

## SUMARIO

PRÓLOGO A LA VIGÉSIMA EDICIÓN .....	31
PRÓLOGO A LA NOVENA EDICIÓN .....	33
PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN .....	35
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	37
ABREVIATURAS UTILIZADAS .....	47

### TÍTULO PRIMERO

### INTRODUCCIÓN

#### CAPÍTULO I

#### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

<b>I.</b>	<b>La Administración Pública como persona jurídica .....</b>	<b>54</b>
1.	<i>El concepto de Administración en la evolución del Derecho Administrativo .....</i>	54
2.	<i>La Administración como persona jurídica .....</i>	56
3.	<i>«Excursus» sobre la división de los poderes .....</i>	57
4.	<i>Actividades administrativas de los órganos constitucionales del Estado .....</i>	61
	A. <i>La posición mixta del Gobierno .....</i>	61
	B. <i>La realización de funciones administrativas materiales por parte de Órganos constitucionales .....</i>	62
5.	<i>La pluralidad de Administraciones Públicas y las técnicas de reducción a la unidad .....</i>	64
6.	<i>La caracterización jurídica de la Administración Pública en el ordenamiento positivo en vigor .....</i>	65
<b>II.</b>	<b>El concepto positivo de Derecho Administrativo .....</b>	<b>67</b>

1.	<i>El Derecho Administrativo es el Derecho propio y específico de las Administraciones Públicas en cuanto personas</i> .....	67
2.	<i>Consecuencias de este concepto</i> .....	68
A.	El Derecho Administrativo es un Derecho Público .....	68
B.	El Derecho Administrativo es el Derecho común de las Administraciones Públicas .....	69
C.	La presencia de una Administración Pública es requisito necesario para que exista una relación jurídico-administrativa .....	70
a.	La actividad materialmente administrativa de los demás órganos del Estado .....	70
b.	La llamada actividad administrativa de los particulares .....	70
c.	La intermediación de la Administración en relaciones materialmente privadas y la correlativa competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa .....	72
d.	El segundo término de la relación jurídico-administrativa: clases de relaciones .....	73
3.	<i>La especificidad del Derecho Administrativo y sus características: el equilibrio entre privilegios y garantías</i> .....	75
<b>III.</b>	<b>Límites de aplicación del Derecho Administrativo</b> .....	77
1.	<i>La cuestión a resolver y las respuestas tradicionales</i> .....	77
A.	La distinción entre actos de autoridad y actos de gestión .....	78
B.	El criterio del servicio público .....	78
C.	El criterio de la prerrogativa .....	79
2.	<i>Las zonas de fricción y su limitación: carácter instrumental de la utilización del Derecho Privado por la Administración</i> .....	80
3.	<i>El «giro o tráfico administrativo» como función típica de la Administración regulada por el Derecho Administrativo</i> .....	84
4.	<i>El problema del entrecruzamiento del Derecho Administrativo y del Derecho Privado: la técnica de los actos y cuestiones separables y las cuestiones prejudiciales o incidentales</i> .....	86
<b>IV.</b>	<b>Recapitulación</b> .....	88

## TÍTULO SEGUNDO

## EL ORDENAMIENTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

## CAPÍTULO II

EL ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO. LA  
CONSTITUCIÓN COMO NORMA JURÍDICA

<b>I.</b>	<b>El ordenamiento jurídico-administrativo: estructura y caracteres</b> .....	93
1.	<i>El sistema del ordenamiento jurídico y sus supuestos; pluralidad de fuentes, lagunas e integración de las mismas</i> .....	93
2.	<i>Algunos caracteres del ordenamiento jurídico-administrativo</i> ....	97
	A. La estructura jerarquizada del ordenamiento jurídico-administrativo .....	98
	B. Ordenamientos secundarios y normas autonómicas .....	99
	C. Los ordenamientos supraestatales .....	100
	D. El papel de la costumbre. El precedente administrativo. El desuso de las normas .....	101
	E. La contingencia y variabilidad del sistema normativo escrito del Derecho Administrativo .....	105
	F. Los principios generales del Derecho .....	109
3.	<i>La aplicación del ordenamiento jurídico-administrativo</i> .....	116
	A. La aplicación del ordenamiento jurídico-administrativo en el espacio .....	116
	B. La aplicación en el tiempo del ordenamiento jurídico-administrativo .....	117
	C. La interpretación del ordenamiento jurídico-administrativo .....	123
<b>II.</b>	<b>La Constitución como norma jurídica</b> .....	124
1.	<i>La introducción de la Constitución en el sistema tradicional de fuentes</i> .....	124
2.	<i>El valor normativo fundamental de la Constitución de 1978</i> ...	126
3.	<i>Los orígenes y el significado del valor normativo de la Constitución en el constitucionalismo occidental</i> .....	128
4.	<i>El carácter normativo directo, para ciudadanos y jueces y Tribunales, de la Constitución de 1978</i> .....	130

