

ÍNDICE

PRÓLOGO SEGUNDA EDICIÓN.....	21
TRATADOS, MANUALES Y OBRAS GENERALES	23
ABREVIATURAS Y SIGLAS	29
TEMA I. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	31
I. INTRODUCCIÓN: LA SENTENCIA AGNÉS BLANCO	31
II. PLANTEAMIENTO INICIAL. ¿QUÉ ES EL DERECHO ADMINISTRATIVO?	32
1. Cuestiones generales	32
2. El Derecho Administrativo y las distintas disciplinas jurídicas	36
III. IDENTIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	40
1. Desde el punto de vista orgánico o subjetivo	40
A) Administración General del Estado	41
B) Administración de las comunidades autónomas.....	41
C) Entidades que integran la Administración local.....	42
D) Administración institucional	43
E) Administración corporativa	44
2. Desde el punto de vista material u objetivo	44
IV. EL DERECHO ADMINISTRATIVO, DERECHO PROPIO Y PECULIAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ORIGEN HISTÓRICO Y CARACTERÍSTICAS.	45
1. Campo de aplicación	45
2. Origen histórico: La instauración del Estado de Derecho como presupuesto para la existencia del Derecho Administrativo	45
A) Introducción: El impacto de la Revolución Francesa	45
B) El Estado Liberal de Derecho y las bases del Derecho Administrativo	46
C) El Estado Social y Democrático de Derecho.....	54
D) La denominada «Generación de la RAP» y las bases del Derecho Administrativo moderno	55

E) Los inicios del Derecho Público en Cataluña	58
F) El sistema continental del Derecho Administrativo y el <i>Rule of Law</i> . . .	59
3. Características del Derecho Administrativo	60
4. La Administración europea y el Derecho Administrativo europeo	61
V. CRITERIOS Y LÍMITES EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. . . .	63
1. Criterios de aplicación del Derecho Administrativo. La concepción actual	63
2. Límites en la aplicación del Derecho Administrativo. La extensión del Derecho Público a ciertos particulares	65
VI. LOS RETOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DE NUESTRO TIEMPO	70
PARA SABER MÁS.	71
TEMA II. EL ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO. SUS FUENTES.	
EL REGLAMENTO	75
I. ESTRUCTURA Y CARACTERÍSTICAS DEL ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO. . . .	76
1. Planteamiento	76
2. La Constitución: Los principios constitucionales del derecho administrativo.	81
A) Planteamiento. Los fundamentos constitucionales de la disciplina . . .	81
B) La influencia de la Constitución sobre el ordenamiento jurídico-administrativo.	81
3. El derecho comunitario europeo	86
A) Planteamiento.	86
B) El derecho originario y el derecho derivado	87
C) El régimen de validez y legalidad del derecho derivado	91
D) Los principios generales del derecho comunitario. Los métodos de interpretación del TJUE.	92
E) Los principios del derecho comunitario y sus relaciones con el derecho interno.	95
F) La adaptación del derecho estatal al derecho comunitario. Su aplicación por la Administración y los jueces	97
4. La ley. Las leyes orgánicas. Las leyes ordinarias	100
A) La ley: concepto y significado.	100
B) Leyes orgánicas y leyes ordinarias	101
5. Los estatutos de autonomía. La ley autonómica	105
6. Las disposiciones normativas con rango de ley: decreto legislativo y decreto ley	109
A) Rasgos comunes	109
B) El decreto ley	110
C) Los decretos legislativos. Su control	114
7. El control de constitucionalidad de leyes y normas con rango de ley	117
A) Planteamiento: control concentrado de constitucionalidad	117
B) El recurso de inconstitucionalidad	117
C) La cuestión de inconstitucionalidad.	118

