

MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO

PARTE GENERAL I

**Fundamentos, Fuentes, Organización,
Potestades de la Administración Pública.
El Ciudadano**

LUIS COSCULLUELA MONTANER

Catedrático de Derecho Administrativo

CIVITAS

LUIS COSCULLUELA MONTANER
*Catedrático de Derecho Administrativo de la
Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*

MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARTE GENERAL I

FUNDAMENTOS, FUENTES, ORGANIZACIÓN,
POTESTADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
EL CIUDADANO

34.^a EDICIÓN



11.225-110

CIVITAS

Sumario

Página

PRÓLOGO	21
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	23
ABREVIATURAS	25

TÍTULO PRIMERO. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

LECCIÓN 1

I.	El Estado: origen histórico y concepto	31
II.	El Estado de Derecho	32
	1. <i>Principios</i>	32
	2. <i>El Estado social y democrático de Derecho</i>	33
III.	El Poder Ejecutivo y la Administración Pública	35
	1. <i>Gobierno y Administración</i>	35
	2. <i>Caracteres de la Administración Pública</i>	36
IV.	La estructura del Estado	38
	1. <i>Estados unitarios, federales y regionales</i>	38
	2. <i>Las Administraciones Públicas en los Estados descentralizados</i>	39
V.	La Administración Pública: su personificación	39
	1. <i>La personalidad jurídica de la Administración</i>	39
	2. <i>Pluralidad de personificaciones jurídicas de la Administración Pública ...</i>	41
	3. <i>Clasificación</i>	42
	A. <i>Territoriales y no territoriales</i>	42
	B. <i>Corporaciones e instituciones</i>	42
	C. <i>El Sector Público</i>	43
VI.	El Derecho Administrativo	44

1.	<i>Concepto</i>	44
2.	<i>La formación del Derecho Administrativo</i>	46
	A. El modelo anglosajón	46
	B. El modelo francés	47
	C. El Derecho Administrativo español	48
3.	<i>Caracteres del Derecho Administrativo</i>	49
	A. Derecho de prerrogativas y privilegios de la Administración Pública	49
	B. Derecho tutor de los intereses públicos	50
	C. Derecho garantizador	50
	D. Derecho en permanente adaptación a la realidad que ordena	51
VII.	Criterios de aplicación del Derecho Administrativo	51
1.	<i>Criterios</i>	51
2.	<i>Recapitulación</i>	53
Bibliografía		54

TÍTULO SEGUNDO. EL ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO. LAS FUENTES

LECCIÓN 2

I.	El ordenamiento jurídico: concepto y elementos	57
1.	<i>La doctrina del ordenamiento jurídico</i>	57
2.	<i>Elementos</i>	57
3.	<i>La pluralidad de ordenamientos jurídicos</i>	58
II.	La Constitución	60
1.	<i>Concepto jurídico de la Constitución</i>	60
2.	<i>Principios jurídicos esenciales de la Constitución Española</i>	60
III.	El valor normativo de la Constitución	61
IV.	Los Tratados Internacionales	63
1.	<i>Concepto y naturaleza</i>	63
2.	<i>Clases</i>	63
3.	<i>Rango normativo de los Tratados en el Derecho español</i>	64
V.	Referencia al Derecho Comunitario Europeo	64
Bibliografía		66

LECCIÓN 3

I.	La Ley	67
1.	<i>Concepto y significado</i>	67
2.	<i>Ley material y Ley formal. Ley medida</i>	68
II.	La reserva de Ley	70
III.	Efectos de la ley	72
IV.	Clases de leyes estatales	74
1.	<i>Leyes ordinarias y orgánicas</i>	74
A.	Las Leyes Orgánicas	74
B.	Los Estatutos de Autonomía	76
2.	<i>Leyes de bases</i>	78
3.	<i>Leyes básicas</i>	78
4.	<i>Otros tipos de leyes estatales previstos en la Constitución</i>	81
A.	Leyes de armonización	81
B.	Leyes marco y leyes de transferencia o delegación	83
C.	Leyes de presupuestos	84
D.	Leyes aprobatorias de planes generales económicos	84
V.	Las leyes autonómicas	85
VI.	Normas del Poder Ejecutivo con valor de Ley	87
1.	<i>Decretos-leyes</i>	88
2.	<i>Decretos legislativos</i>	91
A.	Clases	91
a.	Las leyes de bases y los Textos articulados	91
b.	Las leyes de delegación y los Textos refundidos	92
B.	Alcance y contenido de las Leyes de Delegación	93
C.	El control de los decretos legislativos	94
VII.	El control de la constitucionalidad de las leyes por el Tribunal Constitucional	95
	Bibliografía	97

