

3. La acción judicial y la Administración: tendencias dominantes (Goodnow).—4. Doctrina legal en España: principios constitucionales sobre el Poder judicial y el administrativo.—5. La Administración ante la función judicial: límites de ésta.—6. Determinación legal de la esfera de la acción judicial ante la Administración..... 271

## SECCIÓN TERCERA

## LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO PRIMERO.—*El territorio del Estado y la Administración.*§ 1.º—*La función administrativa según el territorio.*

1. El organismo social del Estado y sus elementos componentes.—2. Los elementos territorial y personal en la Administración.—3. Composición orgánica de la función administrativa en la Administración general y local. Territorio y funcionarios.—4. Unidades geográficas y políticas.—5. La Administración y la estructura geográfica del Estado.—6. Territorios continuos y unidades territoriales dispersos de un Estado. Su influjo en la Administración.—7. Régimen administrativo colonial.—8. El territorio español: núcleo peninsular.—9. Posesiones y colonias.—10. El territorio peninsular como unidad administrativa.—11. Condición administrativa de los territorios no peninsulares: Derecho administrativo español estricto y colonial..... 279

§ 2.º—*El problema de la división territorial.*

1. La distribución territorial de la función administrativa.—2. Fórmula del problema.—3. Existencia en el Es-

- tado nacional de circunscripciones territoriales interiores.—4. Conducta del Estado nacional respecto de ellas.—5. Condiciones y circunstancias de que depende la división territorial.—6. Métodos de distribución (Estados Unidos, Alemania, Inglaterra, Francia).—7. Variedad de distribuciones territoriales en los principales Estados modernos é indicación de las mismas.—8. Unidades más comunes: provincias y municipios.—9. Variedad territorial de las provincias en un mismo Estado: cuadros demostrativos: provincias más y menos extensas, de mayor y de menor población.—10. Variedad en cuanto á los municipios de un mismo Estado: estadísticas demostrativas (Inglaterra y Francia).—11. Consideración de la distribución territorial desde el punto de vista histórico y desde el del interés de los servicios políticos ó sociales del Estado: solución del problema..... 284

§ 3.º—*La división territorial en España.*

1. Principio á que responde nuestra división territorial.—2. Las provincias y los municipios como circunscripciones territoriales: división principal.—3. Idea de la provincia.—4. División antigua regional. Criterio de la Constitución de 1812.—5. La división territorial de 1833.—6. Comparaciones.—7. Cuadro demostrativo de la respectiva extensión y población de las diferentes provincias.—8. La división provincial vigente.—9. Los términos provinciales y de su variación.—10. Los municipios: concepto general y legal.—11. Los municipios en el sistema general de la división del territorio.—12. Municipios de España: su distribución por provincias.—13. El término municipal.—14. Alteración de términos municipales: casos.—15. Cómo puede verificarse aquélla.—16. Paso de un término mu-



municipal de un partido judicial á otro distinto.—17. Operación administrativa de fijación de límites.—18. Demarcaciones territoriales especiales.—19. Indicación de las mismas..... 293

CAPÍTULO II.—*Los funcionarios del Estado y la Administración.*

§ 1.º—*El Derecho administrativo de los funcionarios.—Jerarquía administrativa.*

1. Idea general del funcionario.—2. La función y el funcionario (Goodnow).—3. El problema administrativo de los funcionarios.—4. La acción administrativa respecto de los mismos.—5. El Derecho administrativo de los funcionarios.—6. Cuestiones que abarca (Stein, Goodnow, Orlando, Meucci, etc.)—7. Principio á que responde en general la existencia del funcionario.—8. Principio á que responde su distribución según los servicios.—9. Principio de coordinación.—10. Subordinación jurídica de los funcionarios.—11. Subordinación jerárquica: su carácter circunstancial.—12. La subordinación jerárquica en los diferentes países.—13. La jerarquía administrativa en España. Principio, consecuencias y reglas..... 303