D)	Los conflictos en defensa de la autonomía local	119
E)	La autocuestión de inconstitucionalidad en el seno del recurso de amparo	119
F)	Conflictos constitucionales de competencia	119
G)	La previsión del art. 161.2 CE. La suspensión de la norma con rango legal autonómica	120
H)	El papel del Consejo de Garantías Estatutarias	120
II.	EL REGLAMENTO	121
1.	Concepto	121
2.	Fundamento de la potestad reglamentaria	123
3.	Terminología de los reglamentos	124
4.	Clases de reglamentos	126
A)	Según el sujeto que los dicta	126
B)	Según su relación con la ley	126
C)	Según sus destinatarios	128
5.	Reglas para la validez de los reglamentos	129
A)	La competencia para dictar reglamentos (remisión)	129
B)	El procedimiento de elaboración	130
C)	El respeto a los principios de jerarquía normativa y de reserva de ley	133
D)	El respeto a los principios generales del derecho (remisión)	135
E)	El control del fin: la desviación de poder (remisión)	136
F)	El derecho europeo como límite (remisión)	136
6.	La publicación y entrada en vigor. Las reglas de la derogación. Su inderogabilidad singular	136
7.	El reglamento ilegal. Vías de control	137
A)	El control por la propia Administración	137
B)	El control por los tribunales de justicia. El papel los tribunales de lo contencioso-administrativo	138
C)	El control del reglamento inconstitucional. El papel del Tribunal Constitucional	141
D)	La incidencia del derecho europeo en el control judicial de la potestad reglamentaria: la teoría de las normas-pantalla (<i>loi écran</i>) y el papel del TJUE	142
III.	OTRAS FUENTES DEL DERECHO. EN PARTICULAR, LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO	143
1.	Los principios generales del derecho	143
2.	Instrucciones y órdenes de servicio. Las denominadas circulares normativas de los entes institucionales o administraciones independientes	146
PARA SABER MÁS		148
BIBLIOGRAFÍA		149

TEMA III. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	153
I. ESTADO DE DERECHO Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD. EL SOMETIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN A LA LEY Y AL DERECHO.	153
1. Planteamiento. Aproximación conceptual.	153
2. Evolución histórica	154
II. LA TÉCNICA DE LA ATRIBUCIÓN DE POTESTADES A LA ADMINISTRACIÓN: EL PODER PARA ACTUAR.	157
III. POTESTADES REGLADAS Y POTESTADES DISCRECIONALES	160
IV. LÍMITES EN EL EJERCICIO DE LAS POTESTADES DISCRECIONALES. LOS PODERES DEL JUEZ	163
1. Planteamiento. De la exención inicial a la profundización del control judicial	163
2. La competencia del órgano que actúa	165
3. El control de los hechos determinantes.	168
4. El respeto al procedimiento legalmente establecido	169
5. El control del fin: La desviación de poder.	170
6. El control del núcleo de la discrecionalidad mediante los principios generales del derecho. En particular, los principios de racionalidad, proporcionalidad y congruencia. La interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Los derechos fundamentales como límite	173
7. La motivación	175
8. Los denominados poderes de sustitución del juez. La STS de 15 de marzo de 1993 (Plan General de Granollers)	177
A) Las soluciones constitucionales y de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa.	177
B) Un pedagógico supuesto: la STS de 15 de marzo de 1993 (Plan General de Granollers).	178
V. CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS Y AUSENCIA DE DISCRECIONALIDAD	180
VI. CONCLUSIONES. UN LARGO CAMINO POR RECORRER	182
PARA SABER MÁS	184
TEMA IV. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. TEORÍA GENERAL.	
LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL.	187
I. TEORÍA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	188
1. Planteamiento. La necesidad de las reformas organizativas y las limitaciones que en este campo tiene el derecho administrativo como disciplina	188
2. Las distintas administraciones públicas y el principio de personalidad jurídica única de la Administración	189
3. Marco constitucional, estatutario y legislativo en la regulación de la organización administrativa. La estructura de las administraciones públicas. La teoría del órgano	190

