

## Índice General

Página

|   |    |
|---|----|
| PRÓLOGO A LA VIGESIMOPRIMERA EDICIÓN..... | 33 |
| PRÓLOGO A LA NOVENA EDICIÓN.....          | 37 |
| PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN.....         | 41 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....           | 43 |
| ABREVIATURAS UTILIZADAS.....              | 53 |

### TÍTULO PRIMERO INTRODUCCIÓN

#### CAPÍTULO I

|   |           |
|---|-----------|
| <b>LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO.....</b>   | <b>59</b> |
| <b>I. La Administración Pública como persona jurídica.....</b>  | <b>60</b> |
| 1. <i>El concepto de Administración en la evolución del Derecho Administrativo.....</i>                     | <i>60</i> |
| 2. <i>La Administración como persona jurídica.....</i>  | <i>62</i> |
| 3. <i>«Excursus» sobre la división de los poderes.....</i>  | <i>63</i> |
| 4. <i>Actividades administrativas de los Órganos constitucionales del Estado.....</i>                       | <i>67</i> |
| A. <i>La posición mixta del Gobierno.....</i>   | <i>67</i> |
| B. <i>La realización de funciones administrativas materiales por parte de Órganos constitucionales.....</i> | <i>68</i> |

|             |  |           |
|-------------|--|-----------|
| 5.          | <i>La pluralidad de Administraciones Públicas y las técnicas de reducción a la unidad . . . . .</i>  | 70        |
| 6.          | <i>La caracterización jurídica de la Administración Pública en el ordenamiento positivo en vigor . . . . .</i>   | 72        |
| <b>II.</b>  | <b>El concepto positivo de Derecho Administrativo . . . . .</b>  | <b>74</b> |
| 1.          | <i>El Derecho Administrativo es el derecho propio y específico de las Administraciones Públicas en cuanto personas . . . .</i>                                   | 74        |
| 2.          | <i>Consecuencias de este concepto . . . . .</i>  | 75        |
| A.          | El Derecho Administrativo es un Derecho Público  | 75        |
| B.          | El Derecho Administrativo es el Derecho común de las Administraciones Públicas . . . . .   | 75        |
| C.          | La presencia de una Administración Pública es requisito necesario para que exista una relación jurídico-administrativa . . . . .                                 | 76        |
| a.          | La actividad materialmente administrativa de los demás órganos del Estado . . . . .  | 77        |
| b.          | La llamada actividad administrativa de los particulares . . . . .  | 77        |
| c.          | La intermediación de la Administración en relaciones materialmente privadas y la correlativa competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa . . . . . | 79        |
| d.          | El segundo término de la relación jurídico-administrativa: clases de relaciones . . . . .  | 80        |
| 3.          | <i>La especificidad del Derecho Administrativo y sus características: el equilibrio entre privilegios y garantías . . . . .</i>                                  | 82        |
| <b>III.</b> | <b>Límites de aplicación del Derecho Administrativo . . . . .</b>  | <b>84</b> |
| 1.          | <i>La cuestión a resolver y las respuestas tradicionales . . . . .</i>   | 84        |
| A.          | La distinción entre actos de autoridad y actos de gestión . . . . .  | 85        |
| B.          | El criterio del servicio público . . . . .   | 85        |
| C.          | El criterio de la prerrogativa . . . . .   | 86        |
| 2.          | <i>Las zonas de fricción y su limitación: carácter instrumental de la utilización del Derecho privado por la Administración . . . . .</i>                        | 86        |

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 3.  | <i>El «giro o tráfico administrativo» como función típica de la Administración regulada por el Derecho Administrativo</i>   | 91 |
| 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> | 92 |
| IV. | <b>Recapitulación</b> .....   | 95 |

**TÍTULO SEGUNDO  
EL ORDENAMIENTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO**

**CAPÍTULO II**

|    |  |     |
|----|--|-----|
|    | <b>EL ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO. LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA JURÍDICA</b> .....   | 101 |
| I. | <b>El ordenamiento jurídico-administrativo: estructura y caracteres</b> .....  | 101 |
| 1. | <i>El sistema del ordenamiento jurídico y sus supuestos; pluralidad de fuentes, lagunas e integración de las mismas</i> .. | 101 |
| 2. | <i>Algunos caracteres del ordenamiento jurídico-administrativo</i> .....   | 105 |
|    | A. La estructura jerarquizada del ordenamiento jurídico-administrativo. ....   | 106 |
|    | B. Ordenamientos secundarios y normas autonómicas  | 107 |
|    | C. Los ordenamientos supraestatales. ....  | 108 |
|    | D. El papel de la costumbre. El precedente administrativo. El desuso de las normas .....                                   | 109 |
|    | E. La contingencia y variabilidad del sistema normativo escrito del Derecho Administrativo .....                           | 113 |
|    | F. Los principios generales del Derecho .....  | 117 |
| 3. | <i>La aplicación del ordenamiento jurídico-administrativo</i> ..   | 124 |
|    | A. La aplicación del ordenamiento jurídico-administrativo en el espacio. ....  | 125 |
|    | B. La aplicación en el tiempo del ordenamiento jurídico-administrativo. ....   | 125 |