5.	<i>El monopolio jurisdiccional del Tribunal Constitucional sólo alcanza a la declaración de inconstitucionalidad de las Leyes, no a cualquier aplicación de la Constitución. El ámbito de aplicación de la Constitución que corresponde en todo caso a los Tribunales ordinarios</i> .....	132
6.	<i>El principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico</i> .....	135
7.	<i>Conclusión sobre el valor normativo de la Constitución</i> .....	138

### CAPÍTULO III

#### LA LEY

<b>I.</b>	<b>Concepto de Ley. La fuerza de Ley</b> .....	141
<b>II.</b>	<b>Titulares del poder legislativo</b> .....	144
	1. <i>La distribución territorial del poder legislativo</i> .....	144
	2. <i>La sanción y la promulgación regias de las Leyes</i> .....	145
<b>III.</b>	<b>La publicación de la Ley</b> .....	147
<b>IV.</b>	<b>El contenido de la Ley</b> .....	150
	1. <i>Doctrina general</i> .....	150
	2. <i>La subordinación a la Constitución; la Ley no es ejecución de la Constitución</i> .....	152
<b>V.</b>	<b>Clases de Leyes</b> .....	156
	1. <i>Leyes orgánicas</i> .....	156
	A. <i>Su origen y razón de ser</i> .....	156
	B. <i>El problema del rango normativo</i> .....	158
	C. <i>El concepto material de Ley orgánica</i> .....	161
	D. <i>Las materias de Ley orgánica</i> .....	162
	E. <i>Algunas precisiones adicionales</i> .....	167
	2. <i>Leyes ordinarias: de Pleno, de Comisión, refrendadas</i> .....	169
	3. <i>Decretos-leyes</i> .....	170
	A. <i>Concepto y ámbito</i> .....	170
	B. <i>La revisión parlamentaria del Decreto-ley</i> .....	176
	C. <i>El actual imperio del Decreto-ley</i> .....	178
	4. <i>Decretos legislativos</i> .....	180
<b>VI.</b>	<b>Los Tratados internacionales y su valor en Derecho interno</b> ...	180

<b>VII.</b>	<b>El Derecho comunitario como parte del ordenamiento jurídico nacional</b> .....	183
1.	<i>La cláusula de supranacionalidad del artículo 93 de la Constitución</i> .....	183
2.	<i>El ordenamiento jurídico comunitario: sus fuentes específicas</i> ...	184
3.	<i>Las relaciones entre el ordenamiento comunitario y el ordenamiento español</i> .....	188
4.	<i>La aplicación del ordenamiento comunitario</i> .....	191
	A. El principio de autonomía institucional .....	191
	B. El Tribunal de Justicia y la cuestión prejudicial sobre la validez e interpretación de las normas comunitarias .....	192
<b>VIII.</b>	<b>La inconstitucionalidad de las Leyes y el Tribunal Constitucional</b> .....	196
1.	<i>Principios generales</i> .....	196
2.	<i>El recurso directo</i> .....	200
3.	<i>El recurso en vía incidental o «cuestión de constitucionalidad» planteada por Jueces o Tribunales</i> .....	201
4.	<i>La Sentencia de inconstitucionalidad y sus efectos</i> .....	203
5.	<i>Otras vías de declaración de inconstitucionalidad de las Leyes</i> ...	206
6.	<i>La ejecución de las Sentencias y demás resoluciones del Tribunal</i> .....	207

#### CAPÍTULO IV EL REGLAMENTO

<b>I.</b>	<b>Concepto y justificación</b> .....	211
1.	<i>Concepto</i> .....	211
2.	<i>La justificación de la potestad reglamentaria</i> .....	213
3.	<i>La distinción entre Reglamentos y actos administrativos</i> .....	217
<b>II.</b>	<b>Requisitos de validez de los Reglamentos</b> .....	220
1.	<i>Límites formales</i> .....	221
	A. La competencia para emanar Reglamentos. El problema de la potestad reglamentaria de los Ministros y autoridades inferiores (circulares e instrucciones) .....	221

