

SUMARIO

ABREVIATURAS	19
PRÓLOGO A LA SEXTA EDICIÓN	23
PRÓLOGO A LA QUINTA EDICIÓN	27
PRÓLOGO A LA CUARTA EDICIÓN	31
PRÓLOGO A LA TERCERA EDICIÓN	33
PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN	35
PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN	39

CAPÍTULO I

EL DERECHO ADMINISTRATIVO: CARACTERIZACIÓN GENERAL

I. Introducción	47
II. La Administración Pública como una estructura organizativa que, dependiente del Gobierno, desarrolla diversas funciones y actividades con arreglo a la ley	48
III. La Administración Pública como persona jurídica y la concepción subjetiva del Derecho Administrativo	52
IV. Las prerrogativas de la Administración	67
V. Las garantías de los ciudadanos frente a los poderes de la Administración	70
VI. La conformación de la Administración Pública desde la perspectiva histórica	72
VII. Consideraciones generales sobre las transformaciones del Derecho Administrativo	79

CAPÍTULO II

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN Y ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Sección primera. La Administración Pública	86
I. <i>La pluralidad de Administraciones Públicas</i>	86
II. <i>Las Administraciones territoriales: rasgos y características comunes</i>	88

1.	El territorio como elemento constitutivo	88
2.	La relación entre Gobierno y Administración. Su particularidad en el caso de las Administraciones locales	90
3.	Las Administraciones Públicas como personas jurídico-públicas	96
4.	Unidades y órganos administrativos. Clases de órganos	98
	A. Órganos unipersonales y órganos colegiados. En especial, causas de abstención y recusación	99
	B. Órganos superiores y directivos	109
	C. Órganos territoriales: interiores (centrales y periféricos) y exteriores	110
	D. Órganos activos (o resolutorios), consultivos y de control	112
	E. Órganos cuyos actos ponen fin a la vía administrativa	113
5.	Estructura organizativa de las Administraciones territoriales. Esquema general	115
III.	<i>Las Entidades institucionales</i>	122
	1. El fenómeno de la llamada Administración institucional. Naturaleza jurídica	122
	2. Marco normativo común	123
	3. Clases de Entidades y régimen jurídico general del sector público institucional estatal	125
	A. Los organismos públicos estatales: organismos autónomos, entidades públicas empresariales y agencias estatales	130
	a. Caracterización general y reglas comunes	130
	b. Los organismos autónomos	133
	c. Las entidades públicas empresariales	134
	d. Las agencias estatales	136
	B. Las autoridades administrativas independientes	138
	C. Los consorcios	145
	D. Las sociedades mercantiles estatales	149
	E. Las fundaciones del sector público estatal	155
	F. Los fondos carentes de personalidad jurídica	159
	G. Las universidades públicas no transferidas	160
IV.	<i>Las Entidades corporativas</i>	170
	1. Corporaciones territoriales	170
	2. Corporaciones sectoriales de base privada: Colegios Profesionales y Cámaras Oficiales	171
V.	<i>La capacidad jurídica de los Entes Públicos</i>	180

Sección segunda. Principios de la organización y actuación administrativa	182
VI. <i>Principios organizativos de las Administraciones Públicas</i>	182
1. La potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas: fundamento y límites	182
2. El principio de jerarquía	183
3. Asignación de competencias a los órganos administrativos y reglas ordenadoras de su ejercicio	184
A. Delegación	185
B. Avocación	190
C. Suplencia y sustitución funcional	190
D. Delegación de firma	193
E. Encomienda de gestión	193
F. Desconcentración	197
G. Conflictos de atribuciones	198
VII. <i>Principios ordenadores de la actuación administrativa</i>	199
1. Principio de eficacia	202
2. Principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad	203
3. Principios de coordinación, cooperación y colaboración	207
4. Principios de transparencia y de participación	210
5. Principio de la buena fe: prohibición del «venire contra factum proprium» y protección de la confianza legítima	215
VIII. <i>El funcionamiento electrónico de las Administraciones Públicas y organismos y entidades del sector público</i>	221
IX. <i>Las relaciones interadministrativas</i>	226
1. El principio de lealtad institucional como criterio rector de la colaboración y cooperación interadministrativa	228
2. La Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales y otros órganos de cooperación	230
3. Los convenios interadministrativos: naturaleza, efectos y control	235
4. Relaciones entre las Entidades locales y las Administraciones estatal y autonómicas	238

CAPÍTULO III

LOS MEDIOS PERSONALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: EL EMPLEO PÚBLICO	243
I. Introducción. Breve apunte sobre la evolución del régimen jurídico del personal al servicio de las Administraciones Públicas	244
II. Previsiones constitucionales	250