|                     |  |            |
|---------------------|--|------------|
| C.                  | La interpretación del ordenamiento jurídico-administrativo .....   | 132        |
| <b>II.</b>          | <b>La Constitución como norma jurídica .....</b>   | <b>133</b> |
| 1.                  | <i>La introducción de la Constitución en el sistema tradicional de fuentes .....</i>   | <i>133</i> |
| 2.                  | <i>El valor normativo fundamental de la Constitución de 1978 .....</i>   | <i>135</i> |
| 3.                  | <i>Los orígenes y el significado del valor normativo de la Constitución en el constitucionalismo occidental .....</i>  | <i>137</i> |
| 4.                  | <i>El carácter normativo directo, para ciudadanos y jueces y Tribunales, de la Constitución de 1978 .....</i>  | <i>139</i> |
| 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> | <i>141</i> |
| 6.                  | <i>El principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico .....</i>  | <i>143</i> |
| 7.                  | <i>Conclusión sobre el valor normativo de la Constitución ...</i>  | <i>147</i> |
| <br>                |  |            |
| <b>CAPÍTULO III</b> |  |            |
| <b>LA LEY .....</b> |  |            |
| <b>I.</b>           | <b>Concepto de Ley. La Fuerza de Ley .....</b>   | <b>149</b> |
| <b>II.</b>          | <b>Titulares del poder legislativo .....</b>   | <b>152</b> |
| 1.                  | <i>La distribución territorial del poder legislativo .....</i>   | <i>152</i> |
| 2.                  | <i>La sanción y la promulgación regias de las leyes .....</i>  | <i>153</i> |
| <b>III.</b>         | <b>La publicación de la Ley .....</b>  | <b>155</b> |
| <b>IV.</b>          | <b>El contenido de la Ley .....</b>  | <b>158</b> |
| 1.                  | <i>Doctrina general .....</i>  | <i>158</i> |
| 2.                  | <i>La subordinación a la Constitución; la Ley no es ejecución de la Constitución .....</i>   | <i>160</i> |
| <b>V.</b>           | <b>Clases de Leyes .....</b>   | <b>164</b> |
| 1.                  | <i>Leyes Orgánicas .....</i>   | <i>165</i> |

|   | <i>Página</i> |
|---|---------------|
| A. Su origen y razón de ser . . . . .   | 165           |
| B. El problema del rango normativo . . . . .  | 167           |
| C. El concepto material de Ley Orgánica . . . . .   | 169           |
| D. Las materias de Ley Orgánica . . . . .   | 171           |
| E. Algunas precisiones adicionales . . . . .  | 175           |
| 2. <i>Leyes ordinarias: de pleno, de comisión, refrendadas</i> . . . . .  | 177           |
| 3. <i>Decretos-leyes</i> . . . . .  | 179           |
| A. Concepto y ámbito . . . . .  | 179           |
| B. La revisión parlamentaria del Decreto-ley . . . . .  | 185           |
| C. El actual imperio del Decreto-ley . . . . .  | 187           |
| 4. <i>Decretos legislativos</i> . . . . .   | 189           |
| <b>VI. Los Tratados Internacionales y su valor en Derecho Interno</b> . . . . .   | <b>189</b>    |
| <b>VII. El Derecho Comunitario como parte del ordenamiento jurídico nacional</b> . . . . .                                  | <b>192</b>    |
| 1. <i>La cláusula de supranacionalidad del artículo 93 de la Constitución</i> . . . . .                                     | 192           |
| 2. <i>El ordenamiento jurídico comunitario: sus fuentes específicas</i> . . . . .   | 194           |
| 3. <i>Las relaciones entre el ordenamiento comunitario y el ordenamiento español</i> . . . . .                              | 197           |
| 4. <i>La aplicación del ordenamiento comunitario</i> . . . . .  | 201           |
| A. El principio de autonomía institucional . . . . .  | 201           |
| B. El Tribunal de Justicia y la cuestión prejudicial sobre la validez e interpretación de las normas comunitarias . . . . . | 202           |
| <b>VIII. La inconstitucionalidad de las leyes y el Tribunal Constitucional</b> . . . . .                                    | <b>206</b>    |
| 1. <i>Principios generales</i> . . . . .  | 206           |
| 2. <i>El recurso directo</i> . . . . .  | 210           |
| 3. <i>El recurso en vía incidental o «cuestión de constitucionalidad» planteada por Jueces o Tribunales</i> . . . . .       | 211           |
| 4. <i>La Sentencia de inconstitucionalidad y sus efectos</i> . . . . .  | 213           |

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 5. | <i>Otras vías de declaración de inconstitucionalidad de las leyes</i> .....   | 216 |
| 6. | <i>La ejecución de las Sentencias y demás resoluciones del Tribunal</i> ..... | 218 |

**CAPÍTULO IV**

|   |     |
|---|-----|
| <b>EL REGLAMENTO</b> .....  | 221 |
| <b>I. Concepto y justificación</b> .....  | 221 |
| 1. <i>Concepto</i> .....  | 221 |
| 2. <i>La justificación de la potestad reglamentaria</i> .....   | 223 |
| 3. <i>La distinción entre Reglamentos y Actos administrativos</i> ..  | 227 |
| <b>II. Requisitos de validez de los Reglamentos</b> .....   | 230 |
| 1. <i>Límites formales</i> .....  | 231 |
| A. <i>La competencia para emanar Reglamentos. El problema de la potestad reglamentaria de los Ministros y autoridades inferiores (circulares e instrucciones)</i> ..... | 231 |
| B. <i>Reglamentos de órganos constitucionales y Administraciones independientes</i> .....   | 235 |
| C. <i>La jerarquía normativa</i> .....  | 237 |
| D. <i>El procedimiento para la elaboración de Reglamentos</i> .....   | 237 |
| E. <i>La publicación</i> .....  | 241 |
| 2. <i>Límites sustanciales</i> .....  | 243 |
| A. <i>El respeto a los principios generales del Derecho y en especial la interdicción de la arbitrariedad</i> .....   | 243 |
| B. <i>Las técnicas de control de la discrecionalidad</i> .....  | 247 |
| C. <i>La materia reglamentaria</i> .....  | 249 |
| D. <i>Irretroactividad</i> .....  | 251 |
| <b>III. La inderogabilidad singular de los Reglamentos</b> .....  | 251 |
| <b>IV. Clases de Reglamentos</b> .....  | 254 |

