

## *Índice General*

	<u>Página</u>
ABREVIATURAS.....	23
PRÓLOGO A LA SÉPTIMA EDICIÓN.....	27
PRÓLOGO A LA SEXTA EDICIÓN.....	33
PRÓLOGO A LA QUINTA EDICIÓN.....	37
PRÓLOGO A LA CUARTA EDICIÓN.....	41
PRÓLOGO A LA TERCERA EDICIÓN.....	43
PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN.....	47
PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN.....	51
CAPÍTULO I	
<b>EL DERECHO ADMINISTRATIVO: CARACTERIZACIÓN GENERAL.....</b>	<b>61</b>
<b>I. Introducción.....</b>	<b>61</b>
<b>II. La Administración Pública como una estructura organizativa que, dependiente del Gobierno, desarrolla diversas funciones y actividades con arreglo a la ley.....</b>	<b>62</b>
<b>III. La Administración Pública como persona jurídica y la concepción subjetiva del Derecho Administrativo.....</b>	<b>68</b>
<b>IV. Las prerrogativas de la Administración.....</b>	<b>87</b>
<b>V. Las garantías de los ciudadanos frente a los poderes de la Administración.....</b>	<b>92</b>

	<i>Página</i>
VI. La conformación de la Administración Pública desde la perspectiva histórica .....	96
VII. Consideraciones generales sobre las transformaciones del Derecho Administrativo.....	104
 CAPÍTULO II	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN Y ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA.....	113
Sección primera. La Administración Pública .....	114
I. La pluralidad de Administraciones Públicas .....	114
II. Las Administraciones territoriales: rasgos y características comunes.....	116
1. El territorio como elemento constitutivo .....	116
2. La relación entre Gobierno y Administración. Su particularidad en el caso de las Administraciones locales .	119
3. Las Administraciones Públicas como personas jurídico-públicas .....	127
4. Unidades y órganos administrativos. Clases de órganos.....	130
A) Órganos unipersonales y órganos colegiados. En especial, causas de abstención y recusación ....	132
B) Órganos superiores y directivos .....	144
C) Órganos territoriales: interiores (centrales y periféricos) y exteriores.....	147
D) Órganos activos (o resolutorios), consultivos y de control.....	149
E) Órganos cuyos actos ponen fin a la vía administrativa.....	151
5. Estructura organizativa de las Administraciones territoriales. Esquema general .....	153
III. Las Entidades institucionales .....	170
1. El fenómeno de la llamada Administración institucional. Naturaleza jurídica.....	170
2. Marco normativo común .....	171

	<i>Página</i>
3. Clases de Entidades y régimen jurídico general del sector público institucional estatal . . . . .	173
A) Los organismos públicos estatales: organismos autónomos, entidades públicas empresariales y agencias estatales . . . . .	180
a) Caracterización general y reglas comunes . . . . .	180
b) Los organismos autónomos. . . . .	184
c) Las entidades públicas empresariales. . . . .	186
d) Las agencias estatales . . . . .	189
B) Las autoridades administrativas independientes. . . . .	192
C) Los consorcios. . . . .	202
D) Las sociedades mercantiles estatales . . . . .	207
E) Las fundaciones del sector público estatal. . . . .	216
F) Los fondos carentes de personalidad jurídica . . . . .	221
G) Las universidades públicas no transferidas . . . . .	223
IV. <i>Las Entidades corporativas</i> . . . . .	237
1. Corporaciones territoriales . . . . .	237
2. Corporaciones sectoriales de base privada: Colegios Profesionales y Cámaras Oficiales . . . . .	237
V. <i>La capacidad jurídica de los Entes Públicos</i> . . . . .	250
<b>Sección segunda. Principios de la organización y actuación administrativa</b> . . . . .	<b>252</b>
I. <i>Principios organizativos de las Administraciones Públicas</i> . . . . .	252
1. La potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas: fundamento y límites. . . . .	252
2. El principio de jerarquía. . . . .	255
3. Asignación de competencias a los órganos administrativos y reglas ordenadoras de su ejercicio . . . . .	256
A) Delegación. . . . .	256
B) Avocación . . . . .	263
C) Suplencia y sustitución funcional . . . . .	264
D) Delegación de firma . . . . .	267