§ 2.º—*Concepto legal y clasificación de los funcionarios.*

1. Concepto legal del funcionario (Código penal. Ley electoral).—2. Concepto estricto.—3. Funcionarios y empleados: ideas de Meucci, Batbie. Definición de Orlando.—4. Importancia de la distinción: el *organismo burocrático*.—5. Clasificación de los funcionarios: representativos y profesionales (Meyer, Goodnow, Or-

lando).—6. Autoridades y agentes (Meucci).—7. De la Administración central, provincial y municipal.—8. Individuales y colegiados.—9. Activos, consultivos y de lo Contencioso.—10. Generales y especiales.—11. Electivos y no electivos.—12. Según las distintas ramas administrativas.—13. Amovibles é inamovibles.—14. Temporales y permanentes.—15. En activo servicio y pasivos..... 308

§ 3.º—*Organización de los empleados. (Legislación.)*

1. Función administrativa de organización.—2. Criterios legislativos (Inglaterra y Estados Unidos, Francia y Alemania).—3. Los empleados en España.—4. Quiénes constituyen la jerarquía administrativa.—5. Legislación: principio constitucional.—6. Distinción previa.—7. Legislación general de empleados.—8. El ingreso: regla general: excepciones.—9. Reservas á favor de los militares.—10. Clasificación de los empleados: categorías, clases.—11. Los ascensos.—12. Condición del empleado.—13. Carreras especiales organizadas.—14. Institutos militares.—15. Funcionarios de la Real Casa y de los Cuerpos Colegisladores..... 312

§ 4.º—*Naturaleza jurídica de la relación entre el empleado y el Estado.*

1. La relación entre el funcionario y el Estado y la idea de la representación.—2. La relación indicada y los modos de la representación política: la relación de empleo.—3. Reconocimiento de la existencia de una relación jurídica entre el empleado y el Estado: opiniones sobre su naturaleza.—4. Relación de subordinación unilateral (Görner, Gerber).—5. Crítica de esta



opinión (Orlando).—6. Reconocimiento del aspecto *contractual* de la relación de empleo (Stein).—7. Variedad de opiniones en cuanto á la índole contractual de esta relación (Löning, Meucci, Orlando, etc.).—8. Orientación aceptable.—9. Análisis de la relación de empleo.—10. Su definición.—11. Doctrina legal reinante (Goodnow). En España..... 319

§ 5.º—*Origen de la relación.—Formación y nombramiento de los funcionarios del Estado.*

1. Origen de la relación entre el funcionario y el Estado.—2. Alcance del problema.—3. La designación del funcionario como atributo de la soberanía.—4. Teoría previa.—5. Condiciones del funcionario.—6. Condiciones *generales*. Investigación del principio jurídico base del derecho relativo á la designación de los funcionarios del Estado.—7. Interpretación del principio: los funcionarios y las opiniones políticas: criterios en los diferentes países.—8. Los funcionarios y las creencias religiosas. El art. 15 de la Constitución.—9. Los funcionarios y el sexo. Capacidad de la mujer para el desempeño de las funciones del Estado. Tendencias favorables. El movimiento *feminista* en este respecto.—10. Referencia á España.—11. Las condiciones generales de la capacidad personal.—12. Capacidad política: la ciudadanía.—13. Doctrina legal.—14. Capacidad jurídica.—15. Capacidad física é intelectual.—16. Las condiciones *especiales*: la capacidad técnica.—17. La designación del funcionario.—18. Sistemas aplicados.—19. Examen especial de la elección y del nombramiento.—20. Del nombramiento de los empleados: á quién debiera encomendarse.—21. Procedimientos para determinar las condiciones, adoptados en los principales países. Sistema prusiano.—22. Propósito que

debe perseguirse en la formación del empleado.—23. De la designación de los funcionarios en España.—24. Cómo se hacen los nombramientos..... 325

§ 6.º—*Deberes y derechos de los funcionarios.*

I.—DEBERES Y RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS.