1.	<i>El derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas y la regulación por ley del estatuto de los funcionarios públicos</i>	250
2.	<i>Otras previsiones constitucionales que afectan a los derechos de los empleados públicos</i>	256
3.	<i>La competencia del Estado para el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas y otros títulos competenciales para la ordenación de la Función Pública</i>	257
4.	<i>La decantación de la Constitución por un sistema estatutario (funcionarial) en la configuración del régimen jurídico de los empleados públicos</i>	259
III.	La normativa básica estatal. En especial, el Estatuto Básico del Empleado Público: significado, alcance y contenido	260
1.	<i>Características generales y ámbito de aplicación</i>	260
2.	<i>Principios ordenadores del empleo público</i>	263
3.	<i>Clases de empleados públicos</i>	263
	A. <i>Funcionarios: de carrera e interinos</i>	263
	B. <i>Personal laboral: fijo, por tiempo indefinido o temporal</i>	273
	C. <i>Personal eventual</i>	276
	D. <i>Personal directivo profesional</i>	276
4.	<i>La dualidad de regímenes jurídicos (funcionarial y laboral) de los empleados públicos y la reserva de determinadas funciones a los funcionarios públicos</i>	277
5.	<i>El régimen jurídico del personal al servicio de los entes institucionales o instrumentales de la Administración General del Estado</i>	283
6.	<i>La distinción entre funcionarios y empleados públicos y altos cargos de la Administración. En particular, el régimen de los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal</i>	287
7.	<i>La estructura organizativa del personal al servicio de las Administraciones Públicas. En especial, las Relaciones de Puestos de Trabajo</i>	292
8.	<i>El acceso a la Función Pública</i>	296
	A. <i>Principios rectores del acceso y de los sistemas de selección</i>	296
	B. <i>Requisitos para el acceso</i>	297
	a. <i>La nacionalidad</i>	297
	b. <i>La capacidad funcional para el desempeño de las tareas propias del empleo</i>	298
	c. <i>La edad</i>	299
	d. <i>No haber sido separado disciplinariamente del servicio o inhabilitado para empleo o cargo público</i>	300

	e.	Poseer la titulación exigida	301
	f.	Otros posibles requisitos. En especial, la exigencia de conocer la lengua propia de la Comunidad Autónoma a la que corresponda el empleo	301
	C.	El procedimiento de selección y nombramiento	303
	a.	La oferta de empleo público y la convocatoria	303
	b.	Órganos de selección	304
	c.	Sistemas selectivos y valoración de las pruebas	305
	d.	Superación del proceso selectivo, nombramiento y toma de posesión	308
9.		<i>La pérdida de la condición de funcionario de carrera</i>	309
	A.	Renuncia	309
	B.	Pérdida de la nacionalidad	309
	C.	Jubilación	309
	D.	Sanción disciplinaria de separación del servicio y pena principal de inhabilitación absoluta o especial para cargo público	312
10.		<i>Derechos de los empleados públicos</i>	313
	A.	Derecho al cargo y a la inamovilidad	313
	B.	Derecho a la progresión en la carrera profesional y a la promoción interna	314
	C.	Derechos retributivos	317
	D.	Derecho a permisos y vacaciones	322
	a.	Permisos	322
	b.	Vacaciones	325
	E.	La Seguridad Social de los funcionarios: clases pasivas y mutualismo administrativo	325
	F.	Derechos fundamentales y libertades públicas. En especial, el sindicalismo funcional	326
11.		<i>Deberes de los empleados públicos</i>	328
12.		<i>El régimen de incompatibilidades</i>	330
13.		<i>Situaciones administrativas de los funcionarios de carrera</i>	333
	A.	Servicio activo	333
	B.	Servicios especiales	333
	C.	Servicio en otras Administraciones Públicas	333
	D.	Excedencia	333
	E.	Suspensión de funciones	334
14.		<i>Régimen disciplinario</i>	334
IV.		La normativa de desarrollo propia de cada Administración Pública y el régimen especial de algunos funcionarios	336

