

# ÍNDICE

## TÍTULO PRIMERO

### INTRODUCCIÓN

## CAPÍTULO PRIMERO

### PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

	<u>Pág.</u>
1. Organización Administrativa y Derecho .....	23
2. La potestad organizatoria. Límites y principios generales .....	26
3. Los órganos administrativos .....	30
A) Teoría del órgano.....	30
B) Límites de la imputación.....	31
C) Clases de órganos .....	32
D) La creación de los órganos administrativos.....	33
4. Los órganos colegiados.....	34
A) Caracterización, regulación y clases de órganos colegiados .....	34
B) El Presidente.....	35
C) Los miembros de órganos colegiados .....	37
D) El Secretario.....	38
E) Convocatoria y sesiones.....	39
F) El acta.....	40
5. La competencia.....	42
6. La jerarquía .....	44
7. Centralización y descentralización .....	47
8. La descentralización funcional .....	50
9. La desconcentración.....	51
10. Transferencia de competencias entre órganos de un Ente público .....	52
A) La delegación interorgánica .....	53
B) Delegación de firma, suplencia y encomienda de gestión interorgánica.....	56
C) La avocación .....	57
11. Las transferencias de competencias entre Entes públicos territoriales.....	58
A) La delegación intersubjetiva.....	58

B) La gestión forzosa y la encomienda de gestión .....	59
C) La avocación intersubjetiva, sustitución o subrogación .....	61
12. El conflicto de competencias .....	62
A) Evolución del sistema de conflictos. Conflictos entre poderes u órganos del Estado y los conflictos de jurisdicción .....	62
B) Conflictos entre Administraciones territoriales .....	64
C) Los conflictos entre órganos de una misma Administración.....	66
13. El control .....	67
14. La coordinación .....	69
A) La coordinación interorgánica .....	70
B) La coordinación por el Estado y por las Comunidades Autónomas de las Entidades locales .....	71
C) La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas.....	72
15. La cooperación .....	73
A) El principio de lealtad constitucional.....	73
B) Órganos de cooperación. Las Conferencias Sectoriales.....	74
C) Los convenios de colaboración .....	76
D) Los planes y programas conjuntos .....	79
Bibliografía .....	80

## TÍTULO SEGUNDO LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL

### CAPÍTULO II LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

1. Caracterización general y principios de organización .....	83
2. El Gobierno .....	87
A) El Presidente.....	88
B) Los Vicepresidentes.....	90
3. Funcionamiento del Gobierno: Consejo de Ministros y Comisiones Delegadas.....	91
A) El Consejo de Ministros.....	91
B) Las Comisiones Delegadas del Gobierno .....	93
C) Órganos de apoyo: Secretarios de Estado, Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, Secretariado del Gobierno y Jefes de Gabinete .....	94
4. Departamentos ministeriales y Ministros .....	95
5. Secretarios de Estado .....	98
6. Subsecretarios y Secretarios Generales .....	99
7. Los Secretarios Generales Técnicos .....	101
8. Los Directores y Subdirectores Generales .....	101
9. La Administración periférica del Estado .....	102
A) Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas.....	103

B) La Administración Estatal en la Provincia: de los Gobernadores civiles a los Subdelegados del Gobierno.....	106
10. La Administración exterior del Estado .....	109
Bibliografía .....	110