|           |   |     |
|-----------|---|-----|
| 1.        | <i>Reglamentos jurídicos (normativos) y Reglamentos administrativos (de organización). El problema de las llamadas relaciones especiales de poder</i> ..... | 255 |
| 2.        | <i>Reglamentos ejecutivos, independientes y de necesidad</i> . . . . .  | 257 |
|           | A. Reglamentos ejecutivos .....   | 257 |
|           | B. Reglamentos independientes .....   | 259 |
|           | C. Reglamentos de necesidad .....   | 261 |
| 3.        | <i>Reglamentos y prescripciones autonómicas</i> .....   | 262 |
|           | A. Significado y clases .....   | 262 |
|           | B. Caracteres, contenido y régimen jurídico .....   | 264 |
| <b>V.</b> | <b>Reglamentos ilegales</b> .....   | 265 |
| 1.        | <i>La sanción de nulidad de pleno derecho</i> .....   | 266 |
| 2.        | <i>Medios técnicos de reacción frente a los Reglamentos ilegales: la técnica general de la inaplicación y sus fundamentos</i> .....                         | 270 |
| 3.        | <i>Los remedios activos</i> .....   | 273 |
|           | A. Declaración de oficio de la nulidad del Reglamento ilegal por la propia Administración autora del mismo. La acción de nulidad del particular .....       | 273 |
|           | B. Los recursos contencioso-administrativos. Recurso directo o indirecto contra Reglamentos .....   | 275 |
|           | C. Recurso contra Reglamentos y jurisdicción constitucional .....   | 279 |

**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> .....  | 283 |
| 1.        | <i>La primacía de la Ley. Inexistencia de una reserva constitucional de un ámbito directo en favor del Reglamento</i> . . . . . | 284 |
| 2.        | <i>La reserva de Ley: reserva material</i> .....  | 287 |
|           | A. La doctrina de las materias reservadas a la Ley . . . . .  | 287 |
|           | B. El tema en la Constitución .....   | 291 |

|            |  |     |
|------------|--|-----|
| C.         | Conclusiones; en particular, el artículo 53.1 de la Constitución .....   | 294 |
| 3.         | <i>La reserva de Ley en sentido formal (principio de la congelación del rango)</i> .....   | 298 |
| <b>II.</b> | <b>La alteración de las relaciones entre Ley y Reglamento: la delegación legislativa</b> .....   | 299 |
| 1.         | <i>Naturaleza, cobertura constitucional y clases de delegación legislativa</i> .....   | 299 |
| 2.         | <i>La delegación recepticia: textos articulados y textos refundidos (Decretos Legislativos)</i> .....  | 302 |
| A.         | Textos refundidos: la refundición como operación técnica. Límites de la refundición y valor del Texto refundido. El efecto sustitutivo .....                       | 304 |
| B.         | Textos articulados de Leyes de Bases .....   | 305 |
| a.         | La Ley de delegación: las «bases» como directrices y como límites de la delegación. ...  | 306 |
| b.         | Desarrollo de la delegación .....  | 307 |
| c.         | Valor del Texto articulado .....   | 308 |
| d.         | Control de los excesos de la delegación. En especial, el control judicial. ....  | 309 |
| C.         | El control de la constitucionalidad de la delegación recepticia .....  | 313 |
| 3.         | <i>La remisión normativa</i> .....   | 316 |
| A.         | El mecanismo de la remisión normativa. La norma remitida como simple Reglamento. ....  | 316 |
| B.         | Los límites de las remisiones normativas .....   | 318 |
| a.         | Reserva de Ley y remisión por ésta a un Reglamento .....   | 318 |
| b.         | Límites del desarrollo reglamentario a una remisión legal: la doctrina del «complemento indispensable» en el caso de los Reglamentos ejecutivos de las Leyes ..... | 321 |
| 4.         | <i>La deslegalización</i> .....  | 323 |

|    |  |     |
|----|--|-----|
| A. | La deslegalización como degradación del rango normativo y ampliación del ámbito de la potestad reglamentaria ..... | 323 |
| B. | Diferencias de la deslegalización con la remisión y la delegación recepticia .....                                 | 324 |
| C. | Límites de la técnica deslegalizadora .....  | 325 |

**CAPÍTULO VI**

**EL ORDENAMIENTO ESTATAL Y LOS ORDENAMIENTOS AUTONÓMICOS: SISTEMA DE RELACIONES .....** 329

**I. La pluralidad de ordenamientos .....** 330

**II. La relación primaria entre la pluralidad de ordenamientos .....** 332

1. *El principio general de separación o principio de la competencia .....* 332

2. *La articulación de los ordenamientos estatal y autonómico en el supraordenamiento constitucional .....* 335

3. *La posición jurídica de los estatutos de autonomía .....* 337

A. El Estatuto en el sistema constitucional .....

B. El Estatuto como norma autonómica y como norma del Estado .....

C. El Estatuto como norma subordinada a la Constitución .....

D. La relación del Estatuto con las demás Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas .....

**III. Las relaciones positivas entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos .....** 344

**IV. La cooperación entre los ordenamientos estatal y autonómico: principio general .....** 345

**V. La concurrencia normativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas: normación básica y normación de desarrollo .....** 346