A) Marco constitucional, estatutario y legislativo	190
B) La estructura de las administraciones públicas. La teoría del órgano.	193
4. Principios organizativos y de funcionamiento de las administraciones públicas	196
A) El principio de objetividad. La necesaria (e incumplida) distinción entre política y administración en la organización administrativa.	196
B) El principio de legalidad	200
C) Los principios de eficacia y de eficiencia	200
D) El principio de transparencia	201
E) El principio de jerarquía	205
F) El principio de descentralización	205
G) El principio de desconcentración	206
H) Los principios de coordinación y cooperación	206
I) El principio de la atribución de competencias. Técnicas de alteración del ejercicio de competencias.	207
II. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	209
1. El Gobierno	210
2. La Administración central del Estado	213
3. La Administración periférica del Estado	217
4. La Administración del Estado en el exterior	219
5. La Administración consultiva. El Consejo de Estado	220
III. LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA. ESPECIAL REFERENCIA A LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA	221
1. El gobierno autonómico.	222
2. La organización de la Administración autonómica	224
A) La Administración autonómica general o central	224
B) Las delegaciones territoriales de la Administración autonómica	224
3. La Administración de la Generalitat de Cataluña	225
A) Cuestiones generales	226
B) La Administración activa	226
C) La Administración autonómica consultiva. La Comisión Jurídica Asesora	228
D) Instituciones estatutarias de control y consulta. El Consejo de Garantías Estatutarias	228
IV. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	229
1. Cuestión previa: la autonomía local	230
2. Régimen jurídico de la Administración local	231
A) Regulación estatal.	232
B) Regulación autonómica.	233
C) Regulación local	234
3. El municipio	234
A) Las competencias del municipio	234
B) Régimen general	237
C) Regímenes especiales	242

4. La provincia. La veguería	244
A) Organización provincial	245
B) Regímenes especiales	246
5. Los cabildos y los consejos insulares	248
6. Otras entidades locales	248
A) Comarcas	248
B) Entidades metropolitanas	249
C) Mancomunidades de municipios	250
D) Consorcios	251
PARA SABER MÁS	253
TEMA V. LAS ADMINISTRACIONES NO TERRITORIALES: LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL. LA ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA	257
I. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL	257
1. Concepto y evolución histórica	257
2. Marco constitucional y normativo	261
3. Organismos públicos	262
A) Organismos autónomos	263
B) Entidades públicas empresariales	266
C) Agencias estatales	269
4. Entes públicos atípicos o de régimen particular	271
A) Entes atípicos	271
B) Universidades públicas	272
C) La Administración electoral: la Junta Electoral Central	272
5. Las administraciones denominadas independientes o autoridades de regulación	273
A) Introducción. La aparición de un nuevo fenómeno y sus causas	273
B) Notas características	274
C) La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia	275
6. Entidades privadas del sector público	277
A) Sociedades mercantiles públicas	277
B) Fundaciones públicas. Fundaciones en mano pública	283
II. LA ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA	287
1. Precisiones conceptuales, marco constitucional y estatutario: colegios profesionales; cámaras de comercio, industria y navegación; cofradías de pescadores; cámaras agrarias; comunidades de usuarios de aguas o comunidades de regantes; entidades urbanísticas colaboradoras	287
2. Los colegios profesionales	291
A) Origen histórico. Marco constitucional, estatutario y legislativo	291
B) Régimen jurídico de los colegios profesionales	295
C) Problemas de regulación y funcionamiento. Sus soluciones. El impacto de la Directiva Servicios	298

D) Una última cuestión: la necesaria articulación de competencias y servicios entre las distintas organizaciones colegiales (colegios, consejos generales y consejos autonómicos)	303
PARA SABER MÁS	305
TEMA VI. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO	311
I. PLANTEAMIENTO	311
II. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO	312
III. CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS	316
IV. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	324
V. EL ACTO PRESUNTO. LA INACTIVIDAD FORMAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO	330
1. Planteamiento	330
2. Clases de silencio administrativo	332
A) Silencio positivo	332
B) Silencio negativo	332
3. Procedimiento	333
4. Valoración final	336
VI. LA INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO	336
1. Planteamiento	336
2. Diferencias entre nulidad y anulabilidad	337
3. La nulidad de pleno derecho	338
A) Actos que lesionan los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional	338
B) Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio	338
C) Actos que tengan contenido imposible	340
D) Actos constitutivos de infracción penal o que se dictan como consecuencia de ésta	341
E) Actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido	342
F) Actos dictados con infracción de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados	342
G) 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	343
H) Cualquier otra causa de nulidad que establezca una ley sectorial	346
4. La anulabilidad	346
5. La irregularidad no invalidante	346
VII. EFICACIA. NOTIFICACIÓN	347
1. Planteamiento	347
2. La notificación. Las notificaciones electrónicas	347