	B.	Reglamentos de órganos constitucionales y Administraciones independientes .....	224
	C.	La jerarquía normativa .....	226
	D.	El procedimiento para la elaboración de Reglamentos .....	227
	E.	La publicación .....	231
	2.	<i>Límites sustanciales</i> .....	232
	A.	El respeto a los principios generales del Derecho y en especial la interdicción de la arbitrariedad .....	232
	B.	Las técnicas de control de la discrecionalidad .....	237
	C.	La materia reglamentaria .....	238
	D.	Irretroactividad .....	240
<b>III.</b>		<b>La inderogabilidad singular de los Reglamentos</b> .....	241
<b>IV.</b>		<b>Clases de Reglamentos</b> .....	244
	1.	<i>Reglamentos jurídicos (normativos) y Reglamentos administrativos (de organización). El problema de las llamadas relaciones especiales de poder</i> .....	244
	2.	<i>Reglamentos ejecutivos, independientes y de necesidad</i> .....	246
	A.	Reglamentos ejecutivos .....	246
	B.	Reglamentos independientes .....	248
	C.	Reglamentos de necesidad .....	250
	3.	<i>Reglamentos y prescripciones autonómicas</i> .....	251
	A.	Significado y clases .....	251
	B.	Caracteres, contenido y régimen jurídico .....	253
<b>V.</b>		<b>Reglamentos ilegales</b> .....	254
	1.	<i>La sanción de nulidad de pleno derecho</i> .....	255
	2.	<i>Medios técnicos de reacción frente a los Reglamentos ilegales: la técnica general de la inaplicación y sus fundamentos</i> .....	259
	3.	<i>Los remedios activos</i> .....	262
	A.	Declaración de oficio de la nulidad del Reglamento ilegal por la propia Administración autora del mismo. La acción de nulidad del particular .....	262
	B.	Los recursos contencioso-administrativos. Recurso directo o indirecto contra Reglamentos .....	263
	C.	Recurso contra Reglamentos y jurisdicción constitucional .....	268

## CAPÍTULO V

LAS RELACIONES ENTRE LEY Y REGLAMENTO.  
EN PARTICULAR, LA LEGISLACIÓN DELEGADA

<b>I.</b>	<b>Principios que presiden las relaciones entre Ley y Reglamento</b> .....	271
1.	<i>La primacía de la Ley. Inexistencia de una reserva constitucional de un ámbito directo en favor del Reglamento</i> .....	272
2.	<i>La reserva de Ley: reserva material</i> .....	275
	A. La doctrina de las materias reservadas a la Ley .....	275
	B. El tema en la Constitución .....	279
	C. Conclusiones; en particular, el artículo 53.1 de la Constitución .....	281
3.	<i>La reserva de Ley en sentido formal (principio de la congelación del rango)</i> .....	286
<b>II.</b>	<b>La alteración de las relaciones entre Ley y Reglamento: la delegación legislativa</b> .....	286
1.	<i>Naturaleza, cobertura constitucional y clases de delegación legislativa</i> .....	286
2.	<i>La delegación recepticia: Textos articulados y Textos refundidos (decretos legislativos)</i> .....	290
	A. Textos refundidos: la refundición como operación técnica. Límites de la refundición y valor del Texto refundido. El efecto sustitutivo .....	292
	B. Textos articulados de Leyes de Bases .....	293
	a. La Ley de delegación: las «bases» como directrices y como límites de la delegación .....	293
	b. Desarrollo de la delegación .....	295
	c. Valor del Texto articulado .....	296
	d. Control de los excesos de la delegación. En especial, el control judicial .....	296
	C. El control de la constitucionalidad de la delegación recepticia .....	300
3.	<i>La remisión normativa</i> .....	303
	A. El mecanismo de la remisión normativa. La norma remitida como simple Reglamento .....	303
	B. Los límites de las remisiones normativas .....	305

a.	Reserva de Ley y remisión por ésta a un Reglamento .....	305
b.	Límites del desarrollo reglamentario a una remisión legal: la doctrina del «complemento indispensable» en el caso de los Reglamentos ejecutivos de las Leyes .....	307
4.	<i>La deslegalización</i> .....	310
A.	La deslegalización como degradación del rango normativo y ampliación del ámbito de la potestad reglamentaria .....	310
B.	Diferencias de la deslegalización con la remisión y la delegación recepticia .....	311
C.	Límites de la técnica deslegalizadora .....	312

## CAPÍTULO VI

### EL ORDENAMIENTO ESTATAL Y LOS ORDENAMIENTOS AUTONÓMICOS: SISTEMA DE RELACIONES

I.	<b>La pluralidad de ordenamientos</b> .....	316
II.	<b>La relación primaria entre la pluralidad de ordenamientos</b> ....	318
1.	<i>El principio general de separación o principio de la competencia</i> .....	318
2.	<i>La articulación de los ordenamientos estatal y autonómico en el supraordenamiento constitucional</i> .....	321
3.	<i>La posición jurídica de los Estatutos de Autonomía</i> .....	323
A.	El Estatuto en el sistema constitucional .....	323
B.	El Estatuto como norma autonómica y como norma del Estado .....	325
C.	El Estatuto como norma subordinada a la Constitución .....	326
D.	La relación del Estatuto con las demás Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas .....	328
III.	<b>Las relaciones positivas entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos</b> .....	330
IV.	<b>La cooperación entre los ordenamientos estatal y autonómico: principio general</b> .....	331
V.	<b>La concurrencia normativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas: normación básica y normación de desarrollo</b> .....	332