1. *La idea general de dicha concurrencia .....* 346

|             |   |            |
|-------------|---|------------|
| 2.          | <i>El primer debate sobre el contenido de las bases: concepto formal y concepto material de las bases</i> .....                         | 349        |
| 3.          | <i>La estructura de la normación básica: círculo material de interés general, círculo de encuadramiento, círculo de suplencia</i> ..... | 351        |
| 4.          | <i>La relación bases-desarrollo: preclusión, desplazamiento, condición de integración</i> .....   | 357        |
| 5.          | <i>El problema del rango de las dos normaciones</i> .....   | 361        |
| <b>VI.</b>  | <b>La ejecución autonómica de la legislación del Estado</b> ....  | <b>365</b> |
| 1.          | <i>La significación general de esta fórmula colaborativa entre los dos ordenamientos</i> .....  | 365        |
| 2.          | <i>Las competencias propias del Estado en esta fórmula colaborativa</i> .....   | 367        |
| A.          | Legislación.....  | 367        |
| B.          | Administración propia.....  | 367        |
| C.          | La retención excepcional de facultades ejecutivas en el Estado.....   | 368        |
| 3.          | <i>El problema del poder de supervisión del Estado sobre la ejecución autonómica de sus normas</i> .....                                | 370        |
| A.          | El tema general.....  | 370        |
| B.          | Las razones del poder de supervisión .....  | 371        |
| a.          | En general .....  | 371        |
| b.          | Los títulos competenciales .....  | 372        |
| C.          | Extensión del poder de supervisión.....   | 374        |
| D.          | Los instrumentos del poder de supervisión. En particular el artículo 155 de la Constitución .....                                       | 375        |
| E.          | Las medidas preventivas de la unidad básica de ejecución de la legislación del Estado .....   | 379        |
| 4.          | <i>El régimen especial del nuevo artículo 135 de la Constitución</i> .....  | 380        |
| <b>VII.</b> | <b>La coordinación entre los dos órdenes</b> .....  | <b>382</b> |
| 1.          | <i>Naturaleza y contenido de la institución</i> .....   | 382        |
| 2.          | <i>Los instrumentos: la técnica de las directrices</i> .....  | 384        |

|              |  |            |
|--------------|--|------------|
| 3.           | <i>Los instrumentos: los planes como técnica de coordinación. El principio de la «unidad del mercado nacional» .....</i>   | 387        |
| <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>391</b> |
| 1.           | <i>Las delegaciones estatales en favor de las Comunidades Autónomas .....</i>  | 392        |
| A.           | <i>Delegaciones normativas .....</i>   | 392        |
| B.           | <i>Delegaciones y transferencias de competencias...</i>  | 393        |
| 2.           | <i>Las Leyes estatales de armonización.....</i>  | 396        |
| 3.           | <i>Ejecución y coerción estatal. El artículo 155 de la Constitución.....</i>   | 398        |
| <b>IX.</b>   | <b>Las relaciones de integración entre los dos ordenamientos: la cláusula constitucional de prevalencia del Derecho estatal .....</b>  | <b>399</b> |
| 1.           | <i>La significación general de la cláusula de prevalencia ....</i>   | 399        |
| 2.           | <i>El campo aplicativo de la cláusula .....</i>  | 402        |
| 3.           | <i>Los efectos .....</i>   | 407        |
| 4.           | <i>El fundamento de la regla de la prevalencia .....</i>   | 407        |
| <b>X.</b>    | <b>Las relaciones de integración entre los dos ordenamientos: la cláusula de suplencia general del Derecho estatal .</b>   | <b>409</b> |
| 1.           | <i>El sentido general del sistema de suplencia del Derecho estatal .....</i>   | 409        |
| 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>     | 411        |
| <b>XI.</b>   | <b>Una referencia a los ordenamientos forales .....</b>  | <b>415</b> |

## TÍTULO TERCERO

### LA POSICIÓN JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN

#### CAPÍTULO VII

#### LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....

#### I. Introducción .....

423

423

www.librotecnia.cl

|   | <i>Página</i> |
|---|---------------|
| <b>II. La Administración del Estado como persona jurídica . . . . .</b>   | 424           |
| 1. <i>Evolución histórica y situación actual . . . . .</i>  | 424           |
| 2. <i>Los caracteres de la Administración estatal como persona jurídica . . . . .</i>   | 429           |
| <b>III. Las Comunidades Autónomas . . . . .</b>   | 431           |
| <b>IV. La diversificación de Administraciones Públicas . . . . .</b>  | 434           |
| <b>V. Tipología de los entes públicos . . . . .</b>   | 437           |
| 1. <i>Entes territoriales y no territoriales . . . . .</i>  | 439           |
| 2. <i>Entes de base corporativa y entes de base fundacional o institucional . . . . .</i>   | 441           |
| A. La distinción básica entre Corporación e Institución . . . . .   | 441           |
| B. Instituciones públicas y privadas . . . . .  | 443           |
| C. La utilización de la figura de la fundación . . . . .  | 445           |
| D. La diversidad de principios organizativos: autoadministración y gestión burocrática . . . . .                                  | 447           |
| 3. <i>Las clases de corporaciones . . . . .</i>   | 448           |
| A. Las Corporaciones territoriales . . . . .  | 448           |
| B. Las Corporaciones sectoriales de base privada . . . . .  | 450           |
| C. Las Corporaciones interadministrativas . . . . .   | 457           |
| 4. <i>En particular, la Administración institucional . . . . .</i>  | 458           |
| A. Teoría general . . . . .   | 458           |
| B. «Excursus» sobre el abuso de la creación de entes institucionales como técnica de «huida del Derecho Administrativo» . . . . . | 463           |
| C. Sobre la consistencia de las personas jurídicas institucionales . . . . .  | 467           |
| D. La relación de instrumentalidad . . . . .  | 469           |
| E. Las clases de entes institucionales. En particular, los organismos autónomos y los consorcios . . . . .                        | 474           |