	<i>Página</i>
E) Encomienda de gestión.....	267
F) Desconcentración.....	273
G) Conflictos de atribuciones.....	274
<i>II. Principios ordenadores de la actuación administrativa.....</i>	<i>275</i>
1. Principio de eficacia.....	280
2. Principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad.....	282
3. Principios de coordinación, cooperación y colaboración.....	288
4. Principios de transparencia y de participación.....	292
5. Principio de la buena fe: prohibición del «venire contra factum proprium» y protección de la confianza legítima.....	298
<i>III. El funcionamiento electrónico de las Administraciones Públicas y organismos y entidades del sector público.....</i>	<i>307</i>
<i>IV. Las relaciones interadministrativas.....</i>	<i>314</i>
1. El principio de lealtad institucional como criterio rector de la colaboración y cooperación interadministrativa.....	315
2. La Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales y otros órganos de cooperación.....	319
3. Los convenios interadministrativos: naturaleza, efectos y control.....	325
4. Relaciones entre las Entidades locales y las Administraciones estatal y autonómicas.....	329

### CAPÍTULO III

#### **LOS MEDIOS PERSONALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: EL EMPLEO PÚBLICO..... 333**

<b>I. Introducción. Breve apunte sobre la evolución del régimen jurídico del personal al servicio de las Administraciones Públicas.....</b>	<b>334</b>
<b>II. Previsiones constitucionales.....</b>	<b>342</b>

	<u>Página</u>
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> . . . . .	342
2. <i>Otras previsiones constitucionales que afectan a los derechos de los empleados públicos</i> . . . . .	350
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> . . . . .	351
4. <i>La decantación de la Constitución por un sistema estatutario (funcionarial) en la configuración del régimen jurídico de los empleados públicos</i> . . . . .	355
<b>III. La normativa básica estatal. En especial, el Estatuto Básico del Empleado Público: significado, alcance y contenido</b> . . . . .	356
1. <i>Características generales y ámbito de aplicación</i> . . . . .	356
2. <i>Principios ordenadores del empleo público</i> . . . . .	359
3. <i>Clases de empleados públicos</i> . . . . .	360
A) <i>Funcionarios: de carrera e interinos</i> . . . . .	360
B) <i>Personal laboral: fijo, por tiempo indefinido o temporal</i>	373
C) <i>Personal eventual</i> . . . . .	378
D) <i>Personal directivo profesional</i> . . . . .	379
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> . . . . .	382
5. <i>El régimen jurídico del personal al servicio de los entes institucionales o instrumentales de la Administración General del Estado</i> . . . . .	390
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> . . . . .	395
7. <i>La estructura organizativa del personal al servicio de las Administraciones Públicas. En especial, las Relaciones de Puestos de Trabajo</i> . . . . .	402
8. <i>El acceso a la Función Pública</i> . . . . .	408

	<i>Página</i>
A) Principios rectores del acceso y de los sistemas de selección . . . . .	408
B) Requisitos para el acceso . . . . .	409
a) La nacionalidad . . . . .	409
b) La capacidad funcional para el desempeño de las tareas propias del empleo . . . . .	411
c) La edad . . . . .	412
d) No haber sido separado disciplinariamente del servicio o inhabilitado para empleo o cargo público . . . . .	414
e) Poseer la titulación exigida . . . . .	414
f) Otros posibles requisitos. En especial, la exigencia de conocer la lengua propia de la Comunidad Autónoma a la que corresponda el empleo . . . . .	415
C) El procedimiento de selección y nombramiento . . . . .	418
a) La oferta de empleo público y la convocatoria . . . . .	418
b) Órganos de selección . . . . .	420
c) Sistemas selectivos y valoración de las pruebas . . . . .	421
d) Superación del proceso selectivo, nombramiento y toma de posesión . . . . .	425
9. <i>La pérdida de la condición de funcionario de carrera</i> . . . . .	427
A) Renuncia . . . . .	427
B) Pérdida de la nacionalidad . . . . .	427
C) Jubilación . . . . .	428
D) Sanción disciplinaria de separación del servicio y pena principal de inhabilitación absoluta o especial para cargo público . . . . .	431
10. <i>Derechos de los empleados públicos</i> . . . . .	433
A) Derecho al cargo y a la inamovilidad . . . . .	433
B) Derecho a la progresión en la carrera profesional y a la promoción interna . . . . .	439
C) Derechos retributivos . . . . .	441
D) Derecho a permisos y vacaciones . . . . .	446