1.	<i>La idea general de dicha concurrencia</i> .....	332
2.	<i>El primer debate sobre el contenido de las bases: concepto formal y concepto material de las bases</i> .....	335
3.	<i>La estructura de la normación básica: círculo material de interés general, círculo de encuadramiento, círculo de suplencia ...</i>	337
4.	<i>La relación bases-desarrollo: preclusión, desplazamiento, condición de integración</i> .....	343
5.	<i>El problema del rango de las dos normaciones</i> .....	347
<b>VI.</b>	<b>La ejecución autonómica de la legislación del Estado</b> .....	350
1.	<i>La significación general de esta fórmula colaborativa entre los dos ordenamientos</i> .....	350
2.	<i>Las competencias propias del Estado en esta fórmula colaborativa</i> .....	352
	A. Legislación .....	352
	B. Administración propia .....	353
	C. La retención excepcional de facultades ejecutivas en el Estado .....	353
3.	<i>El problema del poder de supervisión del Estado sobre la ejecución autonómica de sus normas</i> .....	355
	A. El tema general .....	355
	B. Las razones del poder de supervisión .....	356
	a. En general .....	356
	b. Los títulos competenciales .....	357
	C. Extensión del poder de supervisión .....	359
	D. Los instrumentos del poder de supervisión. En particular el artículo 155 de la Constitución .....	361
	E. Las medidas preventivas de la unidad básica de ejecución de la legislación del Estado .....	365
4.	<i>El Régimen especial del nuevo artículo 135 de la Constitución</i> ...	365
<b>VII.</b>	<b>La coordinación entre los dos órdenes</b> .....	367
1.	<i>Naturaleza y contenido de la institución</i> .....	367
2.	<i>Los instrumentos: la técnica de las directrices</i> .....	370
3.	<i>Los instrumentos: los planes como técnica de coordinación. El principio de la «unidad del mercado nacional»</i> .....	372

<b>VIII.</b>	<b>Las relaciones de interferencia entre los dos ordenamientos: delegaciones estatales en favor de las Comunidades Autónomas, armonización legislativa, intervención coercitiva .....</b>	<b>376</b>
1.	<i>Las delegaciones estatales en favor de las Comunidades Autónomas .....</i>	377
	A. Delegaciones normativas .....	377
	B. Delegaciones y transferencias de competencias .....	378
2.	<i>Las Leyes estatales de armonización .....</i>	381
3.	<i>Ejecución y coerción estatal. El artículo 155 de la Constitución .....</i>	383
<b>IX.</b>	<b>Las relaciones de integración entre los dos ordenamientos: la cláusula constitucional de prevalencia del Derecho estatal ...</b>	<b>384</b>
1.	<i>La significación general de la cláusula de prevalencia .....</i>	384
2.	<i>El campo aplicativo de la cláusula .....</i>	387
3.	<i>Los efectos .....</i>	391
4.	<i>El fundamento de la regla de la prevalencia .....</i>	392
<b>X.</b>	<b>Las relaciones de integración entre los dos ordenamientos: la cláusula de suplencia general del Derecho estatal .....</b>	<b>393</b>
1.	<i>El sentido general del sistema de suplencia del Derecho estatal ...</i>	393
2.	<i>El problema creado por las Sentencias constitucionales de 27 de junio de 1996 y 20 de marzo de 1997 a propósito de las Leyes estatales dictadas expresamente como supletorias .....</i>	395
<b>XI.</b>	<b>Una referencia a los ordenamientos forales .....</b>	<b>399</b>

## TÍTULO TERCERO

### LA POSICIÓN JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN

#### CAPÍTULO VII

#### LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

<b>I.</b>	<b>Introducción .....</b>	<b>407</b>
<b>II.</b>	<b>La Administración del Estado como persona jurídica .....</b>	<b>408</b>
1.	<i>Evolución histórica y situación actual .....</i>	408
2.	<i>Los caracteres de la Administración estatal como persona jurídica .....</i>	413