VIII. EJECUTIVIDAD Y EJECUTORIEDAD O EJECUCIÓN FORZOSA	352
1. Planteamiento	352
2. Principios comunes a los medios de ejecutoriedad o ejecución forzosa.	352
3. Medios de ejecución forzosa	355
A) Apremio sobre el patrimonio	355
B) Ejecución subsidiaria	357
C) Multa coercitiva	357
D) Compulsión sobre las personas	358
PARA SABER MÁS.	359
TEMA VII. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	363
I. CONCEPTO Y FINALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	363
1. Planteamiento	363
2. Concepto de procedimiento administrativo. Su finalidad y función en el ordenamiento administrativo	364
II. REGULACIÓN LEGAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	365
1. La competencia legislativa para regular el procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo común. Los procedimientos especiales	365
2. La actual regulación legal	366
3. Sujetos que intervienen en el procedimiento administrativo	368
A) La Administración actuante: competencia, abstención y recusación y responsables del procedimiento	368
B) La condición de interesado	371
III. LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	372
1. Principios relativos a la tramitación del procedimiento	372
2. Principios relativos a los derechos de los ciudadanos	375
IV. TRÁMITES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	377
1. La iniciación del procedimiento	378
A) La iniciación de oficio.	378
B) La iniciación a instancia de parte. La solicitud. Requisitos y lugares de presentación	379
C) La declaración responsable y la comunicación previa.	382
2. La ordenación del procedimiento	384
A) El expediente administrativo	384
B) Los plazos del procedimiento. Incumplimiento, cómputo y modificación	385
D) Las medidas provisionales.	387
3. Actos de instrucción	389
A) Las alegaciones	389
B) Las pruebas.	390
C) Los informes	391
D) La información pública.	392
E) El trámite de audiencia.	394
F) La propuesta de resolución	395

4. La terminación del procedimiento	395
A) La resolución	396
B) La terminación convencional	396
C) El desistimiento y la renuncia	398
D) La caducidad del procedimiento	398
E) El silencio administrativo (remisión)	399
V. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN RELACIÓN A LA IMPLANTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA	401
PARA SABER MÁS	404
TEMA VIII. EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN Y LAS GARANTÍAS DE LOS CIUDADANOS: LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.	409
I. PLANTEAMIENTO.	409
II. LA REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS NULOS. LA ACCIÓN DE NULIDAD. LA DECLARACIÓN DE LESIVIDAD. LA REVOCACIÓN. LA RECTIFICACIÓN DE ERRORES	411
1. Planteamiento	411
2. La revisión de oficio de actos nulos. La acción de nulidad	412
3. La declaración o recurso de lesividad	414
4. La revocación.	416
5. La corrección de errores.	418
III. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	419
1. Concepto, naturaleza y regulación legal	419
2. Principios generales	421
3. Clases de recursos administrativos	426
A) Recursos ordinarios: recurso de alzada y recurso de reposición	426
B) Recurso extraordinario de revisión.	431
C) Recursos especiales por razón de la materia	432
4. El procedimiento de resolución de los recursos administrativos.	438
IV. MEDIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: MEDIACIÓN, TRANSACCIÓN, CONCILIACIÓN. EL ARBITRAJE Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ARBITRAL.	440
1. La sustitución de los recursos administrativos. Principios generales	440
2. Mediación, transacción y conciliación	441
2.a. La mediación	441
2.b. La transacción	441
2.c. La conciliación	442
3. El arbitraje de derecho administrativo	443
4. La actividad administrativa arbitral	444
5. Perspectivas de futuro.	445
V. RECLAMACIÓN PREVIA AL EJERCICIO DE ACCIONES CIVILES Y LABORALES	445
1. Condiciones generales	445