1. Ideas generales de los deberes del funcionario del Estado (Orlando, Goodnow).—2. Clasificación.—3. Deberes de carácter disciplinario.—4. El empleo como cargo personal.—5. Deber de cumplir todo el encargo legal.—6. Deber de residencia y asiduidad.—7. Doctrina legal sobre el deber de residencia.—8. La buena conducta.—9. Incompatibilidades.—10. Deber de obediencia. Teoría general (Stein, Orlando, Goodnow).—11. Doctrina legal sobre el deber de obediencia. Jurisprudencia.—12. Deber de correspondencia.—13. Deberes de carácter penal. Noción.—14. Teoría de los mismos en el Código penal español.—15. Delitos de los funcionarios *públicos*.—16. Teoría de la responsabilidad de los funcionarios.—17. Carácter *judicial* de las tareas encaminadas á definir y á hacer efectiva la responsabilidad.—18. La responsabilidad administrativa (Goodnow).—19. Clases de responsabilidad: civil, penal y administrativa ó disciplinaria.—20. Modos y efectos de la responsabilidad.—21. Responsabilidad civil interna y externa, directa é indirecta (Orlando, Meucci).—22. La responsabilidad penal.—23. De la previa autorización para procesar á los funcionarios públicos.—24. Antecedentes de la cuestión en España.—25. Doctrina legal.—26. La responsabilidad administrativa. Doctrina corriente.—27. Doctrina legal española..... 338



## II.—DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS.

## a).—El derecho al empleo.

1. El funcionario ante el Estado.—2. El derecho al empleo. Amplitud del problema.—3. Cómo debe plantearse.—4. Condiciones á que debe atenderse para resolverle.—5. Distinción de cargos.—6. El derecho al cargo electivo.—7. Doctrina legal en España.—8. El derecho al cargo político en los diferentes países (Goodnow, Bryce).—9. Práctica española.—10. El derecho al empleo en sentido estricto: opiniones de los autores (Stein, Orlando, Hauriou).—11. Criterios legales.—12. Criterio aceptable.—13. Razonamiento del mismo: deber del Estado.—14. El derecho al empleo como consecuencia de las condiciones del contrato de empleo.—15. Fundamento real del mismo.—16. Resumen de la doctrina.—17. Contenido del derecho al empleo.....

Páginas.

352

b).—Derechos sociales y derechos económicos.—  
Sueldos.—Clases pasivas.

1. Derechos derivados del de empleo (Stein).—2. Derechos de carácter *social*.—3. Honores y consideraciones otorgados á los funcionarios. Legislación.—4. Los derechos de carácter económico.—5. Variedad de criterios necesaria: los cargos *impuestos*.—6. Indemnización de gastos.—7. La relación económica en los empleados.—8. Sistemas para el pago de éstos.—9. El sueldo: su concepto (Orlando, Meucci).—10. Su fijación: elementos que lo integran.—11. Teoría del sueldo *total* (Wagner, Buylla). Su constitución.—12. División del sueldo total: el sueldo estricto, sueldo en

Páginas.

disponibilidad, sueldo de retiro y pensiones.—13. El sistema jurídico-económico de las remuneraciones de los funcionarios en España: indemnizaciones.—14. Pago de gastos por razón de representación, etc. Dietas.—15. Destinos con sueldo.—16. Organización de los sueldos: fijación, designación, condición económica y jurídica del sueldo. Percepción del mismo.—17. Las clases pasivas: clasificación. Cesantes. Jubilados: condiciones, sueldo regulador, regla de clasificación de haberes.—18. Pensionados. Montepío. Tesoro. Pensiones remuneratorias y de gracia.—19. Expedientes de clases pasivas.....

358

§ 7.º—*Terminación de la relación del funcionario con el Estado.*

1. Doctrina general: distinciones necesarias.—2. Modos especiales de extinguirse la relación.—3. Modos generales: cesación temporal.—4. Cesación definitiva.....

372

CAPÍTULO III.—*La Administración de los Poderes centrales.*§ 1.º—*Idea general de la organización administrativa.*

1. Administración *central* y *local*.—2. Su constitución.—3. Composición de la Administración central.—4. Residencia de los Poderes centrales. La capital del Estado.—5. Breve indicación sobre la composición de la Administración *local*.—6. La Administración corporativa.—7. El organismo de la Administración en España.

373



§ 2.º—*La Administración central.—El Jefe del Estado y el Ministerio en la función administrativa.*

Páginas.