LECCIÓN 4

I.	El Reglamento	99
1.	<i>Concepto</i>	99
2.	<i>La potestad Reglamentaria</i>	100

3.	<i>La naturaleza normativa de los Reglamentos: consideración especial de las circulares</i>	102
A.	Los reglamentos y actos no normativos	102
B.	Las circulares normativas	103
II.	Las relaciones intraordinamentales entre la Ley y el Reglamento	105
1.	<i>Reglamentos ejecutivos</i>	105
2.	<i>Reglamentos independientes</i>	106
3.	<i>Reglamentos de necesidad</i>	110
III.	Relaciones interordinamentales entre Ley y Reglamento	110
1.	<i>Relaciones de los Reglamentos de ordenamientos autónomos y las Leyes de cabecera</i>	110
2.	<i>Reglamentos autonómicos y Leyes estatales en materias de competencia normativa compartida</i>	112
IV.	Competencia, procedimiento de aprobación, publicación y efectos de los Reglamentos	112
1.	<i>Competencia</i>	112
2.	<i>Procedimiento</i>	114
3.	<i>Publicación</i>	118
4.	<i>Efectos</i>	118
V.	Jerarquía de los Reglamentos	119
VI.	La inderogabilidad singular de los Reglamentos	120
VII.	Vicios de los Reglamentos y límites de la potestad reglamentaria. Técnicas de control	121
1.	<i>Vicios y límites</i>	121
A.	Vicios de los reglamentos. Remisión	121
B.	Límites	121
2.	<i>Técnicas de control</i>	123
VIII.	Otras fuentes del Ordenamiento Administrativo	125
1.	<i>Los principios generales del Derecho</i>	125
2.	<i>La costumbre. El precedente</i>	127
3.	<i>El valor de la Jurisprudencia en el Derecho Administrativo</i>	128
	Bibliografía	129

**TÍTULO TERCERO. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE
ORGANIZACIÓN. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
OTROS ENTES PÚBLICOS QUE EJERCEN
FUNCIONES PÚBLICAS**

LECCIÓN 5

I.	La organización administrativa	133
1.	<i>Concepto</i>	133
2.	<i>Los modelos organizativos</i>	134
	A. Los modelos clásicos de organización	134
	B. Los modelos descentralizados	134
	C. La distinción entre los órganos «line» y «staff»	135
3.	<i>Presupuestos políticos de la organización administrativa</i>	135
4.	<i>La potestad organizatoria</i>	136
	A. Significado histórico de las teorías que defienden la organiza- ción administrativa como materia de la exclusiva competencia del poder ejecutivo	136
	B. Las relaciones Ley-Reglamento en materia organizativa	136
	C. El reconocimiento de la potestad organizativa a las Adminis- traciones públicas en el Derecho español	137
5.	<i>Naturaleza de las disposiciones organizativas</i>	137
II.	La regulación de la organización administrativa en el Derecho español	138
1.	<i>Presupuestos constitucionales</i>	138
2.	<i>Creación, modificación y supresión de órganos</i>	139
III.	Los órganos administrativos: clases	140
1.	<i>La doctrina del órgano</i>	140
2.	<i>Los órganos colegiados</i>	141
	A. Estructura de los órganos colegiados	142
	B. La sesión	143
	C. La adopción de acuerdos	143
	D. Actas	144
IV.	Los principios de la organización administrativa	144
1.	<i>Eficacia, economía y eficiencia</i>	145
2.	<i>Competencia</i>	145
	A. Concepto	145

B.	Criterios de determinación	146
C.	Clases de competencia	146
3.	<i>Técnicas de alteración del ejercicio de las competencias</i>	147
A.	La delegación de competencias	148
B.	La avocación	149
C.	La encomienda de gestión	149
D.	Delegación de firma	150
E.	Suplencia	151
4.	<i>Jerarquía</i>	151
5.	<i>Coordinación</i>	152
6.	<i>Desconcentración</i>	153
7.	<i>Otros principios de organización y funcionamiento</i>	154
8.	<i>Los conflictos de atribuciones</i>	154
V.	Relaciones entre entes administrativos	155
1.	<i>Descentralización</i>	155
2.	<i>Autonomía</i>	156
3.	<i>Coordinación, colaboración y cooperación intersubjetivas</i>	156
A.	Coordinación	157
B.	Colaboración	158
C.	Cooperación	159
4.	<i>Tutela y control</i>	160
	Bibliografía	161

LECCIÓN 6

I.	La Administración del Estado	163
1.	<i>Estructura General de la Administración Central del Estado</i>	164
2.	<i>Estructura de la Administración periférica del Estado</i>	165
II.	El Gobierno	165
1.	<i>El Consejo de Ministros o Gobierno</i>	165
2.	<i>Las Comisiones Delegadas del Gobierno</i>	167
3.	<i>El Presidente del Gobierno</i>	168
4.	<i>El Vicepresidente del Gobierno</i>	169
III.	La organización de la Administración Central del Estado	169
1.	<i>Los Ministros</i>	170