2. Las reclamaciones previas a la vía judicial civil	446
3. Las reclamaciones previas a la vía judicial laboral	446
PARA SABER MÁS	447
TEMA IX. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	451
I. PLANTEAMIENTO. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA COMO MEDIO DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS	451
II. BREVE EVOLUCIÓN HISTÓRICA. SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL EN EL DERECHO COMPARADO	452
III. LA ORGANIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	457
1. Planta de la jurisdicción contenciosa. Criterios para la distribución de competencias	457
2. Comentario crítico	459
IV. ÁMBITO Y EXTENSIÓN. LÍMITES DE LA JURISDICCIÓN	459
V. EL OBJETO DEL RECURSO	463
1. Planteamiento	463
2. Recurso contra actos expresos o presuntos	463
3. Recursos contra reglamentos: el recurso directo; la cuestión de ilegalidad o recurso indirecto. El recurso contra los decretos legislativos (remisión parcial).	464
4. Recursos contra la inactividad material de la Administración	466
5. Recurso contra la vía de hecho administrativa	468
VI. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	469
1. Planteamiento. Regulación legal. Principios generales y legitimación para recurrir	469
2. El proceso contencioso-administrativo ordinario	471
A) Interposición del recurso contencioso	471
B) Admisión del recurso y actuaciones preparatorias	473
C) Instrucción del proceso.	474
D) Vista o conclusiones	474
E) Terminación	475
3. El procedimiento abreviado	476
VII. PROCESOS ESPECIALES	477
1. Proceso para la protección de los derechos fundamentales de la persona	477
2. Procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos de entes locales	478
VIII. MEDIDAS CAUTELARES	479
1. El derecho fundamental a la tutela cautelar como integrante del art. 24.1 CE	479
2. Clases de medidas cautelares.	480

3. Criterios para la adopción (o denegación) de la medida cautelar	481
4. Procedimiento de adopción y eficacia de las medidas cautelares	482
IX. RECURSOS CONTRA PROVIDENCIAS, AUTOS Y SENTENCIAS	483
1. Recurso de súplica y apelación contra providencias y autos	483
2. Recurso de apelación contra las sentencias	483
3. Recurso de casación.	484
4. Recurso de casación para unificación de doctrina ante los tribunales superiores de justicia y ante el Tribunal Supremo	486
5. Recurso de casación en interés de ley	487
6. Recurso de revisión	487
X. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS	488
PARA SABER MÁS.	490
TEMA X. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	493
I. PLANTEAMIENTO, CONCEPTO Y FUNDAMENTO	493
II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA	496
III. BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	498
IV. REQUISITOS PARA LA EXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	504
1. La concurrencia de una lesión, de un daño que el particular no tiene el deber de soportar.	504
2. El daño ha de ser real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.	507
3. El daño causado ha de ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos	509
4. La imputabilidad. La relación de causalidad o nexo causal	510
5. La posible acción de regreso (remisión)	513
6. Plazo	513
V. CUANTÍA DE LA INDEMNIZACIÓN	514
VI. PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD	515
1. Cuestiones previas.	515
2. Procedimiento general.	516
3. Procedimiento abreviado.	517
VII. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y EL PRINCIPIO DE UNIDAD JURISDICCIONAL. LA RESPONSABILIDAD CIVIL DERIVADA DE DELITO	518
VIII. RESPONSABILIDAD PERSONAL DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	521

IX. RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL Y DERECHO EUROPEO	524
1. Planteamiento	524
2. Responsabilidad de las instituciones europeas por daños causados por su propio funcionamiento o por la actividad normativa	524
3. Responsabilidad de los Estados miembros en aplicación del derecho europeo	525
X. UN TIPO PECULIAR DE RESPONSABILIDAD: LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL ..	527
XI. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR. RESPONSABILIDAD POR ACTOS DEL PODER JUDICIAL Y DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	529
1. Responsabilidad del Estado legislador	529
2. Responsabilidad por los actos del poder judicial y del Tribunal Constitucional	531
PARA SABER MÁS	532
BREVE CURRÍCULUM DEL AUTOR	537