	<i>Página</i>
a) Permisos .....	446
b) Vacaciones.....	451
E) La Seguridad Social de los funcionarios: clases pasivas y mutualismo administrativo .....	451
F) Derechos fundamentales y libertades públicas. En especial, el sindicalismo funcionarial .....	453
11. <i>Deberes de los empleados públicos. En particular, la obligación de someterse a la evaluación del desempeño del puesto ..</i>	456
12. <i>El régimen de incompatibilidades .....</i>	459
13. <i>Situaciones administrativas de los funcionarios de carrera ..</i>	462
A) Servicio activo .....	462
B) Servicios especiales .....	463
C) Servicio en otras Administraciones Públicas .....	463
D) Excedencia .....	463
E) Suspensión de funciones .....	463
14. <i>Régimen disciplinario .....</i>	464
<b>IV. La normativa de desarrollo propia de cada Administración Pública y el régimen especial de algunos funcionarios .....</b>	<b>466</b>
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. EN PARTICULAR, LAS NORMAS REGLAMENTARIAS .....</b>	
	<b>477</b>
<b>Sección primera. Las fuentes del Derecho Administrativo. Rasgos generales.....</b>	
	<b>478</b>
I. <i>Pluralidad de fuentes (normas escritas, costumbre, principios generales del Derecho y jurisprudencia) .....</i>	<i>478</i>
1. Las fuentes del Derecho Administrativo .....	478
2. Las normas escritas (leyes y reglamentos) .....	478
3. La costumbre y el precedente administrativo .....	480
4. Los principios generales del Derecho.....	482
5. La jurisprudencia .....	485

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> . . . . .	488
1.	Normas estatales y normas autonómicas: reglas de articulación. . . . .	489
A)	El principio de competencia . . . . .	489
B)	El principio de territorialidad de las competencias. . . . .	492
C)	El principio de prevalencia del Derecho estatal . . . . .	496
D)	La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal . . . . .	504
2.	Normas europeas y normas nacionales: el principio de primacía del Derecho de la Unión Europea . . . . .	507
III.	<i>Características generales del ordenamiento jurídico-administrativo</i> . . . . .	525
<b>Sección segunda. Las normas reglamentarias</b> . . . . .		535
I.	<i>Caracterización de la potestad reglamentaria: la relación ley-reglamento</i> . . . . .	535
1.	El principio de supremacía de la ley . . . . .	536
2.	El principio de reserva de ley . . . . .	538
3.	Las remisiones delegatorias . . . . .	543
4.	La deslegalización . . . . .	545
II.	<i>Reglamentos y actos administrativos. El principio de la indelegabilidad singular de los reglamentos</i> . . . . .	548
III.	<i>Requisitos de validez de los reglamentos</i> . . . . .	553
1.	Límites formales . . . . .	554
A)	Titulares de la potestad reglamentaria . . . . .	554
B)	Jerarquía normativa y principio de competencia . . . . .	567
C)	Los principios de buena regulación y el procedimiento de elaboración de los reglamentos. En especial, el trámite de audiencia a los interesados . . . . .	568
2.	Límites materiales o sustanciales . . . . .	582
A)	La irretroactividad de las normas reglamentarias . . . . .	582

	<i>Página</i>
B) La sujeción a los principios generales del Derecho .....	586
3. Publicación y entrada en vigor de las normas reglamentarias .....	588
4. La evaluación posterior de las normas y la planificación normativa .....	589
IV. <i>Clases de reglamentos</i> .....	592
1. La distinción entre reglamentos jurídicos y reglamentos organizativos. ....	593
2. Clases de reglamentos jurídicos .....	596
A) Reglamentos ejecutivos .....	596
B) Reglamentos independientes .....	600
C) Reglamentos de necesidad .....	601
V. <i>Reglamentos ilegales</i> .....	602
1. Nulidad de pleno derecho y revisión de oficio .....	602
2. Control jurisdiccional: recurso directo, recurso indirecto y cuestión de ilegalidad .....	603