<b>III.</b>	<b>Las Comunidades Autónomas</b> .....	415
<b>IV.</b>	<b>La diversificación de Administraciones públicas</b> .....	417
<b>V.</b>	<b>Tipología de los entes públicos</b> .....	421
	1. <i>Entes territoriales y no territoriales</i> .....	422
	2. <i>Entes de base corporativa y entes de base fundacional o institucional</i> .....	425
	A. La distinción básica entre Corporación e Institución .....	425
	B. Instituciones públicas y privadas .....	426
	C. La utilización de la figura de la fundación .....	429
	D. La diversidad de principios organizativos: autoadministración y gestión burocrática .....	430
	3. <i>Las clases de Corporaciones</i> .....	432
	A. Las Corporaciones territoriales .....	432
	B. Las Corporaciones sectoriales de base privada .....	433
	C. Las Corporaciones interadministrativas .....	441
	4. <i>En particular, la Administración institucional</i> .....	441
	A. Teoría general .....	441
	B. «Excursus» sobre el abuso de la creación de entes institucionales como técnica de «huida del Derecho Administrativo» .....	446
	C. Sobre la consistencia de las personas jurídicas institucionales .....	450
	D. La relación de instrumentalidad .....	452
	E. Las clases de entes institucionales. En particular, los organismos autónomos y los consorcios .....	457
	5. <i>Derecho Público y Derecho Privado en las formas de personificación y en el régimen de las entidades públicas</i> .....	459
	A. Las sociedades de ente público .....	462
	B. Las fundaciones del sector público .....	465
	C. Los entes con forma pública de personificación que actúan en el tráfico en régimen privado: Las entidades públicas empresariales .....	466
<b>VI.</b>	<b>Capacidad jurídica de los entes públicos</b> .....	467
	1. <i>La capacidad jurídica de Derecho Público</i> .....	468
	2. <i>La capacidad de Derecho Privado</i> .....	472

<b>VII.</b>	<b>Observaciones sobre las llamadas autoridades administrativas independientes .....</b>	<b>472</b>
-------------	--	------------

## CAPÍTULO VIII

### EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

<b>I.</b>	<b>Estado de Derecho y principio de legalidad: el sentido originario de este principio .....</b>	<b>479</b>
<b>II.</b>	<b>El ámbito del principio de legalidad y su construcción técnica .....</b>	<b>483</b>
	1. <i>Las construcciones tradicionales del principio de legalidad de la Administración: aplicación singular de la Ley y doctrina de la vinculación negativa .....</i>	484
	2. <i>La doctrina de la vinculación positiva de la Administración a la legalidad .....</i>	486
<b>III.</b>	<b>El mecanismo del principio de legalidad de la Administración como técnica de atribución legal de potestades .....</b>	<b>489</b>
	1. <i>El concepto técnico de potestad. Caracteres y clases .....</i>	489
	2. <i>La singularidad de las potestades administrativas. Potestades y poder público. Potestades y situaciones activas de los súbditos. Potestades funcionales o fiduciarias .....</i>	492
	3. <i>La técnica de la atribución de potestad. Autoatribución de potestades. Atribución expresa y poderes implícitos o inherentes. Atribución específica y supuestas cláusulas generales de apoderamiento. Las situaciones de excepción, la suspensión de la legalidad y sus límites .....</i>	495
	A. Autoatribución de potestades .....	495
	B. Atribución expresa y poderes inherentes o implícitos .....	496
	C. Atribución específica y cláusulas generales de apoderamiento .....	497
<b>IV.</b>	<b>Potestades regladas y potestades discrecionales .....</b>	<b>500</b>
	1. <i>La esencia de la distinción y sus términos concretos .....</i>	500
	2. <i>Discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados .....</i>	505
	3. <i>Las técnicas de reducción y control judicial de la discrecionalidad .....</i>	512
	A. La evolución de las técnicas de control .....	512
	B. El control de los elementos reglados. En especial el control del fin y la desviación de poder .....	515

C.	El control de los hechos determinantes .....	518
D.	El control por los principios generales del Derecho .....	522
4.	<i>Discrecionalidad y arbitrariedad. Significado y alcance de la prohibición constitucional de la arbitrariedad de los poderes públicos</i> .....	525
5.	<i>Control de la discrecionalidad y tutela judicial efectiva</i> .....	531
V.	<b>La dinámica del principio de legalidad</b> .....	534

## CAPÍTULO IX

### LAS RELACIONES ENTRE ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA Y EL PRINCIPIO DE AUTOTUTELA

I.	<b>La posición de la Administración con los Tribunales</b> .....	539
II.	<b>La explicación histórico-política: de la identidad subjetiva entre Administración y Tribunales al principio de separación</b> .....	542
1.	<i>La cuestión en el Antiguo Régimen</i> .....	542
2.	<i>La cuestión en el Derecho anglosajón</i> .....	547
3.	<i>La formulación revolucionaria del principio de separación entre Administración y Tribunales y sus consecuencias</i> .....	552
4.	<i>La configuración del principio de separación en Derecho español</i> .....	555
III.	<b>La explicación dogmática: el principio de autotutela</b> .....	557
1.	<i>La insuficiencia de las explicaciones históricas: el principio de autotutela como explicación unitaria</i> .....	557
2.	<i>La singularidad de la autotutela administrativa respecto a la privada</i> .....	558
3.	<i>Autotutela conservativa y autotutela agresiva</i> .....	560
4.	<i>Autotutela declarativa y presunción de legalidad de los actos administrativos</i> .....	561
5.	<i>Autotutela ejecutiva</i> .....	564
6.	<i>La autotutela en segunda potencia</i> .....	565
7.	<i>Los límites de la autotutela administrativa</i> .....	567
8.	<i>Los abusos de la autotutela</i> .....	570
9.	<i>Las consecuencias de la autotutela</i> .....	572
10.	<i>La articulación entre autotutela administrativa previa y tutela final jurisdiccional</i> .....	575