|                      |  |            |
|----------------------|--|------------|
| 5.                   | <i>Derecho público y Derecho privado en las formas de personificación y en el régimen de las entidades públicas . . . . .</i>  | 476        |
|                      | A. Las sociedades de ente público . . . . .  | 479        |
|                      | B. Las fundaciones del sector público. . . . .   | 482        |
|                      | C. Los entes con forma pública de personificación que actúan en el tráfico en régimen privado: Las entidades públicas empresariales . . . . .  | 484        |
| <b>VI.</b>           | <b>Capacidad jurídica de los entes públicos . . . . .</b>  | <b>484</b> |
| 1.                   | <i>La capacidad jurídica de Derecho Público . . . . .</i>  | 485        |
| 2.                   | <i>La capacidad de Derecho Privado . . . . .</i>   | 489        |
| <b>VII.</b>          | <b>Observaciones sobre las llamadas autoridades administrativas independientes . . . . .</b>   | <b>489</b> |
| <b>CAPÍTULO VIII</b> |  |            |
|                      | <b>EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN .</b>  | <b>497</b> |
| <b>I.</b>            | <b>Estado de derecho y principio de legalidad: el sentido originario de este principio. . . . .</b>  | <b>497</b> |
| <b>II.</b>           | <b>El ámbito del principio de legalidad y su construcción técnica . . . . .</b>  | <b>501</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>                 | 502        |
| 2.                   | <i>La doctrina de la vinculación positiva de la Administración a la legalidad . . . . .</i>  | 505        |
| <b>III.</b>          | <b>El mecanismo del principio de legalidad de la Administración como técnica de atribución legal de potestades. . . . .</b>  | <b>507</b> |
| 1.                   | <i>El concepto técnico de potestad. Caracteres y clases. . . . .</i>   | 507        |
| 2.                   | <i>La singularidad de las potestades administrativas. Potestades y poder público. Potestades y situaciones activas de los súbditos. Potestades funcionales o fiduciarias . . . . .</i> | 510        |

|            |   |            |
|------------|---|------------|
| 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> | 513        |
| A.         | Autoatribución de potestades .....  | 513        |
| B.         | Atribución expresa y poderes inherentes o implícitos .....  | 514        |
| C.         | Atribución específica y cláusulas generales de apoderamiento .....  | 515        |
| <b>IV.</b> | <b>Potestades regladas y potestades discrecionales .....</b>  | <b>519</b> |
| 1.         | <i>La esencia de la distinción y sus términos concretos .....</i>   | 519        |
| 2.         | <i>Discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados ...</i>  | 523        |
| 3.         | <i>Las técnicas de reducción y control judicial de la discrecionalidad .....</i>  | 530        |
| A.         | La evolución de las técnicas de control .....   | 530        |
| B.         | El control de los elementos reglados. En especial el control del fin y la desviación de poder .....   | 533        |
| C.         | El control de los hechos determinantes .....  | 537        |
| D.         | El control por los principios generales del Derecho   | 541        |
| 4.         | <i>Discrecionalidad y arbitrariedad. Significado y alcance de la prohibición constitucional de la arbitrariedad de los poderes públicos .....</i>   | 544        |
| 5.         | <i>Control de la discrecionalidad y tutela judicial efectiva ...</i>  | 550        |
| <b>V.</b>  | <b>La dinámica del principio de legalidad .....</b>   | <b>554</b> |

**CAPÍTULO IX**

|  |            |
|--|------------|
| <b>LAS RELACIONES ENTRE ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA Y EL PRINCIPIO DE AUTOTUTELA .....</b>   | <b>559</b> |
| <b>I. La posición de la Administración con los Tribunales .....</b>  | <b>559</b> |
| <b>II. La explicación histórico-política: de la identidad subjetiva entre Administración y Tribunales al principio de separación .....</b> | <b>563</b> |
| 1. <i>La cuestión en el antiguo régimen .....</i>  | 563        |

|   | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| 2. <i>La cuestión en el Derecho anglosajón</i> .....  | 568           |
| 3. <i>La formulación revolucionaria del principio de separación entre Administración y Tribunales y sus consecuencias...</i>                    | 572           |
| 4. <i>La configuración del principio de separación en Derecho español</i> .....   | 575           |
| <b>III. La explicación dogmática: el principio de autotutela</b> .....  | <b>577</b>    |
| 1. <i>La insuficiencia de las explicaciones históricas: el principio de autotutela como explicación unitaria</i> .....                          | 577           |
| 2. <i>La singularidad de la autotutela administrativa respecto a la privada</i> .....   | 578           |
| 3. <i>Autotutela conservativa y autotutela agresiva</i> .....   | 580           |
| 4. <i>Autotutela declarativa y presunción de legalidad de los actos administrativos</i> .....   | 581           |
| 5. <i>Autotutela ejecutiva</i> .....  | 584           |
| 6. <i>La autotutela en segunda potencia</i> .....   | 586           |
| 7. <i>Los límites de la autotutela administrativa</i> .....   | 588           |
| 8. <i>Los abusos de la autotutela</i> .....   | 590           |
| 9. <i>Las consecuencias de la autotutela</i> .....  | 593           |
| 10. <i>La articulación entre autotutela administrativa previa y tutela final jurisdiccional</i> .....   | 596           |
| A. <i>Doctrina general</i> .....  | 596           |
| B. <i>En particular, la exigencia cualificada como contrapeso de la autotutela de medidas cautelares en el contencioso-administrativo</i> ..... | 600           |
| <b>IV. El sistema de conflictos</b> .....   | <b>602</b>    |

