ÍNDICE

Abreviaturas 23

Nota preliminar, por Lorenzo Martín-Retortillo Baquer 25

CAPÍTULO PRIMERO

EL DESARROLLO HISTÓRICO DEL SISTEMA JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

I. Alcance y significado de la consideración de los aspectos históricos 37

II. Aproximación a un esbozo histórico en el derecho español 38

1. Advertencias introductorias 38
2. El nacimiento del Estado moderno: en especial, la figura del Corregidor de Castilla; los Veguers en Cataluña 40
3. El notable crecimiento de la organización del Estado durante el período de los Austrias. Desarrollo de la fórmula de los Consejos ... 41
4. Organización y actividad de los Poderes públicos durante los Borbones. La centralización como tesis. El período de la Ilustración .. 42

III. El impacto de la Revolución Francesa: la Constitución de Cádiz y los Decretos de las Cortes. La dramática situación del primer tercio del siglo XIX 45

1. La Constitución de Cádiz: La sancion formal de la division de poderes 46

IV. Los primeros pasos del Estado constitucional 48

1. Aspectos organizativos: diseño de una primera Administración pública de notorio carácter centralizado; las Desamortizaciones y la guerra carlista 48
2. Las primeras regulaciones de la jurisdicción contenciosa: su razón de ser. Desarrollo de la misma 50
3. El tratamiento jurídico de la Hacienda pública determinante para la construcción del sistema administrativo 53
4. Aparición del tratamiento doctrinal del Derecho administrativo . 54

V. El período de la Restauración y la crisis de la misma 55

1. El punto de partida: la Constitución canovista de 1876 55
2. El primer período: hasta finales del siglo 56

2.1. *Insistente preocupación por la organización y procedimentalización del actuar de la Administración* 56
2.2. *El gran debate sobre la jurisdicción contenciosa: la ley de 1888* . 59
2.3. *Las «grandes» leyes sectoriales de este período* 60

3. Desde la crisis del 98 61
3.1. *Los debates sobre la Administración local; las peculiaridades regionales* 61
3.2. *Especial atención a los temas de la Administración económica* ... 62
3.3. *La temática funcionarial: crisis y soluciones* 63

4. Algunas referencias al período de la Dictadura de Primo de Rivera. Permanencia de alguna de las soluciones entonces adoptadas 65

VI. Afirmación y esplendor del derecho administrativo español 67

1. La paradoja de un Estado no democrático que trata de afirmarse como Estado de Derecho 67
2. Nuevo planteamiento de la temática organizativa y de la función pública 70
3. La ordenación del actuar de las Administraciones públicas 72
4. El conjunto de leyes «procedentes» del Ministerio de Hacienda 73
5. El importante papel de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa 74
6. Desarrollo del sistema de prestaciones administrativas 75
7. Reflexiones finales al amparo de la Constitución 76

CAPÍTULO SEGUNDO
LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. El principio de la división de poderes: remisión 81

II. Sanción positiva de la división de poderes en el texto de 1978; en especial, la regulación del Gobierno y de la Administración 84

III. El perfil de la Administración pública en el texto de la CE 88

IV. Referencias constitucionales a instituciones y técnicas jurídico-administrativas 93

V. La Constitución, orientadora de la actividad de las Administraciones públicas 95

CAPÍTULO TERCERO
LA DOCTRINA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

I. El ordenamiento jurídico. Doctrina general y principios de aplicación del ordenamiento jurídico 101

1. Algunas precisiones sobre el concepto de ordenamiento jurídico ... 101
2. Los principios ordenadores de las fuentes del derecho: jerarquía y competencia normativa 103
2.1. *El principio de jerarquía normativa y su garantía* 103
3. El principio de competencia normativa 107

II. La Constitución 108

1. La Constitución como norma jurídica: remisión. El distinto valor de las normas constitucionales 108
2. El Tribunal Constitucional garante último de la Constitución .. 110

III. La ley 112

1. Aproximación al concepto de ley 112
2. Titularidad de la potestad legislativa 115
3. Clases de leyes 116
3.1. *Leyes ordinarias: de Pleno y de Comisiones* 116
3.2. *Leyes orgánicas* 117
3.3 *Los Estatutos de Autonomía* 120
3.4. *Las Comunidades Autónomas y el sistema legal: leyes de armonización; legislación básica; leyes marco y leyes de delegación* 121
a) Leyes de armonización 121
b) Legislación básica 122
c) Leyes marco 125
d) Leyes de delegación o de transferencia de funciones ... 125
3.5. *Leyes refrendadas* 127
3.6. *La ley aprobatoria de los presupuestos y las llamadas leyes de acompañamiento* 128
a) Las leyes aprobatorias de los Presupuestos Generales del Estado 128
b) Las llamadas «leyes de acompañamiento» 131
3.7. *Las leyes para un caso concreto, las llamadas «leyes medida» y las aprobatorias de planes económicos* 133

