUNCION PUBLICA	460
	A) <i>El número de funcionarios de las Administraciones públicas</i>	460
	B) <i>La función pública estatal</i>	461
	a) La distribución por atenciones estatales	461
	b) La edad y el sexo	462
	c) El criterio de estructuración. Los Cuerpos de funcionarios	462
2.	LOS BURÓCRATAS ESPAÑOLES	464
	A) <i>El criterio de delimitación</i>	464
	B) <i>Los datos generales</i>	464
	C) <i>Los Cuerpos burocráticos</i>	465
	a) Estructura de los Cuerpos	465
	b) Centralización de los burócratas españoles	466
III.	LOS BUROCRATAS EN LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA	467
1.	BURÓCRATAS Y ORGANIZACIÓN MINISTERIAL	467
2.	LOS BURÓCRATAS Y EL DOMINIO DE LA ORGANIZACIÓN	468
	A) <i>Los factores internos</i>	468
	B) <i>La apropiación de sectores</i>	469
IV.	LOS PROBLEMAS POLITICOS Y JURIDICOS DE LA BUROCRACIA ESPAÑOLA	470
1.	PLANTEAMIENTO GENERAL. LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES Y POLITICOS DE LA REFORMA BUROCRATICA	470
2.	LOS PROBLEMAS CONCRETOS	472
	A) <i>La ordenación del personal</i>	472
	a) La carrera administrativa y el sistema de incompatibilidades	472
	b) Estudio especial del sistema de remuneraciones. Las rentas funcionariales	474
	B) <i>Los derechos y libertades fundamentales</i>	476
	a) El derecho a la sindicación	476
	b) El derecho de huelga	477
V.	BUROCRACIA Y SOCIEDAD EN ESPAÑA	478
1.	INTRODUCCIÓN	478
2.	LA BUROCRACIA EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA	478
VI.	BUROCRACIA Y GRUPOS DE PODER	479
1.	LOS GRUPOS DOMINANTES EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA Y EL PROBLEMA DE LAS ÉLITES	479
2.	EL PODER POLÍTICO DE LOS BURÓCRATAS ESPAÑOLES	480
	A) <i>La presencia en el Parlamento</i>	481
	B) <i>Los burócratas en los cargos de nombramiento por Decreto</i>	482
3.	EL PODER ECONÓMICO. BURÓCRATAS Y CAPITALISTAS EN LA ESPAÑA ACTUAL	483
	A) <i>Generalidades</i>	483
	B) <i>Burocracia y empresa privada</i>	483
	C) <i>Burócratas y empresa pública</i>	484
4.	LA ÉLITE ESPAÑOLA Y EL PODER DE LOS BURÓCRATAS	484
	A) <i>Los burócratas y la élite española</i>	485
	B) <i>El triple poder de la burocracia</i>	485