CAPÍTULO IV

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. EN PARTICULAR, LAS NORMAS REGLAMENTARIAS	345
Sección primera. Las fuentes del Derecho Administrativo. Rasgos generales	346
I. <i>Pluralidad de fuentes (normas escritas, costumbre, principios generales del Derecho y jurisprudencia)</i>	346
1. Las fuentes del Derecho Administrativo	346
2. Las normas escritas (leyes y reglamentos)	346
3. La costumbre y el precedente administrativo	348
4. Los principios generales del Derecho	349
5. La jurisprudencia	352
II. <i>Pluralidad de ordenamientos jurídicos. Las relaciones entre los ordenamientos del Estado y de las Comunidades Autónomas. La inserción del Derecho de la Unión Europea en el Derecho Nacional</i>	354
1. Normas estatales y normas autonómicas: reglas de articulación	354
A. El principio de competencia	354
B. El principio de territorialidad de las competencias	357
C. El principio de prevalencia del Derecho estatal	359
D. La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal	365
2. Normas europeas y normas nacionales: el principio de primacía del Derecho de la Unión Europea	367
III. <i>Características generales del ordenamiento jurídico-administrativo</i>	377
Sección segunda. Las normas reglamentarias	385
IV. <i>Caracterización de la potestad reglamentaria: la relación ley-reglamento</i>	385
1. El principio de supremacía de la ley	385
2. El principio de reserva de ley	387
3. Las remisiones delegatorias	389
4. La deslegalización	390
V. <i>Reglamentos y actos administrativos. El principio de la inderogabilidad singular de los reglamentos</i>	391
VI. <i>Requisitos de validez de los reglamentos</i>	394
1. Límites formales	395
A. Titulares de la potestad reglamentaria	395
B. Jerarquía normativa y principio de competencia ...	403
C. Los principios de buena regulación y el procedimiento de elaboración de los reglamentos. En especial, el trámite de audiencia a los interesados	404

2.	Límites materiales o sustanciales	414
A.	La irretroactividad de las normas reglamentarias ...	414
B.	La sujeción a los principios generales del Derecho	417
3.	Publicación y entrada en vigor de las normas reglamentarias	419
4.	La evaluación posterior de las normas y la planificación normativa	420
VII.	<i>Clases de reglamentos</i>	422
1.	La distinción entre reglamentos jurídicos y reglamentos organizativos	422
2.	Clases de reglamentos jurídicos	425
A.	Reglamentos ejecutivos	425
B.	Reglamentos independientes	427
C.	Reglamentos de necesidad	427
VIII.	<i>Reglamentos ilegales</i>	428
1.	Nulidad de pleno derecho y revisión de oficio	428
2.	Control jurisdiccional: recurso directo, recurso indirecto y cuestión de ilegalidad	429

CAPÍTULO V

	LAS PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: POTESTADES Y AUTOTUTELA	437
I.	Potestades administrativas y principio de legalidad: la vinculación positiva de la Administración a la ley y las técnicas de atribución de potestades	437
II.	Clases de potestades administrativas. En especial, la distinción entre potestades regladas y potestades discrecionales	439
III.	El control del ejercicio de la potestad discrecional	442
1.	<i>Los hechos determinantes</i>	443
2.	<i>Los conceptos jurídicos indeterminados</i>	443
3.	<i>La desviación de poder</i>	451
4.	<i>Los principios constitucionales y generales del Derecho</i>	457
IV.	El principio de autotutela	458
1.	<i>Significado y alcance</i>	458
2.	<i>Clases de autotutela: en especial, declarativa y ejecutiva</i>	460
3.	<i>Límites de la autotutela. Su relación con la tutela jurisdiccional</i> ...	462
V.	El sistema de conflictos entre la Administración y los Tribunales de Justicia	464

CAPÍTULO VI

PROCEDIMIENTO, ACTOS Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS	467
Sección primera. El procedimiento administrativo	468
I. <i>El significado del procedimiento administrativo y su evolución legislativa</i>	468
II. <i>Regulación vigente</i>	473
1. Una precisión previa: la tensión entre el «procedimiento administrativo común» y la subsistencia de procedimientos administrativos especiales	473
2. Ámbito de aplicación de la LPAC	477
3. Principios informadores	481
4. Configuración legal del procedimiento administrativo común	483
A. El interesado	483
B. Fases y trámites	485
a. Iniciación: de oficio o a solicitud del interesado	486
b. Instrucción	491
c. Finalización: la resolución, la terminación convencional, el desistimiento, la renuncia, la caducidad y la imposibilidad de continuar el procedimiento por causas sobrevenidas	494
C. Plazos	504
D. Lugares de presentación de los documentos dirigidos a las Administraciones Públicas	511
III. <i>La tramitación simplificada del procedimiento administrativo común</i>	512
IV. <i>El silencio administrativo</i>	514
1. Significado y evolución de la regulación del silencio administrativo	514
2. Presupuesto del silencio administrativo: el incumplimiento de la obligación de resolver en los plazos previstos para hacerlo	517
3. El silencio positivo	520
A. Caracterización y naturaleza jurídica	520
B. Peculiaridades del silencio en la normativa urbanística: del silencio positivo «secundum legem» al silencio negativo	521
4. El silencio negativo	524
A. Supuestos a los que se aplica	524
B. Efectos del silencio negativo y plazo para recurrir frente a la desestimación presunta	528