### CAPÍTULO III

#### **LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

1. El Estado autonómico .....	111
2. El proceso autonómico .....	115
A) La fase preautonómica .....	115
B) Las vías de acceso y las clases de Comunidades Autónomas.....	116
C) La igualación de las competencias. Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre.....	118
3. Hacia el Estado de las desarmonías de tipo confederal. Los nuevos estatutos aprobados en 2007.....	119
4. La distribución de competencias.....	122
A) Las competencias del art. 148 .....	123
B) La lista de competencias del art. 149.....	123
C) Las cláusulas complementarias.....	124
D) Materias y funciones .....	125
5. Los límites de la autonomía.....	126
6. El control.....	128
A) Clases.....	128
B) El control del Tribunal Constitucional .....	130
C) El control del Tribunal de Cuentas .....	130
D) El Defensor del Pueblo .....	131
E) El control del Gobierno-Senado.....	132
F) El Delegado del Gobierno y el deber de información .....	132
7. La organización de las Comunidades Autónomas .....	133
A) La Asamblea legislativa o Parlamento .....	134
B) El Ejecutivo autonómico .....	135
8. Efecto del sistema autonómico sobre la organización del Estado.....	136
A) El Senado .....	136
B) Organización judicial y Comunidades Autónomas.....	137
9. El sistema fiscal y financiero .....	138
A) En los sistemas federales .....	138
B) La regulación constitucional y la LOFCA.....	139
C) El régimen privilegiado de Navarra y el País Vasco. El sistema de cupo...	141
Bibliografía .....	141

## CAPÍTULO IV

### EL MUNICIPIO

1. Niveles de organización territorial, tipología de las entidades locales y legislación aplicable .....	143
2. El Municipio constitucional y su despliegue territorial .....	145
A) Los orígenes revolucionarios del mapa municipal .....	145
B) Generalización y prevalencia del criterio demográfico sobre el territorial en el mapa municipal español.....	147
C) La reducción de los municipios en Europa y la pervivencia en España del minifundismo municipal .....	149
3. El Municipio. Concepto y naturaleza .....	151
4. El Término Municipal y sus alteraciones.....	153
5. La población del Municipio .....	155
6. Gobierno y Administración Municipal .....	157
A) La planta orgánica de los Municipios de régimen común .....	158
B) La organización de los Municipios de gran población.....	159
C) Pequeños Municipios. El régimen de concejo abierto .....	161
7. El Pleno del Ayuntamiento .....	162
A) Número y elección de concejales .....	162
B) Competencias .....	163
8. El Ejecutivo Municipal: el Alcalde .....	164
A) Evolución de la figura del Alcalde.....	165
B) Naturaleza, elección y cese del Alcalde.....	165
C) Funciones y competencias.....	167
9. La Junta de Gobierno Local .....	169
10. Infra y supramunicipalidad.....	170
A) Las Entidades Locales Menores .....	170
B) Las Mancomunidades de Municipios y los Consorcios.....	172
C) La Comarca .....	175
D) Las Áreas Metropolitanas.....	177
Bibliografía.....	177

## CAPÍTULO V

### LA PROVINCIA

1. La provincia. Concepto y elementos .....	179
2. El origen de la provincia constitucional. División departamental y provincial ..	181
A) El Departamento francés.....	181
B) La Provincia española.....	183
3. La crisis de la provincia española y su potenciación en la Administración comparada.....	185
4. La organización provincial .....	189
A) La Diputación Provincial.....	190

B) El Pleno.....	191
C) El Presidente de la Diputación.....	191
D) La Junta de Gobierno Provincial.....	192
5. La isla y los archipiélagos.....	192
6. Los territorios históricos vascos.....	194
Bibliografía.....	195

## CAPÍTULO VI

### COMPETENCIA Y RÉGIMEN DE LAS CORPORACIONES LOCALES

1. Autonomía y competencia de los Municipios.....	197
A) Los antecedentes.....	198
B) La autonomía local tras la Constitución de 1978.....	199
C) La regulación de las competencias en la Ley de Bases de Régimen Local.....	201
D) Régimen de las competencias propias y de las delegadas.....	202
2. Las competencias provinciales.....	203
3. El control sobre los Entes locales. De la tutela del Estado a la judicialización de los conflictos.....	206
A) El control del Estado liberal sobre los Entes locales.....	206
B) La tutela en la doctrina del Tribunal Constitucional.....	207
C) La judicialización de las relaciones de control y tutela.....	208
D) La atenuación de las tutelas en el Derecho francés.....	211
E) La acreditada inoperancia del control judicial.....	212
4. La garantía constitucional de la autonomía de los Entes locales y su defensa ante el Tribunal Constitucional.....	215
5. El <i>status</i> de los miembros de las Corporaciones locales.....	216
6. Régimen de funcionamiento.....	218
A) Sesiones.....	218
B) Grupos políticos.....	219
C) Régimen de acuerdos.....	220
D) Aprobación de ordenanzas y resolución de conflictos.....	221
E) Impugnación de actos, acuerdos y ejercicio de acciones.....	222
Bibliografía.....	223