## CAPÍTULO V

### **LAS PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: POTESTADES Y AUTOTUTELA** .....

<b>I. Potestades administrativas y principio de legalidad: la vinculación positiva de la Administración a la ley y las técnicas de atribución de potestades</b> .....	613
<b>II. Clases de potestades administrativas. En especial, la distinción entre potestades regladas y potestades discrecionales</b> .....	616
<b>III. El control del ejercicio de la potestad discrecional</b> .....	620
1. <i>Los hechos determinantes</i> .....	621
2. <i>Los conceptos jurídicos indeterminados</i> .....	621
3. <i>La desviación de poder</i> .....	633
4. <i>Los principios constitucionales y generales del Derecho</i> .....	642
<b>IV. El principio de autotutela</b> .....	642

	<i>Página</i>
1. <i>Significado y alcance</i> . . . . .	642
2. <i>Clases de autotutela: en especial, declarativa y ejecutiva</i> . . . . .	645
3. <i>Límites de la autotutela. Su relación con la tutela jurisdiccional</i> . . . . .	648
<b>V. El sistema de conflictos entre la Administración y los Tribunales de Justicia</b> . . . . .	<b>651</b>
<b>CAPÍTULO VI</b>	
<b>PROCEDIMIENTO, ACTOS Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS</b> . . . . .	
	655
<b>Sección primera. El procedimiento administrativo</b> . . . . .	<b>657</b>
I. <i>El significado del procedimiento administrativo y su evolución legislativa</i> . . . . .	657
II. <i>Regulación vigente</i> . . . . .	664
1. Una precisión previa: la tensión entre el «procedimiento administrativo común» y la subsistencia de procedimientos administrativos especiales . . . . .	664
2. <i>Ámbito de aplicación de la LPAC</i> . . . . .	669
3. <i>Principios informadores</i> . . . . .	673
4. <i>Configuración legal del procedimiento administrativo común</i> . . . . .	677
A) <i>El interesado</i> . . . . .	677
B) <i>Fases y trámites</i> . . . . .	683
a) <i>Iniciación: de oficio o a solicitud del interesado</i> . . . . .	683
b) <i>Instrucción</i> . . . . .	692
c) <i>Finalización: la resolución, la terminación convencional, el desistimiento, la renuncia, la caducidad y la imposibilidad de continuar el procedimiento por causas sobrevenidas</i> . . . . .	695
C) <i>Plazos</i> . . . . .	710
D) <i>Lugares de presentación de los documentos dirigidos a las Administraciones Públicas</i> . . . . .	721

	<i>Página</i>
<i>III. La tramitación simplificada del procedimiento administrativo común</i> .....	723
<i>IV. El silencio administrativo</i> .....	725
1. Significado y evolución de la regulación del silencio administrativo.....	725
2. Presupuesto del silencio administrativo: el incumplimiento de la obligación de resolver en los plazos previstos para hacerlo .....	729
3. El silencio positivo .....	733
A) Caracterización y naturaleza jurídica .....	733
B) Peculiaridades del silencio en la normativa urbanística: del silencio positivo «secundum legem» al silencio negativo .....	738
4. El silencio negativo .....	742
A) Supuestos a los que se aplica .....	742
B) Efectos del silencio negativo y plazo para recurrir frente a la desestimación presunta .....	748
C) El problema de las resoluciones tardías en supuestos de silencio negativo.....	752
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 .....	753
5. Silencio en procedimientos iniciados de oficio .....	755
<b>Sección segunda. El acto administrativo</b> .....	757
<i>I. El acto administrativo: concepto y requisitos de validez</i> .....	757
1. Concepto.....	757
2. Requisitos.....	765
A) Subjetivos .....	765
B) Objetivos .....	765
C) Formales .....	766
<i>II. Clases de actos administrativos</i> .....	770
1. Actos simples y actos complejos.....	770