C.	El problema de las resoluciones tardías en supuestos de silencio negativo	531
D.	La operatividad de la causa de inadmisión del recurso contencioso-administrativo en los casos de actos expresos que sean reproducción de actos presuntos consentidos	532
5.	Silencio en procedimientos iniciados de oficio	532
Sección segunda.	El acto administrativo	534
V.	<i>El acto administrativo: concepto y requisitos de validez</i>	534
1.	Concepto	534
2.	Requisitos	540
A.	Subjetivos	540
B.	Objetivos	540
C.	Formales	541
VI.	<i>Clases de actos administrativos</i>	544
1.	Actos simples y actos complejos	544
2.	Actos singulares y actos generales	544
3.	Actos definitivos y actos de trámite	544
4.	Actos favorables (o declarativos de derechos) y actos de gravamen	545
5.	Actos que ponen o no fin a la vía administrativa	545
6.	Actos firmes	547
7.	Actos que reproducen otros anteriores definitivos y firmes y actos confirmatorios de actos consentidos	547
VII.	<i>Los actos políticos o de gobierno</i>	548
VIII.	<i>Eficacia y ejecución de los actos administrativos</i>	553
1.	Presunción de validez y eficacia	553
2.	Supuestos en los que la eficacia de los actos queda demorada o paralizada	555
A.	La notificación	555
B.	La suspensión	564
a.	En vía de recurso administrativo	564
b.	En vía de procedimiento de revisión de oficio	567
c.	En vía de recurso jurisdiccional	567
d.	Suspensión de actos de las Corporaciones locales	569
e.	Suspensión de disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas	571
3.	Medios de ejecución forzosa	573
A.	Apremio sobre el patrimonio	574

	B.	Ejecución subsidiaria	575		
	C.	Multa coercitiva	575		
	D.	Compulsión sobre las personas	575		
IX.		<i>La teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo</i>	576		
	1.	Vicios de los actos administrativos	582		
		A.	La nulidad absoluta o de pleno derecho	582	
			a.	Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional	582
			b.	Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio	583
			c.	Los actos que tengan un contenido imposible	583
			d.	Los actos que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta	583
			e.	Los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados	584
			f.	Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición	585
			g.	Cualesquiera otros actos cuando así se establezca expresamente en una disposición con rango legal	585
		B.	La anulabilidad	589	
	2.	Las irregularidades no invalidantes	591		
	3.	La conservación de actos y trámites	592		
X.		<i>La revocación</i>	592		
	1.	La revisión de oficio de actos nulos	593		
		A.	La incoación del procedimiento se realiza de oficio por la propia Administración autora del acto o a solicitud de interesado	593	
		B.	El procedimiento de revisión de oficio se puede incoar «en cualquier momento», aunque deben ser observados los límites previstos por el artículo 110 LPAC	594	
		C.	En el acto sujeto al procedimiento ha de concurrir presuntamente un vicio de nulidad	598	
		D.	Se ha de tratar, además, de un acto que ponga fin a la vía administrativa o de un acto que haya adquirido firmeza	598	

E.	Incoado el expediente de revisión de oficio, el Consejo de Estado (u órgano consultivo equivalente de las Comunidades Autónomas) debe emitir dictamen favorable	598
F.	La incoación del procedimiento de revisión puede determinar la suspensión de la ejecución del acto	599
G.	El procedimiento se ha de resolver en el plazo de seis meses	599
H.	De la revisión de oficio pueden derivarse daños indemnizables por la Administración	599
2.	La revisión de oficio de disposiciones administrativas de carácter general (normas reglamentarias)	602
3.	La declaración de lesividad y la impugnación contencioso-administrativa de los actos anulables	603
4.	Revocación de los actos de gravamen o desfavorables ...	604
5.	La revocación por motivos de oportunidad	605
Sección tercera.	Los recursos administrativos	605
XI.	<i>Significado y funcionalidad</i>	605
XII.	<i>Características generales de los recursos administrativos</i>	608
1.	Objeto	608
2.	Requisitos del escrito de interposición	608
3.	Suspensión de la ejecución del acto recurrido	609
4.	Audiencia de los interesados	610
5.	Resolución del recurso	610
XIII.	<i>Clases de recursos</i>	612
1.	El recurso de alzada	612
2.	El recurso de reposición	615
3.	El recurso extraordinario de revisión	616
4.	Recursos administrativos especiales. En particular, las reclamaciones económico-administrativas, el recurso especial en materia de contratación administrativa y otras reclamaciones	617
5.	Otros medios alternativos de resolución de conflictos y de impugnación	623
XIV.	<i>Las reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles y laborales contra la Administración</i>	626