## TÍTULO CUARTO LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

### CAPÍTULO X

|   |     |
|---|-----|
| <b>LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTO Y ELEMENTOS. CLASES. EFICACIA DE LOS ACTOS. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO</b> ..... | 611 |
|---|-----|

|  |     |
|--|-----|
| <b>I. El concepto de acto administrativo</b> ..... | 612 |
|--|-----|

|             |  |     |
|-------------|--|-----|
| 1.          | <i>Significación general y alcance de la teoría de los actos administrativos. La delimitación del concepto</i> ..... | 612 |
| 2.          | <i>La definición del acto administrativo</i> .....   | 615 |
| <b>II.</b>  | <b>Los elementos de los actos administrativos</b> .....  | 619 |
| 1.          | <i>Los elementos subjetivos: administración, órgano, competencia, investidura del titular del órgano</i> .....       | 619 |
| 2.          | <i>Los elementos objetivos: presupuesto de hecho, fin, causa, motivo</i> .....                                       | 621 |
| 3.          | <i>Los elementos objetivos: la declaración y su contenido y objeto</i> .....   | 627 |
| 4.          | <i>Los elementos formales: el procedimiento y la forma de manifestación. En particular, la motivación</i> .....      | 630 |
| <b>III.</b> | <b>Las clases de actos administrativos</b> .....   | 638 |
| 1.          | <i>Actos decisorios externos y actos no decisorios</i> .....   | 639 |
| 2.          | <i>Actos resolutorios y de trámite</i> .....   | 640 |
| 3.          | <i>Actos favorables y actos de gravamen</i> .....  | 642 |
| 4.          | <i>Otras distinciones funcionales</i> .....  | 644 |
| <b>IV.</b>  | <b>La cuestión de los actos políticos o de Gobierno</b> .....  | 646 |
| <b>V.</b>   | <b>La eficacia de los actos administrativos.</b> .....   | 651 |
| 1.          | <i>En general: presunción de validez y obligación de cumplimiento inmediato.</i> .....                               | 651 |
| 2.          | <i>Condiciones de eficacia. La eficacia demorada. En especial, la notificación y la publicación</i> .....            | 653 |
| 3.          | <i>La retroactividad de los actos administrativos</i> .....  | 660 |
| 4.          | <i>Cesación de la eficacia: la suspensión y sus clases</i> .....   | 661 |
| <b>VI.</b>  | <b>El silencio administrativo</b> .....  | 668 |
| 1.          | <i>El silencio administrativo en la primitiva LPA de 1958</i> ..   | 669 |
|             | A. El silencio negativo .....  | 669 |
|             | B. El silencio positivo .....  | 672 |
| 2.          | <i>La regulación del silencio administrativo en la LPC de 1992.</i> .....  | 674 |
|             | A. El sentido general de la regulación inicial .....   | 674 |

|    |   |     |
|----|---|-----|
| B. | El silencio administrativo en la actualidad . . . . .   | 675 |
| a. | Los efectos positivos o negativos del silencio. Reglas y excepciones . . . . .                    | 675 |
| b. | El silencio negativo como simple ficción legal de efectos exclusivamente procesales . . . . .     | 676 |
| c. | El silencio positivo como acto presunto en todo equivalente al acto expreso estimatorio . . . . . | 678 |
| d. | El plazo de producción del silencio . . . . .   | 681 |
| e. | El plazo para recurrir el silencio administrativo . . . . .                                       | 682 |

**CAPÍTULO XI**

|  |            |
|--|------------|
| <b>LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS (CONTINUACIÓN): VALIDEZ E INVALIDEZ. REVOCACIÓN Y ANULACIÓN . . . . .</b> | <b>685</b> |
|--|------------|

|   |            |
|---|------------|
| <b>I. La teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo . . . . .</b> | <b>686</b> |
|---|------------|

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 1. | <i>La invalidez de los actos jurídicos en general: inexistencia, nulidad y anulabilidad . . . . .</i> | 686 |
| 2. | <i>La autotutela de la Administración y su incidencia en la teoría de las nulidades . . . . .</i>     | 688 |
| 3. | <i>Grados de invalidez de los actos administrativos . . . . .</i>                                     | 690 |

|  |            |
|--|------------|
| <b>II. La nulidad absoluta o de pleno derecho de los actos administrativos . . . . .</b> | <b>691</b> |
|--|------------|

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 1. | <i>Características y efectos de la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos . . . . .</i>    | 691 |
| 2. | <i>Los supuestos legales de nulidad de pleno derecho . . . . .</i>  | 693 |
| A. | Los supuestos de nulidad de pleno derecho del artículo 62 LPC . . . . .                                   | 694 |
| a. | Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio . . . . . | 695 |
| b. | Actos de contenido imposible . . . . .  | 696 |
| c. | Actos constitutivos de infracción penal o dictados como consecuencia de ésta . . . . .                    | 697 |