A.	Doctrina general .....	575
B.	En particular, la exigencia cualificada como contrapeso de la autotutela de medidas cautelares en el contencioso-administrativo .....	579
IV.	<b>El sistema de conflictos</b> .....	581

## TÍTULO CUARTO

### LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

#### CAPÍTULO X

#### LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTO Y ELEMENTOS. CLASES. EFICACIA DE LOS ACTOS. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

I.	<b>El concepto de acto administrativo</b> .....	589
1.	<i>Significación general y alcance de la teoría de los actos administrativos. La delimitación del concepto</i> .....	589
2.	<i>La definición del acto administrativo</i> .....	592
II.	<b>Los elementos de los actos administrativos</b> .....	597
1.	<i>Los elementos subjetivos: Administración, órgano, competencia, investidura del titular del órgano</i> .....	597
2.	<i>Los elementos objetivos: presupuesto de hecho, fin, causa, motivo</i> .....	599
3.	<i>Los elementos objetivos: la declaración y su contenido y objeto</i> ...	604
4.	<i>Los elementos formales: el procedimiento y la forma de manifestación. En particular, la motivación</i> .....	607
III.	<b>Las clases de actos administrativos</b> .....	615
1.	<i>Actos decisorios externos y actos no decisorios</i> .....	616
2.	<i>Actos resolutorios y de trámite</i> .....	617
3.	<i>Actos favorables y actos de gravamen</i> .....	619
4.	<i>Otras distinciones funcionales</i> .....	621
IV.	<b>La cuestión de los actos políticos o de Gobierno</b> .....	623
V.	<b>La eficacia de los actos administrativos</b> .....	628
1.	<i>En general: presunción de validez y obligación de cumplimiento inmediato</i> .....	628

2.	<i>Condiciones de eficacia. La eficacia demorada. En especial, la notificación y la publicación</i> .....	630
3.	<i>La retroactividad de los actos administrativos</i> .....	637
4.	<i>Cesación de la eficacia: la suspensión y sus clases</i> .....	638
<b>VI.</b>	<b>El silencio administrativo</b> .....	645
1.	<i>El silencio administrativo en la primitiva LPA de 1958</i> .....	645
A.	El silencio negativo .....	645
B.	El silencio positivo .....	648
2.	<i>La regulación del silencio administrativo en la LPC de 1992</i> ...	650
A.	El sentido general de la regulación inicial .....	650
B.	El silencio administrativo en la actualidad .....	652
a.	Los efectos positivos o negativos del silencio. Reglas y excepciones .....	652
b.	El silencio negativo como simple ficción legal de efectos exclusivamente procesales .....	653
c.	El silencio positivo como acto presunto en todo equivalente al acto expreso estimatorio .....	654
d.	El plazo de producción del silencio .....	658
e.	El plazo para recurrir el silencio administrativo .....	659

## CAPÍTULO XI

### LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS (CONTINUACIÓN): VALIDEZ E INVALIDEZ. REVOCACIÓN Y ANULACIÓN

<b>I.</b>	<b>La teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo</b> .....	664
1.	<i>La invalidez de los actos jurídicos en general: inexistencia, nulidad y anulabilidad</i> .....	664
2.	<i>La autotutela de la Administración y su incidencia en la teoría de las nulidades</i> .....	666
3.	<i>Grados de invalidez de los actos administrativos</i> .....	668
<b>II.</b>	<b>La nulidad absoluta o de pleno Derecho de los actos administrativos</b> .....	669
1.	<i>Características y efectos de la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos</i> .....	669
2.	<i>Los supuestos legales de nulidad de pleno derecho</i> .....	671

A.	Los supuestos de nulidad de pleno derecho del artículo 62 LPC .....	672
a.	Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio .....	673
b.	Actos de contenido imposible .....	674
c.	Actos constitutivos de infracción penal o dictados como consecuencia de ésta .....	675
d.	Actos dictados con omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido .....	678
e.	Actos dictados con infracción de las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados .....	680
f.	Actos que lesionan los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional .....	681
g.	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 ...	682
h.	Supuestos de nulidad de pleno derecho tipificados por Leyes especiales .....	683
3.	<i>Valoración crítica del sistema legal</i> .....	687
A.	El criterio delimitador de los dos tipos básicos de invalidez .....	687
B.	El alcance institucional del vicio de incompetencia manifiesta .....	688
<b>III.</b>	<b>La anulabilidad de los actos administrativos</b> .....	691
1.	<i>Características y efectos de la anulabilidad de los actos administrativos</i> .....	691
2.	<i>Vicios que hacen anulable el acto: el artículo 48 LPAC</i> .....	694
3.	<i>Consideración especial del vicio de forma o de procedimiento</i> ....	695
A.	El carácter instrumental de las formas .....	695
B.	Reducción progresiva de los vicios de forma .....	696
C.	El principio de economía procesal y la virtud invalidante de los vicios de forma: casos en que puede admitirse .....	697
D.	El problema de la declaración de la nulidad de lo actuado .....	700