1. Funciones y límites de la Administración central.—2. Los órganos administrativos en los Poderes centrales.—3. La Administración del Jefe del Estado y del Poder legislativo.—4. El Jefe del Estado y la Administración en el régimen parlamentario y en el *presidencial*.—5. Facultades constitucionales administrativas del Rey en España.—6. Los Ministerios. El sistema ministerial de Administración.—7. El Ministerio en el régimen parlamentario y en el *presidencial*.—8. Las funciones políticas y administrativas del Ministerio.—9. Funciones políticas.—10. Las administrativas: actos ministeriales.—11. Formación del Ministerio.—12. Criterio orgánico de distribución ministerial de los servicios (Orlando).—13. La constitución de los Ministerios en los principales países de Europa y América.—14. El Ministerio en España.—15. Su formación histórica (origen, vicisitudes).—16. Su estructura actual.—17. Atribuciones del Ministerio como *Consejo de Ministros*.—18. Atribuciones de los Ministros. Valor de sus decisiones.—19. La responsabilidad ministerial..... 376

§ 3.º—*Organización de los Ministerios en particular.*

1. Composición burocrática de un Ministerio.—2. La Subsecretaría y las Direcciones generales.—3. El personal dependiente de cada Ministerio.—4. Resumen de organización.—5. La organización de cada Ministerio en particular. La *Presidencia del Consejo de Ministros*.—6. *Ministerio de Estado*: funciones y organización.—7. De *Gracia y Justicia*: funciones y organización.—8. *Ministerios de Guerra y Marina*.—9. *Ministerio de Hacienda*: funciones y organización.—

Páginas.

10. De *Gobernación*: funciones y organización.—11. De *Fomento*: funciones y organización.—12. *Ministerio de Ultramar*..... 387

§ 4.º—*Los Cuerpos consultivos de la Administración y especialmente del Consejo de Estado.*

1. De la Administración *consultiva* como complemento de la *activa*.—2. Explicación de esta diferenciación funcional en la Administración.—3. Condiciones de la Administración llamada *consultiva*.—4. Los precedentes generales históricos de los Consejos. Su situación actual en los diferentes países.—5. La Administración *consultiva* en España.—6. Apreciación crítica de la misma: lo *técnico* y lo *jurídico* en las dificultades administrativas que piden consejo.—7. Los Cuerpos consultivos de la Administración española.—8. El Consejo de Estado.—9. Antecedentes históricos.—10. Legislación actual.—11. Funciones del Consejo de Estado.—12. Organización del mismo.—13. Atribuciones.—14. Modo de funcionar.—15. Valor de sus decisiones.—16. Otros Cuerpos consultivos en los diferentes Ministerios.—17. Indicación relativa al Tribunal contencioso-administrativo y al Tribunal de Cuentas..... 393

CAPÍTULO IV.—*La Administración de los Poderes centrales (conclusión).*

§ 1.º—*La Administración del Jefe del Estado.*

1. Razón del plan.—2. La Administración del Jefe del Estado. A qué puede quedar reducida la relación administrativa de éste.—3. Posición administrativa de los Presidentes de la República.—4. Posición admi-



nistrativa especial del Jefe del Estado en las Monarquías.—5. Motivos que la explican.—6. El Derecho administrativo ante la República y la Monarquía.—7. Criterio reinante en cuanto á las necesidades económicas de las Monarquías y manera de satisfacerlas.—8. La *lista civil*: atenciones y cargas que supone: criterio para su fijación.—9. Sostentamiento de la Monarquía en España.—10. Origen y fundamento constitucionales de la *lista civil*.—11. El *Patrimonio de la Corona*: su origen y composición actual.—12. El régimen administrativo de la Monarquía: destino económico de la asignación real y condición jurídica del Patrimonio.—13. La Administración de la Casa Real..... 405

§ 2.º—*La Administración del Poder legislativo.*

1. La Constitución y los Poderes de las Asambleas legislativas.—2. La autonomía de las mismas.—3. La autoadministración del Poder legislativo.—4. Su origen y fundamento.—5. Función administrativa del Estado respecto del Poder legislativo.—6. La función administrativa de este Poder en el desarrollo normal de la vida de sus órganos.—7. Las necesidades económicas de las Asambleas legislativas y su satisfacción por el Estado.—8. La Administración en España de los Cuerpos Colegisladores: su consignación legal.—9. Los reglamentos de las Cámaras.—10. Organos del Poder de policía y de la función administrativa.—11. La *Comisión de Gobierno interior*.—12. Sus atribuciones.—13. Ley que rige la vida administrativa de las Cámaras.—14. Dependencias del Congreso.—15. Del Senado.—16. Orden económico.—17. La potestad correccional..... 414