|             |  |            |
|-------------|--|------------|
| d.          | Actos dictados con omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido . . .   | 701        |
| e.          | Actos dictados con infracción de las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados . . . . .  | 703        |
| f.          | Actos que lesionan los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional . . . . .   | 703        |
| 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 . . . . . | 704        |
| h.          | Supuestos de nulidad de pleno derecho tipificados por Leyes especiales . . . . .   | 706        |
| 3.          | <i>Valoración crítica del sistema legal</i> . . . . .  | 709        |
| A.          | El criterio delimitador de los dos tipos básicos de invalidez . . . . .  | 709        |
| B.          | El alcance institucional del vicio de incompetencia manifiesta . . . . .   | 711        |
| <b>III.</b> | <b>La anulabilidad de los actos administrativos</b> . . . . .  | <b>714</b> |
| 1.          | <i>Características y efectos de la anulabilidad de los actos administrativos</i> . . . . .   | 714        |
| 2.          | <i>Vicios que hacen anulable el acto: el artículo 48 LPAC</i> . . .  | 716        |
| 3.          | <i>Consideración especial del vicio de forma o de procedimiento</i> . . . . .  | 717        |
| A.          | El carácter instrumental de las formas . . . . .   | 717        |
| B.          | Reducción progresiva de los vicios de forma . . . . .  | 719        |
| C.          | El principio de economía procesal y la virtud invalidante de los vicios de forma: casos en que puede admitirse . . . . .   | 720        |
| D.          | El problema de la declaración de la nulidad de lo actuado . . . . .  | 722        |
| 4.          | <i>Convalidación, conversión e incomunicación de invalidez</i> .   | 724        |
| <b>IV.</b>  | <b>Las irregularidades no invalidantes</b> . . . . .   | <b>725</b> |
| <b>V.</b>   | <b>La revocación de los actos administrativos</b> . . . . .  | <b>726</b> |

|  | <u><i>Página</i></u> |
|--|----------------------|
| 1. <i>Planteamiento general. Clases de revocación</i> .....                                      | 726                  |
| 2. <i>La revocación por motivos de legalidad. La revisión de oficio en la LPAC</i> .....         | 727                  |
| A. Principios generales .....  | 727                  |
| B. <i>Ámbito de aplicación del sistema de revisión de oficio establecido por la LPAC</i> .....   | 728                  |
| C. <i>La revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho. Requisitos.</i> .....           | 729                  |
| D. <i>La revisión de los actos anulables</i> .....   | 732                  |
| a. <i>El recurso de lesividad y la revocación de los actos favorables</i> .....                  | 733                  |
| b. <i>La revisión de oficio de los actos de gravamen.</i> .....                                  | 734                  |
| E. <i>La corrección de errores materiales y aritméticos.</i> .....                               | 735                  |
| F. <i>Límites a las facultades de revisión de oficio.</i> .....                                  | 736                  |
| 3. <i>Las especialidades del ámbito fiscal</i> .....   | 738                  |
| 4. <i>La revocación por motivos de oportunidad</i> .....   | 739                  |
| A. <i>Carácter excepcional y matiz expropiatorio: necesidad de indemnización</i> .....           | 739                  |
| B. <i>La revocación de licencias en el ámbito local</i> .....                                    | 740                  |
| 5. <i>Las reservas de revocación, la revocación sanción y las revocaciones indirectas.</i> ..... | 742                  |
| <b>VI. La anulación de los actos administrativos en vía de recurso.</b> .....                    | 743                  |

## CAPÍTULO XII

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

745

|   |     |
|---|-----|
| <b>I. Los convenios de la administración en general. Naturaleza y clases</b> .....      | 746 |
| 1. <i>La actividad multilateral de la Administración y sus distintas especies</i> ..... | 746 |

|             |  |            |
|-------------|--|------------|
| 2.          | <i>En particular, los convenios entre Administración y administrados. Clases. En especial, los llamados conciertos de administración .....</i>   | 748        |
| 3.          | <i>La aplicación de la institución contractual a los convenios administración-administrados .....</i>  | 753        |
| <b>II.</b>  | <b>La figura del contrato administrativo: formación histórica y sentido actual .....</b>   | <b>755</b> |
| 1.          | <i>La teorización de la figura del contrato administrativo como un contrato regido por el Derecho Público .....</i>  | 756        |
| 2.          | <i>La revisión de la doctrina sustantivadora del contrato administrativo .....</i>   | 760        |
| 3.          | <i>Las modulaciones de la institución contractual en los contratos administrativos .....</i>   | 762        |
| 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>     | 768        |
| <b>III.</b> | <b>Contratos del sector público, contratos administrativos y contratos privados de la Administración en el ordenamiento vigente .....</b>  | <b>772</b> |
| 1.          | <i>Ámbito de aplicación de la LCSP .....</i>   | 772        |
| 2.          | <i>Contratos administrativos y contratos privados del sector público en la Ley vigente .....</i>   | 775        |
| 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> | 776        |
|             | A. Comunidad de reglas de competencia y procedimiento para todos los contratos de la Administración. Los actos separables .....  | 776        |
|             | B. La regulación de fondo de los contratos administrativos y de los contratos privados de la Administración. ....  | 778        |
|             | C. El reparto jurisdiccional .....   | 780        |
| <b>IV.</b>  | <b>El procedimiento de contratación en general .....</b>   | <b>781</b> |
| 1.          | <i>Normas aplicables a los distintos entes y organismos sujetos a la LCSP. ....</i>  | 781        |
| 2.          | <i>Presupuestos del procedimiento y preparación del contrato. ....</i>   | 782        |

|   | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| 3. <i>La libertad de concurrencia y sus excepciones</i> .....   | 785           |
| 4. <i>Los procedimientos de selección de contratistas y las formas de adjudicación de los contratos</i> ..... | 788           |
| 5. <i>El recurso especial exigido por la normativa comunitaria</i> .  | 794           |
| 6. <i>La formalización del contrato</i> .....   | 797           |
| <b>V. Las garantías de la contratación</b> .....  | <b>798</b>    |