4.	<i>Convalidación, conversión e incomunicación de invalidez</i> .....	701
<b>IV.</b>	<b>Las irregularidades no invalidantes</b> .....	702
<b>V.</b>	<b>La revocación de los actos administrativos</b> .....	703
1.	<i>Planteamiento general. Clases de revocación</i> .....	703
2.	<i>La revocación por motivos de legalidad. La revisión de oficio en la LPAC</i> .....	704
A.	Principios generales .....	704
B.	Ámbito de aplicación del sistema de revisión de oficio establecido por la LPAC .....	705
C.	La revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho. Requisitos .....	706
D.	La revisión de los actos anulables .....	709
a.	El recurso de lesividad y la revocación de los actos favorables .....	710
b.	La revisión de oficio de los actos de gravamen .....	711
E.	La corrección de errores materiales y aritméticos ....	712
F.	Límites a las facultades de revisión de oficio .....	713
3.	<i>Las especialidades del ámbito fiscal</i> .....	715
4.	<i>La revocación por motivos de oportunidad</i> .....	716
A.	Carácter excepcional y matiz expropiatorio: necesidad de indemnización .....	716
B.	La revocación de licencias en el ámbito local .....	717
5.	<i>Las reservas de revocación, la revocación sanción y las revocaciones indirectas</i> .....	718
<b>VI.</b>	<b>La anulación de los actos administrativos en vía de recurso</b> ...	720

## CAPÍTULO XII

### LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN Y, EN ESPECIAL, LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

<b>I.</b>	<b>Los convenios de la Administración en general. Naturaleza y clases</b> .....	723
1.	<i>La actividad multilateral de la Administración y sus distintas especies</i> .....	723

2.	<i>En particular, los convenios entre Administración y administrados. Clases. En especial, los llamados conciertos de Administración</i> .....	725
3.	<i>La aplicación de la institución contractual a los convenios Administración-administrados</i> .....	730
<b>II.</b>	<b>La figura del contrato administrativo: formación histórica y sentido actual</b> .....	<b>733</b>
1.	<i>La teorización de la figura del contrato administrativo como un contrato regido por el Derecho Público</i> .....	734
2.	<i>La revisión de la doctrina sustantivadora del contrato administrativo</i> .....	738
3.	<i>Las modulaciones de la institución contractual en los contratos administrativos</i> .....	740
4.	<i>La presencia subjetiva de la Administración como requisito «sine qua non» del contrato administrativo. La incidencia del Derecho Comunitario en la contratación pública</i> .....	746
<b>III.</b>	<b>Contratos del sector público, contratos administrativos y contratos privados de la Administración en el ordenamiento vigente</b> .....	<b>750</b>
1.	<i>Ámbito de aplicación de la LCSP</i> .....	750
2.	<i>Contratos administrativos y contratos privados del sector público en la Ley vigente</i> .....	752
3.	<i>Trascendencia efectiva de la distinción entre contratos administrativos y contratos privados de la Administración y de las demás entidades integrantes del sector público</i> .....	753
	A. Comunidad de reglas de competencia y procedimiento para todos los contratos de la Administración. Los actos separables .....	754
	B. La regulación de fondo de los contratos administrativos y de los contratos privados de la Administración .....	756
	C. El reparto jurisdiccional .....	757
<b>IV.</b>	<b>El procedimiento de contratación en general</b> .....	<b>759</b>
1.	<i>Normas aplicables a los distintos entes y organismos sujetos a la LCSP</i> .....	759
2.	<i>Presupuestos del procedimiento y preparación del contrato</i> .....	759
3.	<i>La libertad de concurrencia y sus excepciones</i> .....	762
4.	<i>Los procedimientos de selección de contratistas y las formas de adjudicación de los contratos</i> .....	765

5.	<i>El recurso especial exigido por la normativa comunitaria</i> .....	772
6.	<i>La formalización del contrato</i> .....	774
<b>V.</b>	<b>Las garantías de la contratación</b> .....	775

### CAPÍTULO XIII

#### LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NOMINADOS (DE OBRAS, SERVICIOS PÚBLICOS, SUMINISTROS Y OTROS): CONTENIDO, EFECTOS Y EXTINCIÓN