CAPÍTULO V.—*Ideas generales sobre la organización local.*

1. Dos funciones de la Administración local.—2. Distinción de funciones y confusión de órganos en la misma.—3. Criterio vario del Derecho positivo.—4. Planteamiento del problema de la constitución local: cuestiones que abarca.—5. La organización local: designación de los representantes.—6. Procedimientos ideados al efecto.—7. La autoadministración y la burocracia locales.—8. Autoridades y agentes complementarios.—9. La esfera de acción de las funciones locales: la acción social de los organismos locales.—10. Criterio dominante.—11. Las decisiones de las autoridades locales: criterios para determinar su valor: de autonomía y de tutela.—12. Tendencias reinantes.—13. Carácter é importancia del problema de la constitución local en vista de lo expuesto.—14. Factores sociales en los Estados modernos de la vida local. La aldea y la ciudad.—15. Formas sociológicas de vida local producidas por la acción de estos factores.—16. Variedad necesaria del régimen local. Límites impuestos por el Estado en la espontánea formación de las entidades locales.—17. Criterios dominantes en los Estados modernos para la constitución local..... 423

CAPÍTULO VI.—*La Administración de las provincias.*

§ 1.º—*Ideas generales. — La organización provincial de la Administración central. — Gobernadores de provincia. — Oficinas de Hacienda, etc.*

1. Indicación del plan.—2. El origen de nuestro régimen provincial.—3. Su historia legal.—4. Formación



del concepto legal de la provincia.—5. Consideración de la misma bajo su doble aspecto.—6. Condición subordinada de la provincia en ambos aspectos.—7. Dificultades para distinguir las dos funciones administrativas de la provincia.—8. La organización provincial de la Administración central.—9. Criterio general de la misma.—10. Los funcionarios de la Administración central en la provincia: el gobernador. Definición y carácter de este cargo.—11. Historia.—12. Nombramiento.—13. Condiciones para ser nombrado gobernador.—14. Condición legal del cargo.—15. Atribuciones del gobernador como representante del Gobierno.—16. Deberes.—17. Carácter y condición jurídica de la autoridad del gobernador.—18. Responsabilidad.—19. Los subdelegados especiales.—20. Las oficinas de los Gobiernos de provincia.—21. La Administración provincial de la Hacienda: los delegados de Hacienda.—22. Organización.—23. Nombramiento de funcionarios.—24. Funciones de las dependencias provinciales de la Hacienda.—25. Criterio de subordinación y correspondencia.—26. De otras dependencias del Poder central..... 435

§ 2.º—*La Administración provincial.—Los gobernadores.—Las Diputaciones provinciales.*

1. La provincia como entidad política.—2. A quién se atribuye su régimen.—3. El gobernador como jefe de la Administración provincial.—4. La Diputación provincial. Su composición.—5. El cargo de diputado provincial.—6. Constitución interina de la Diputación.—7. Definitiva.—8. Cómo funciona la Diputación.—9. Sus atribuciones: como Corporación representativa de la provincia.—10. Como superior jerárquico.—11. Acuerdos de las Diputaciones..... 445

§ 3.º—*La Comisión provincial.—Dependencias provinciales.—Responsabilidad de las Diputaciones y Comisiones.*

1. La Comisión provincial. Su constitución.—2. Cómo funciona.—3. Sus atribuciones.—4. Como cuerpo administrativo.—5. Como superior jerárquico de los Ayuntamientos.—6. Como cuerpo consultivo.—7. Dependencias de la Administración provincial.—8. Condición jurídica de la vida administrativa provincial.—9. Responsabilidad de las Diputaciones.—10. Administrativa.—11. Judicial.—12. El régimen foral..... 453