## TÍTULO TERCERO

### LA ADMINISTRACIÓN ESPECIALIZADA

## CAPÍTULO VII

### LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

1. Introducción.....	227
2. Precedentes y evolución de los entes institucionales.....	228

3. Los organismos públicos estatales.....	232
A) Régimen general de los organismos públicos .....	234
B) Los Organismos autónomos.....	237
C) Entidades públicas empresariales.....	238
D) Las Agencias Estatales.....	240
E) Los Entes públicos atípicos o apátridas.....	245
4. Entes instrumentales de Derecho privado. La sociedad mercantil.....	247
5. Las fundaciones públicas .....	252
6. Los organismos especializados locales .....	254
7. La Administración institucional en las Comunidades Autónomas .....	256
8. Las empresas de economía mixta.....	257
Bibliografía .....	259

## CAPÍTULO VIII

### ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES

1. Introducción. Precisiones conceptuales.....	261
2. Génesis y modelos inspiradores .....	264
A) Los «quangos» ingleses .....	265
B) Las Agencias o Comisiones independientes en los Estados Unidos .....	267
C) Alemania .....	269
D) Francia. Las autoridades administrativas independientes.....	270
E) Italia .....	274
3. La problemática de las Administraciones independientes en España.....	276
4. Los supuestos de Autonomía institucional constitucionalmente garantizada.....	278
5. Administraciones independientes no previstas en la Constitución.....	282
6. Problemática constitucional .....	289
A) En el Derecho comparado .....	290
B) En el Derecho español .....	291
Bibliografía .....	293

## CAPÍTULO IX

### LA ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA

1. Caracterización general.....	295
2. Evolución histórica.....	298
A) Los gremios medievales y su eliminación por el Estado liberal.....	298
B) La resurrección de las corporaciones.....	301
3. El marco constitucional .....	302
A) El alcance de la obligatoriedad de afiliación .....	304
B) Las asociaciones privadas de configuración legal .....	305

4. Delimitación, naturaleza y régimen jurídico de las corporaciones públicas.....	307
5. Los Colegios profesionales.....	309
6. Las Cámaras oficiales, en especial las de Comercio, Industria y Navegación....	311
7. Otras Cámaras oficiales.....	314
8. Las Federaciones deportivas.....	317
Bibliografía.....	320

## CAPÍTULO X

### ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA Y DE CONTROL

1. Problemas generales y clases de órganos consultivos.....	323
2. El Consejo del Estado.....	325
A) El prototipo. El Consejo de Estado francés.....	325
B) La recepción del modelo francés y su evolución.....	327
C) Pérdida de las competencias judiciales y separación de la Administración activa.....	330
D) El Consejo de Estado en la Constitución de 1978. Su naturaleza y funciones.....	331
E) Composición.....	334
F) Competencias.....	335
G) Funcionamiento.....	338
H) Consejos consultivos autonómicos.....	339
3. Los Consejos económicos y sociales estatal y autonómicos.....	341
4. Asesoramiento jurídico y representación y defensa en juicio de la Administración.....	344
5. Los órganos de control interno.....	346
A) El Ministerio de Hacienda como órgano de control interno. La Intervención General.....	346
B) Las Inspecciones de Servicios.....	348
6. Los Tribunales de Cuentas.....	349
A) El Tribunal de Cuentas del Estado.....	349
B) Los Tribunales de Cuentas autonómicos.....	352
7. Comisiones parlamentarias y Defensor del Pueblo.....	353
Bibliografía.....	355