<b>I.</b>	<b>La caracterización legal de los contratos administrativos nominados (de obras, servicios, suministros y otros)</b> .....	779
1.	<i>Introducción</i> .....	779
2.	<i>Los tipos contractuales de la LCSP</i> .....	780
<b>II.</b>	<b>Contenido y efectos de los contratos administrativos nominados</b> .....	785
1.	<i>Principios generales: la prevalencia del fin sobre el objeto y la peculiar configuración del equilibrio contractual</i> .....	785
2.	<i>Prerrogativas de la Administración en la ejecución de los contratos administrativos</i> .....	787
A.	Los poderes de dirección, inspección y control ....	787
B.	El poder de interpretación unilateral del contrato .....	788
C.	El poder de modificación del objeto del contrato ....	789
3.	<i>Las técnicas de garantía del equilibrio financiero del contrato</i> ...	793
A.	La compensación por ejercicio del «ius variandi» ....	794
B.	El «factum principis» .....	795
C.	La doctrina de la imprevisión o del riesgo imprevisible .....	797
D.	La compensación por riesgos imprevistos .....	803
E.	La revisión de precios .....	803
4.	<i>Riesgo y ventura y fuerza mayor en el contrato de obra</i> .....	805
<b>III.</b>	<b>La extinción de los contratos administrativos</b> .....	807
1.	<i>El cumplimiento del contrato</i> .....	807
A.	La recepción .....	807
B.	La duración del contrato de gestión de servicios públicos y el problema de la reversión .....	810

2.	<i>La nulidad de los contratos</i> .....	812
3.	<i>La resolución de los contratos administrativos: causas, modalidades y efectos</i> .....	814
A.	La pérdida o restricción de la personalidad o la capacidad del contratista .....	815
B.	El incumplimiento del contratista .....	816
C.	El incumplimiento de la Administración .....	818
D.	La modificación, suspensión o supresión del objeto del contrato por la Administración .....	822
E.	El mutuo disenso .....	823
F.	Otras causas de resolución .....	823
IV.	<b>La cesión del contrato y el subcontrato</b> .....	824

#### CAPÍTULO XIV

### LA COACCIÓN ADMINISTRATIVA. LA ACTIVIDAD TÉCNICA DE LA ADMINISTRACIÓN

I.	<b>El sentido general del tema de la coacción administrativa</b> .....	829
II.	<b>Las manifestaciones de la coacción administrativa</b> .....	831
1.	<i>La ejecución forzosa</i> .....	831
A.	Concepto y ámbito .....	831
B.	El acto administrativo como título de la ejecución ...	833
C.	La ejecución está «en línea directa de continuación del acto», y se dirige a actualizar la obligación que del mismo resulta, sin innovarla ni sustituirla .....	834
D.	La ejecución forzosa no requiere la firmeza del acto .....	836
2.	<i>La coacción directa</i> .....	837
3.	<i>Coacción legítima y «vía de hecho»</i> .....	841
III.	<b>Los medios de ejecución forzosa</b> .....	844
1.	<i>El apremio sobre el patrimonio. El procedimiento de apremio</i> ....	844
2.	<i>La ejecución subsidiaria</i> .....	846
3.	<i>La multa coercitiva</i> .....	846
4.	<i>La compulsión sobre las personas</i> .....	848
5.	<i>El desahucio administrativo</i> .....	849

6.	<i>Principios generales de utilización de los medios de ejecución forzosa</i> .....	849
<b>IV.</b>	<b>La coacción directa</b> .....	852
1.	<i>Los supuestos de coacción directa</i> .....	852
A.	La autodefensa administrativa .....	853
a.	En general .....	853
b.	En particular, la defensa posesoria .....	853
B.	Actuación coactiva de la Administración para el impedimento o la eliminación de hechos punibles y de infracciones de orden público .....	855
C.	En particular, el uso de armas .....	856
D.	Las situaciones de estado de necesidad .....	860
2.	<i>Principios generales en la actuación de la coacción directa</i> ....	862
<b>V.</b>	<b>Las coacciones ilegítimas: la vía de hecho</b> .....	865
1.	<i>Requisitos del concepto de vía de hecho</i> .....	865
A.	Inexistencia o irregularidad sustancial del acto de cobertura .....	866
B.	Irregularidad o exceso en la propia actividad de ejecución .....	867
2.	<i>La protección ante la vía de hecho: medios utilizables</i> .....	868
3.	<i>Las acciones interdictales para retener y recobrar la posesión</i> ....	870
4.	<i>La vía de hecho y la protección de las libertades públicas</i> .....	870
<b>VI.</b>	<b>La actividad técnica de la administración</b> .....	871
1.	<i>Planteamiento general</i> .....	871
2.	<i>La teoría jurídica de la actividad técnica administrativa</i> .....	873