	<u>Página</u>
2. Actos singulares y actos generales . . . . .	770
3. Actos definitivos y actos de trámite . . . . .	771
4. Actos favorables (o declarativos de derechos) y actos de gravamen . . . . .	771
5. Actos que ponen o no fin a la vía administrativa. . . . .	772
6. Actos firmes . . . . .	774
7. Actos que reproducen otros anteriores definitivos y firmes y actos confirmatorios de actos consentidos. . . . .	778
<i>III. Los actos políticos o de gobierno . . . . .</i>	<i>778</i>
<i>IV. Eficacia y ejecución de los actos administrativos . . . . .</i>	<i>785</i>
1. Presunción de validez y eficacia . . . . .	785
2. Supuestos en los que la eficacia de los actos queda demorada o paralizada . . . . .	788
A) La notificación . . . . .	789
B) La suspensión . . . . .	801
a) En vía de recurso administrativo . . . . .	802
b) En vía de procedimiento de revisión de oficio . . . . .	805
c) En vía de recurso jurisdiccional . . . . .	805
d) Suspensión de actos de las Corporaciones locales. . . . .	807
e) Suspensión de disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas . . . . .	810
3. Medios de ejecución forzosa . . . . .	813
A) Apremio sobre el patrimonio . . . . .	815
B) Ejecución subsidiaria . . . . .	816
C) Multa coercitiva. . . . .	817
D) Compulsión sobre las personas . . . . .	817
<i>V. La teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo . . . . .</i>	<i>818</i>
1. Vicios de los actos administrativos . . . . .	827
A) La nulidad absoluta o de pleno derecho . . . . .	827

	<u>Página</u>
a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional . . . .	828
b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio. . . . .	828
c) Los actos que tengan un contenido imposible. . . . .	828
d) Los actos que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta . . . . .	829
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. . . . .	829
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 . . . . .	831
g) Cualesquiera otros actos cuando así se establezca expresamente en una disposición con rango legal . . . . .	832
B) La anulabilidad. . . . .	837
2. Las irregularidades no invalidantes. . . . .	839
3. La conservación de actos y trámites. . . . .	841
VI. <i>La revocación</i> . . . . .	841
1. La revisión de oficio de actos nulos. . . . .	842
A) La incoación del procedimiento se realiza de oficio por la propia Administración autora del acto o a solicitud de interesado . . . . .	843
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 . . . . .	845

	<i>Página</i>
C) En el acto sujeto al procedimiento ha de concurrir presuntamente un vicio de nulidad . . . . .	849
D) Se ha de tratar, además, de un acto que ponga fin a la vía administrativa o de un acto que haya adquirido firmeza . . . . .	849
E) Incoado el expediente de revisión de oficio, el Consejo de Estado (u órgano consultivo equivalente de las Comunidades Autónomas) debe emitir dictamen favorable. . . . .	851
F) La incoación del procedimiento de revisión puede determinar la suspensión de la ejecución del acto. . . . .	852
G) El procedimiento se ha de resolver en el plazo de seis meses . . . . .	852
H) De la revisión de oficio pueden derivarse daños indemnizables por la Administración . . . . .	853
2. La revisión de oficio de disposiciones administrativas de carácter general (normas reglamentarias). . . . .	856
3. La declaración de lesividad y la impugnación contencioso-administrativa de los actos anulables . . . . .	858
4. Revocación de los actos de gravamen o desfavorables	860
5. La revocación por motivos de oportunidad. . . . .	862
<b>Sección tercera. Los recursos administrativos. . . . .</b>	<b>863</b>
I. <i>Significado y funcionalidad</i> . . . . .	863
II. <i>Características generales de los recursos administrativos. . . . .</i>	866
1. Objeto . . . . .	866
2. Requisitos del escrito de interposición. . . . .	867
3. Suspensión de la ejecución del acto recurrido . . . . .	867
4. Audiencia de los interesados . . . . .	868
5. Resolución del recurso. . . . .	869
III. <i>Clases de recursos</i> . . . . .	871
1. El recurso de alzada. . . . .	871
2. El recurso de reposición . . . . .	876
3. El recurso extraordinario de revisión . . . . .	877

	<i><u>Página</u></i>
4. Recursos administrativos especiales. En particular, las reclamaciones económico-administrativas, el recurso especial en materia de contratación administrativa y otras reclamaciones .....	878
5. Otros medios alternativos de resolución de conflictos y de impugnación .....	885
IV. <i>Las reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles y laborales contra la Administración</i> .....	890