2.	<i>Los Secretarios de Estado</i>	171
3.	<i>Los Subsecretarios</i>	172
4.	<i>Los Secretarios Generales</i>	172
5.	<i>Los Secretarios Generales Técnicos</i>	172
6.	<i>Los Directores Generales</i>	173
7.	<i>Los Subdirectores Generales</i>	173
8.	<i>Otros órganos</i>	173
IV.	Administración misión	174
V.	Órganos consultivos	174
1.	<i>El Consejo de Estado</i>	174
2.	<i>Órganos consultivos de composición representativa</i>	175
VI.	La Administración periférica del Estado	176
1.	<i>Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas</i>	177
2.	<i>Los Subdelegados del Gobierno y los Directores Insulares</i>	179
VII.	La Administración General del Estado en el exterior	179
	Bibliografía	180

LECCIÓN 7

I.	Las Comunidades Autónomas	181
1.	<i>Presupuestos políticos: nacionalidades y regiones</i>	181
2.	<i>Los principios de la regulación constitucional</i>	183
A.	<i>El principio de unidad estatal</i>	183
B.	<i>El derecho a la autonomía</i>	185
C.	<i>Regulación estatutaria</i>	186
D.	<i>Los principios de lealtad institucional y de solidaridad</i>	187
E.	<i>Los principios de coordinación y cooperación</i>	189
II.	Organización de las comunidades autónomas	191
III.	Competencias de las comunidades autónomas	191
1.	<i>Reglas constitucionales</i>	191
A.	<i>Los sistemas clásicos de distribución de competencias</i>	191
B.	<i>El procedimiento de asunción de competencias por las Comunidades Autónomas</i>	192
C.	<i>Las reglas de distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas</i>	193

D.	Los límites de la asunción de competencias	197
2.	<i>Las competencias estatales del artículo 149 CE</i>	198
3.	<i>Las técnicas de alteración de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA</i>	200
IV.	La Administración autonómica	202
1.	<i>Estructura general de las Administraciones autonómicas</i>	202
2.	<i>La Administración periférica de las Comunidades Autónomas</i>	203
3.	<i>La Administración de las Comunidades Autónomas uniprovinciales</i>	204
V.	Relaciones del Estado con las CCAA	205
1.	<i>Principios</i>	205
2.	<i>Supuestos y técnicas de control e intervención estatal en el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas</i>	205
3.	<i>Los conflictos de competencias</i>	206
4.	<i>La participación de las CCAA en la elaboración de decisiones de la Unión Europea que afectan a sus competencias</i>	207
	Bibliografía	209

LECCIÓN 8

I.	La Administración Local	211
1.	<i>Presupuestos constitucionales</i>	211
2.	<i>La legislación de Régimen Local</i>	214
A.	Competencias legislativas del Estado	214
B.	Legislación estatal y autonómica de desarrollo	215
C.	Legislación de las Entidades locales	216
D.	Las reglas de determinación de la legislación aplicable en las distintas materias del Régimen local	216
II.	El Municipio	217
1.	<i>Excurso histórico. El problema de la reforma municipal</i>	217
2.	<i>El territorio y la población municipal</i>	218
A.	El territorio	218
B.	La población	219
3.	<i>La organización municipal</i>	220
A.	El Ayuntamiento	220
B.	El Concejo Abierto	223
C.	Municipios de gran población	223

	D. Regímenes especiales de organización	225
	4. <i>Competencias municipales</i>	225
III.	La Provincia	229
	1. <i>Naturaleza</i>	229
	2. <i>Elementos de la Provincia</i>	230
	A. El Territorio y la Población	230
	B. Organización	230
	3. <i>Competencias</i>	231
	4. <i>Regímenes especiales</i>	232
	A. Las Comunidades Uniprovinciales	232
	B. Las Provincias Canarias	233
	C. Los Territorios Históricos Vascos	233
	D. Las Veguerías Catalanas	234
IV.	La Isla	234
V.	Otras entidades locales	235
	1. <i>Las Entidades inframunicipales</i>	235
	2. <i>Entidades supramunicipales</i>	235
	3. <i>Las Mancomunidades de Municipios</i>	237
	4. <i>Entidades asociativas de carácter supraprovincial</i>	237
VI.	Relaciones entre las Entidades locales y las Administraciones Estatal y Autonómica	238
	1. <i>Relaciones de coordinación, colaboración y cooperación del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales</i>	239
	2. <i>Relaciones de control y de conflicto</i>	240
	Bibliografía	243

