

## INDICE

### PARTE QUINTA

#### LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

##### *Título Primero*

##### TEORIA GENERAL DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

INTRODUCCIÓN .....	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
<b>Capítulo III. LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN .....</b>		<b>57</b>
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
<b>Capítulo IV. LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA Y LAS RELACIONES INTERORGÁNICAS .....</b>		<b>72</b>
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 Administración 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

## INDICE

11

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
<b>Capítulo III. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CONTROL SOBRE LAS MISMAS . . . . .</b>		
		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*

<b>Capítulo I. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN GENERAL . . . . .</b>		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 agrupan 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 .....	278
136.	Competencia de la provincia y de sus órganos .....	278
	A) Remisión a lo anteriormente expuesto .....	279
	B) La delimitación de los intereses y competencia de la Provincia .....	281
	C) Clasificación de las funciones provinciales .....	282
	D) Competencia de los órganos provinciales. Posibilidad de delegación .....	284
137.	Regímenes provinciales especiales .....	284
	A) Los territorios históricos vascos .....	284
	B) Las Comunidades Autónomas uniprovinciales .....	285
	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 .....	291
	C) Contenido .....	293
139.	Las Corporaciones: concepto, clases y regulación .....	293
	A) Concepto .....	296
	B) Clases .....	296
	C) Regulación .....	301
140.	Los organismos autónomos: concepto, clases y regulación .....	301
	A) Concepto .....	302
	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

157	A) Regulación y principios informadores .....	374
157	B) Las excepciones al principio de incompatibilidad con otro puesto o remuneración en el sector público .....	376
157	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