## TÍTULO CUARTO

### EL EMPLEO PÚBLICO

## CAPÍTULO XI

### EVOLUCIÓN Y SISTEMAS DE FUNCIÓN PÚBLICA

1. Burocracias públicas y liberalismo.....	359
--	-----

2. Mérito y capacidad, regularidad y eficiencia de los servicios públicos y neutralidad de la Administración, causas eficientes de la implantación de la moderna burocracia .....	361
3. La Función Pública Francesa .....	363
4. El funcionariado en los Estados Unidos .....	367
5. El <i>civil service</i> inglés .....	370
6. Dos casos de laborización de la función pública. Las experiencias de Alemania e Italia .....	375
A) Funcionarios y empleados en el Derecho alemán .....	375
B) El sistema italiano. Laboralismo y <i>spoils system</i> .....	378
7. La influencia del modelo funcional en las empresas privadas .....	381
Bibliografía .....	384

## CAPÍTULO XII

### DE LOS ORÍGENES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEO PÚBLICO

1. Introducción .....	387
2. El origen del modelo funcional. El corporativismo de servicio .....	388
3. La oposición del Estado liberal al funcionariado permanente .....	391
4. La implantación de los cuerpos de funcionarios .....	394
5. Los Estatutos Generales .....	395
6. La contaminación anglosajona, la Ley de Bases de la Función Pública de 1964 y Texto Articulado de 7 de febrero de 1964 .....	397
7. La laborización del modelo de función pública .....	399
8. La regionalización de la función pública. Leyes autonómicas de función pública .....	402
Bibliografía .....	404

## CAPÍTULO XIII

### EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO

1. Fines y alcance de la reforma .....	405
2. Más sindicalismo y empleo público laboral .....	407
3. La reintroducción del contrato administrativo de personal .....	410
4. El directivo .....	411
5. La carrera horizontal. La carrera de los inmóviles .....	414
6. La evaluación del desempeño .....	417
7. En busca de una imagen corporativa: ética y deontología .....	420
8. Conclusión: más de lo mismo a mayor coste .....	423
Bibliografía .....	425

## CAPÍTULO XIV

**CLASES DE EMPLEADOS PÚBLICOS**

1. Criterios de clasificación. Por la clase de cuerpo o escala de pertenencia.....	427
2. Los funcionarios de carrera .....	428
3. Los funcionarios interinos. El desbordamiento del concepto y la reintroducción del contrato administrativo .....	429
4. Personal laboral .....	431
5. Personal eventual.....	434
6. Los directivos .....	435
7. Empleados públicos estatales con legislación específica.....	436
8. Personal docente e investigador y personal estatutario de la seguridad social.....	441
9. El personal de los Entes Locales .....	442
10. Los cuerpos sobrevivientes del modelo decimonónico.....	445
Bibliografía .....	448

## CAPÍTULO XV

**LA ADMINISTRACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO**

1. Distribución de competencias.....	449
2. La coordinación .....	451
3. La gestión del empleo público estatal .....	452
4. La cogestión sindical. Los sindicatos de funcionarios .....	454
5. La evolución del sindicalismo funcionarial .....	456
6. La negociación colectiva. Mesas de negociación y materias negociables....	459
7. Pactos y acuerdos sindicales .....	463
8. La participación sindical en la gestión del empleo público, delegados y juntas de personal.....	466
9. Los Instrumentos de ordenación del empleo público. Planes y registros de personal .....	468
10. Las relaciones de puestos de trabajo.....	470
11. La Oferta de Empleo Público.....	472
12. Provisión de puestos de trabajo y movilidad .....	473
Bibliografía .....	475

## CAPÍTULO XVI

**ADQUISICIÓN, SITUACIONES Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE EMPLEADO PÚBLICO**

1. El principio de mérito y capacidad y su degradación.....	477
2. El principio de mérito y capacidad en el Estatuto Básico del Empleo Público. Excepciones.....	480