LECCIÓN 9

I.	La Administración institucional	245
	1. <i>Naturaleza jurídica</i>	245
	2. <i>Tipos de entidades institucionales dependientes</i>	247
	3. <i>Organismos públicos estatales</i>	249
	A. Los Organismos Autónomos	250
	B. Entidades públicas empresariales del Estado	250
	C. Agencias estatales	251

D. Otros Organismos públicos atípicos	252
4. <i>Autoridades administrativas independientes y otras entidades atípicas</i> ...	252
A. Autoridades administrativas independientes	252
B. Otros tipos de Entidades públicas institucionales	253
5. <i>Sociedades mercantiles estatales</i>	254
6. <i>Las fundaciones del sector público estatal</i>	254
II. Las entidades institucionales locales	255
III. Los consorcios	258
Bibliografía	259

LECCIÓN 10

I. La Administración corporativa representativa de intereses económicos y profesionales	261
1. <i>Presupuestos constitucionales</i>	261
2. <i>Los Estatutos de autonomía y la Ley del Proceso Autonómico</i>	263
3. <i>Naturaleza de la Administración corporativa representativa de intereses profesionales y económicos: corporaciones de Derecho Público</i>	264
4. <i>Funciones atribuidas a las corporaciones representativas de intereses profesionales y económicos. Régimen jurídico</i>	266
5. <i>Las corporaciones representativas de intereses económicos reconocidas en el Derecho español</i>	267
A. Las Cámaras de comercio, industria, servicios y navegación ...	267
B. Cofradías de pescadores	268
C. Las Comunidades de usuarios de aguas	268
D. Otras entidades representativas de intereses económicos	268
6. <i>Los Colegios profesionales</i>	269
II. El ejercicio privado de funciones públicas	270
1. <i>Funciones públicas ejercidas en base a una profesión</i>	271
2. <i>Funciones públicas atribuidas a asociaciones de configuración legal</i>	272
3. <i>La llamada externalización de funciones: delimitación del concepto. Supuestos más relevantes</i>	273
Bibliografía	275

**TÍTULO CUARTO. LAS POTESTADES DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. LOS PRINCIPIOS DE
LEGALIDAD Y AUTOTUTELA. LOS PRIVILEGIOS DE LA
ADMINISTRACIÓN**

LECCIÓN 11

I.	El principio de legalidad	279
1.	<i>Significado</i>	279
2.	<i>Doctrina de las potestades</i>	280
3.	<i>Las manifestaciones de la supremacía jurídica de la Administración Pública</i>	281
II.	Las potestades administrativas: clasificación	282
1.	<i>Clases de potestades</i>	282
A.	Por su contenido	282
B.	Por su incidencia en el ordenamiento jurídico	282
a.	Innovativas	282
b.	No innovativas	283
C.	Por el grado de disponibilidad para incidir en la esfera jurídica de los ciudadanos	283
D.	Por la forma de atribución de la potestad	284
2.	<i>Consideración especial de la potestad discrecional</i>	285
A.	Discrecionalidad técnica y conceptos jurídicos indeterminados	285
B.	Alcance de la discrecionalidad	287
3.	<i>El control de las potestades administrativas</i>	288
A.	El control de los elementos reglados	288
B.	El control de los elementos discrecionales	291
III.	El principio de autotutela. Las prerrogativas de la Administración pública	291
1.	<i>Significado</i>	291
2.	<i>Ejecutividad y ejecutoriedad</i>	293
3.	<i>Límites constitucionales de la autotutela</i>	294
IV.	Los privilegios de la Administración pública	295
1.	<i>En relación con sus bienes</i>	296

2.	<i>Privilegios de carácter económico</i>	296
3.	<i>Privilegios de carácter procesal</i>	297
Bibliografía		298

TÍTULO QUINTO. EL CIUDADANO. SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS

LECCIÓN 12

I.	El ciudadano	301
1.	<i>Capacidad del interesado</i>	301
2.	<i>Situaciones jurídicas del ciudadano</i>	302
	A. Activas	302
	B. Pasivas	305
3.	<i>La actuación de los ciudadanos ante la Administración Pública</i>	306
4.	<i>Actos jurídicos del ciudadano dirigidos a la Administración Pública</i>	307
II.	Derechos, libertades públicas y deberes fundamentales en la Constitución española	307
1.	<i>Clasificación</i>	307
2.	<i>Naturaleza de los principios rectores de la política social y económica</i>	309
3.	<i>Garantías del contenido esencial de los derechos fundamentales</i>	310
III.	Derechos y deberes de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración	311
1.	<i>Clasificación</i>	311
2.	<i>Derecho a utilizar cualquiera de las lenguas oficiales en el territorio de la Comunidad Autónoma</i>	313
3.	<i>Derecho de acceso a la información pública, archivos y registros</i>	313
4.	<i>Derecho a la prestación de servicios públicos</i>	314
Bibliografía		316