CAPÍTULO VII.—*La Administración de los municipios.*

§ 1.º—*El municipio en España.*

1. El municipio como sociedad natural.—2. Condición sociológica del mismo.—3. Su carácter democrático y representativo.—4. Su significación política.—5. Su persistencia en España. El concejo. Apogeo y decadencia de nuestro municipio.—6. Legislación municipal en la época constitucional.—7. Legislación vigente.—8. Concepto legal del municipio.—9. Condiciones del mismo según la ley.—10. Elementos que deben tenerse en cuenta para la organización municipal.—11. La población del municipio. Su clasificación.—12. La relación de vecindad.—13. El padrón.—14. La autonomía del municipio.—15. Organización del mismo..... 459

§ 2.º—*Los alcaldes.*

1. El alcalde.—2. Cuestiones á que da lugar su nombramiento.—3. Sistemas empleados en España. Sistema



Páginas.

vigente.—4. Atribuciones del alcalde: clasificación.—  
5. Como representante del Gobierno.—6. Como jefe  
de la Administración municipal.—7. Los tenientes de  
alcalde y alcaldes de barrio..... 468

§ 3.º—*Los Ayuntamientos.*

1. El Ayuntamiento: su composición.—2. Carácter del  
cargo concejal.—3. Constitución de los Ayuntamien-  
tos.—4. Cómo funcionan.—5. Su esfera de acción pro-  
pia.—6. Atribuciones que ésta supone.—7. Valor de  
los acuerdos en ella.—8. Atribuciones de los Ayunta-  
mientos sometidas á solemnidades especiales.—9. El  
Ayuntamiento como representante del municipio en  
su vida de relación.—10. El Ayuntamiento en concu-  
rrencia con otras autoridades.—11. Condición jurídica  
de los Ayuntamientos en el desempeño de sus funcio-  
nes: cuando se trata de atribuciones que no le compe-  
ten exclusivamente: deber de obediencia.—12. De los  
acuerdos y de su suspensión.—13. Recursos contra los  
acuerdos de los Ayuntamientos.—14. Responsabilidad  
de los Ayuntamientos. Alcaldes y concejales.—15.  
Responsabilidad administrativa.—16. Responsabilidad  
judicial..... 472

§ 4.º—*La Junta municipal.—Dependencias municipa-  
les —Pueblos agregados.*

1. Complemento de la organización administrativa mu-  
nicipal.—2. La Junta municipal: composición y atri-  
buciones.—3. El elemento burocrático.—4. La desig-  
nación de los funcionarios municipales.—5. Su con-  
dición jurídica.—6. Secretaría. Contaduría. Deposita-  
ría.—7. Los pueblos agregados..... 481

## OBRAS DE ADOLFO POSADA

Pesetas.

<i>Principios de Derecho político.</i> Introducción.....	7,50
TRATADO DE DERECHO POLÍTICO.—I. <i>Teoría del Es- tado</i> .....	5
II. <i>Derecho constitucional comparado</i> .....	7,50
III. <i>Guía para el estudio y aplicación del Derecho constitucional de Europa y América</i> .....	3
<i>Programa de elementos de Derecho político y admi- nistrativo español</i> .....	2
<i>El parlamentarismo</i> .....	1,50
<i>El régimen parlamentario en España</i> .....	0,50
<i>Introducción al Derecho administrativo</i> .....	5
<i>Administración política y administración social</i> ....	5
<i>La enseñanza del Derecho en las Universidades</i> ....	2
<i>Ideas pedagógicas modernas, con un prólogo de Clarín</i> .....	3
<i>Teorías modernas acerca del origen de la familia, de la sociedad y del Estado</i> .....	2
<i>L'evolution sociale en Espagne</i> .....	1
<i>Theories modernes sur l'origine de la famille, de la société et de l'Etat, trad. franc</i> .....	6
<i>El amor y el sexo. Cartas sobre la educación de la mujer, en colaboración con D. U. G. Serrano</i> ....	1

## TRADUCCIONES

<i>La lucha por el derecho, de Ihering, con un prólogo de L. Alas (Clarín)</i> .....	4
<i>Cuestiones jurídicas, de Ihering</i> .....	5
<i>Teoría de la posesión.—I. El fundamento de la pro- tección posesoria, versión española con notas.— II. La voluntad en la posesión, de Ihering: dos vo- lúmenes</i> .....	10
<i>Prehistoria de los indoeuropeos, de Ihering, traduc- ción con un Estudio preliminar</i> .....	8