3. El proceso selectivo .....	482
A) Los órganos de selección.....	483
B) Procedimientos selectivos: oposición, concurso-oposición y concurso ...	484
C) La falsificación de las oposiciones: oposiciones restringidas y con mochila. La funcionarización .....	486
D) La impugnación de los procesos selectivos .....	488
4. Los requisitos personales para el acceso a la función Pública .....	489
A) El claudicante requisito de la nacionalidad española.....	490
B) La edad.....	491
C) Capacidad funcional y ausencia de prohibiciones legales.....	492
5. Situaciones administrativas. El servicio activo y la suspensión de funciones.....	492
6. Servicios especiales.....	494
7. Servicio en otras Administraciones públicas .....	496
8. La excedencia .....	497
A) La excedencia voluntaria por interés particular.....	499
B) Otros supuestos de excedencia.....	499
9. El reingreso en el servicio activo .....	500
10. Pérdida de la condición funcional .....	501
A) La renuncia .....	501
B) La jubilación .....	502
C) La rehabilitación .....	504
Bibliografía .....	504

## CAPÍTULO XVII

### LOS DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS

1. Naturaleza de la relación funcional, situación estatutaria y derechos adquiridos.....	505
2. Derechos de los funcionarios.....	508
3. Inamovilidad en la condición funcional e inestabilidad en el puesto de trabajo. Planes de empleo, reasignación de efectivos y movilidad .....	510
4. La evolución del sistema retributivo .....	513
5. La regulación de las retribuciones en el Estatuto Básico del Empleo Público .....	515
6. Permisos y vacaciones .....	517
7. La Seguridad Social de los funcionarios públicos .....	519
A) Los derechos pasivos.....	520
B) El mutualismo administrativo .....	523
8. Los derechos colectivos de los funcionarios. El derecho de reunión .....	525
9. El derecho de huelga .....	527
A) La huelga de los funcionarios públicos en el Derecho comparado .....	527
B) La huelga de funcionarios en el Derecho español.....	530
Bibliografía .....	533

## CAPÍTULO XVIII

**ÉTICA, DEBERES E INCOMPATIBILIDADES**

1. Deberes, ética funcional y códigos de conducta .....	535
2. Los deberes en particular .....	538
3. Política y empleados públicos.....	542
A) La actividad política de los funcionarios.....	542
B) Función pública y libertad de expresión.....	544
C) Derecho de sufragio activo, manifestación y reunión.....	546
4. Las incompatibilidades .....	547
A) Con otro empleo público .....	549
B) Con actividades privadas.....	550
Bibliografía .....	551

## CAPÍTULO XIX

**LA RESPONSABILIDAD DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS**

1. Las clases de responsabilidad de los empleados públicos.....	553
2. La responsabilidad penal de los funcionarios .....	555
A) Los obstáculos tradicionales .....	555
B) La situación actual.....	557
3. La responsabilidad civil .....	558
A) Responsabilidad del empleado público frente a la administración por vía de regreso.....	558
B) Responsabilidad directa del empleado público frente a la Administración.....	559
4. La responsabilidad disciplinaria.....	560
5. Las faltas disciplinarias.....	563
6. Sanciones disciplinarias.....	566
7. El procedimiento disciplinario .....	567
8. Extinción de la responsabilidad disciplinaria. La prescripción.....	570
9. Potestad disciplinaria y responsabilidad penal .....	571
Bibliografía .....	572

## TÍTULO QUINTO

**LAS COMUNIDADES EUROPEAS**

## CAPÍTULO XX

**ORGANIZACIÓN Y FUNCIÓN PÚBLICA  
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS**

1. Las Comunidades Europeas y sus instituciones.....	575
2. El Consejo.....	580

3. El Parlamento Europeo .....	582
4. La Comisión .....	585
5. El Tribunal de Justicia.....	587
6. Efectos de la integración en las Comunidades sobre la organización del Estado español .....	589
7. El personal de las Comunidades Europeas.....	590
8. La función pública comunitaria .....	591
9. Reclutamiento, carrera y situaciones .....	592
10. Remuneraciones y otros derechos.....	595
11. La responsabilidad disciplinaria.....	596
Bibliografía .....	596