## CAPÍTULO XIII

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

801

|   |            |
|---|------------|
| <b>I. La caracterización legal de los contratos administrativos nominados (de obras, servicios, suministros y otros)</b> .....      | <b>801</b> |
| 1. <i>Introducción</i> .....  | 801        |
| 2. <i>Los tipos contractuales de la LGSP</i> .....  | 802        |
| <b>II. Contenido y efectos de los contratos administrativos nominados</b> .....   | <b>808</b> |
| 1. <i>Principios generales: la prevalencia del fin sobre el objeto y la peculiar configuración del equilibrio contractual</i> ..... | 808        |
| 2. <i>Prerrogativas de la administración en la ejecución de los contratos administrativos</i> .....                                 | 809        |
| A. Los poderes de dirección, inspección y control. . . .  | 809        |
| B. El poder de interpretación unilateral del contrato .   | 810        |
| C. El poder de modificación del objeto del contrato. . .  | 811        |
| 3. <i>Las técnicas de garantía del equilibrio financiero del contrato</i> .....   | 815        |
| A. La compensación por ejercicio del «ius variandi» . .   | 816        |
| B. El «factum principis» .....  | 818        |
| C. La doctrina de la imprevisión o del riesgo imprevisible .....  | 820        |
| D. La compensación por riesgos imprevistos. ....  | 825        |
| E. La revisión de precios. ....   | 826        |
| 4. <i>Riesgo y ventura y fuerza mayor en el contrato de obra</i> . . . .  | 828        |

www.librotecnia.cl

|  |     |
|--|-----|
| <b>III. La extinción de los contratos administrativos</b> .....                                  | 830 |
| 1. <i>El cumplimiento del contrato</i> .....   | 830 |
| A. La recepción .....  | 830 |
| B. La duración del contrato de gestión de servicios públicos y el problema de la reversión ..... | 833 |
| 2. <i>La nulidad de los contratos</i> .....  | 835 |
| 3. <i>La resolución de los contratos administrativos: causas, modalidades y efectos</i> .....    | 837 |
| A. La pérdida o restricción de la personalidad o la capacidad del contratista .....              | 838 |
| B. El incumplimiento del contratista .....   | 839 |
| C. El incumplimiento de la Administración .....  | 841 |
| D. La modificación, suspensión o supresión del objeto del contrato por la Administración .....   | 845 |
| E. El mutuo disenso .....  | 846 |
| F. Otras causas de resolución .....  | 847 |
| <b>IV. La cesión del contrato y el subcontrato</b> .....   | 847 |

**CAPÍTULO XIV**

|  |     |
|--|-----|
| <b>LA COACCIÓN ADMINISTRATIVA. LA ACTIVIDAD TÉCNICA DE LA ADMINISTRACIÓN</b> .....   | 851 |
| <b>I. El sentido general del tema de la coacción administrativa</b>  | 851 |
| <b>II. Las manifestaciones de la coacción administrativa</b> .....   | 853 |
| 1. <i>La ejecución forzosa</i> .....   | 854 |
| A. Concepto y ámbito .....   | 854 |
| B. El acto administrativo como título de la ejecución .  | 856 |
| 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. .... | 857 |
| D. La ejecución forzosa no requiere la firmeza del acto .....  | 858 |
| 2. <i>La coacción directa</i> .....  | 859 |

|   | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| 3. <i>Coacción legítima y «vía de hecho»</i> .....  | 863           |
| <b>III. Los medios de ejecución forzosa</b> .....   | <b>866</b>    |
| 1. <i>El apremio sobre el patrimonio. El procedimiento de apremio.</i> .....  | 866           |
| 2. <i>La ejecución subsidiaria</i> .....  | 868           |
| 3. <i>La multa coercitiva</i> .....   | 869           |
| 4. <i>La compulsión sobre las personas</i> .....  | 870           |
| 5. <i>El desahucio administrativo</i> .....   | 871           |
| 6. <i>Principios generales de utilización de los medios de ejecución forzosa</i> .....  | 872           |
| <b>IV. La coacción directa</b> .....  | <b>875</b>    |
| 1. <i>Los supuestos de coacción directa</i> .....   | 875           |
| A. <i>La autodefensa administrativa</i> .....   | 875           |
| a. <i>En general</i> .....  | 875           |
| b. <i>En particular, la defensa posesoria</i> .....   | 876           |
| B. <i>Actuación coactiva de la Administración para el impedimento o la eliminación de hechos punibles y de infracciones de orden público.</i> ..... | 878           |
| C. <i>En particular, el uso de armas</i> .....  | 879           |
| D. <i>Las situaciones de estado de necesidad.</i> .....   | 883           |
| 2. <i>Principios generales en la actuación de la coacción directa</i> .....   | 885           |
| <b>V. Las coacciones ilegítimas: la vía de hecho</b> .....  | <b>888</b>    |
| 1. <i>Requisitos del concepto de vía de hecho</i> .....   | 888           |
| A. <i>Inexistencia o irregularidad sustancial del acto de cobertura</i> .....   | 889           |
| B. <i>Irregularidad o exceso en la propia actividad de ejecución</i> .....  | 891           |
| 2. <i>La protección ante la vía de hecho: medios utilizables.</i> ....  | 891           |
| 3. <i>Las acciones interdictales para retener y recobrar la posesión</i> .....  | 893           |
| 4. <i>La vía de hecho y la protección de las libertades públicas</i> ..   | 894           |

|   | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| <b>VI. La actividad técnica de la Administración.....</b>             | <b>895</b>    |
| 1. <i>Planteamiento general.....</i>                                  | <i>895</i>    |
| 2. <i>La teoría jurídica de la actividad técnica administrativa..</i> | <i>896</i>    |

www.librotecnia.cl

www.librotecnia.cl