IV. El ordenamiento jurídico-administrativo y las otras fuentes del art. 1 del Código Civil 138

1. La costumbre 138
2. Los principios generales del derecho 139
3. Los Tratados Internacionales 140

V. El derecho de la Unión Europea 141

1. Presupuestos y génesis de la Unión Europea 141

2. La creciente importancia del ordenamiento comunitario: su prevalencia sobre el derecho interno 143
3. Necesario esbozo organizativo de la Unión Europea 144
4. Reglamentos y Directivas: sus diferencias. Otras fuentes del Derecho comunitario 146
5. Obligatoriedad del derecho comunitario; su ejecución 148
6. Especial significado del derecho comunitario para el ordenamiento jurídico-administrativo 149

VI. Decretos-leyes 151
1. Justificación y realidad de los decretos-leyes 151
2. Los Decretos-leyes en la Constitución Española: consideraciones generales sobre su art. 86 152
2.1. *La facultad de dictar Decretos-leyes es competencia exclusiva del Gobierno* 152
2.2. *Extraordinaria y urgente necesidad* 154
2.3. *Materias excluidas de su posible regulación por Decreto-ley* 156
2.4. *El carácter provisional de las medidas adoptadas por un Decreto-ley y su control parlamentario* 158
3. Una cuestión pendiente: la generalización de la fórmula de los Decretos-leyes 160

VII. Decretos-legislativos y textos refundidos 160
A) LAS LEYES DE BASES 161
1. Consideraciones generales: concepto y arraigo de la fórmula en el derecho español 161
2. La ordenación institucional que establece la Constitución de la delegación contenida en las leyes de bases 162
2.1. *La delegación contenida en la ley de bases: sus exigencias* 162
2.2. *El texto articulado elaborado por el Gobierno* 163
2.3. *En particular, procedimientos para garantizar la acomodación del texto articulado a las leyes de bases* 164
B) LOS TEXTOS REFUNDIDOS 166

VIII. El reglamento 167
A) ORIGEN, DESARROLLO Y TITULARIDAD DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA 167
1. Presupuestos históricos de la potestad reglamentaria: su acogida en el régimen constitucional 167
2. Dimensionamiento y alcance real del sistema reglamentario 169
2.1. *La creciente importancia de las normas reglamentarias* 169
2.2. *El imparable crecimiento de las normas reglamentarias* 170

3. La actuación administrativa: reglamentos y actos administrativos 172
4. Titularidad de la potestad reglamentaria 173
4.1. *Titularidad de la potestad reglamentaria en el ámbito estatal* 174
4.2. *La potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas* 176
4.3. *La potestad reglamentaria de las Corporaciones locales* 177
4.4. *Los llamados reglamentos autónomos* 177
B) CLASES DE REGLAMENTOS 179
1. Reglamentos ejecutivos 179
2. Reglamentos independientes 181
C) LA COLABORACIÓN ENTRE LA LEY Y EL REGLAMENTO: LAS MATERIAS RESERVADAS A LA LEY 183
1. El principio de legalidad en el ámbito reglamentario: significado de las materias reservadas a la ley 183
2. El explícito condicionamiento legal de las normas reglamentarias en materias reservadas a la ley; las distintas formas que puede revestir este principio 186
D) LÍMITES DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS 189
1. El sometimiento del ejercicio de la potestad reglamentaria al ordenamiento jurídico 189
2. Límites específicos de los Reglamentos 190
2.1. *El principio de jerarquía* 190
2.2. *Inderogabilidad singular de los reglamentos* 190
3. Límites formales: procedimiento para el ejercicio de la potestad reglamentaria 192
E) FORMAS DE LOS REGLAMENTOS 195
F) PUBLICACIÓN DE REGLAMENTOS Y CONSIDERACIONES SOBRE SU TABLA DE VIGENCIAS 196
1. La publicación de las normas reglamentarias 196
1.1. *La razonable exigencia de publicación de los reglamentos frente al «ocultismo» de la Administración* 196
1.2. *Algunas peculiaridades referentes a la publicación de los llamados reglamentos autónomos* 198
2. La llamada tabla de vigencias de las normas reglamentarias 200
G) MEDIOS DE REACCIÓN EN DERECHO FRENTE A LOS REGLAMENTOS ILEGALES 201

CAPÍTULO CUARTO
LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

PRIMERA PARTE
FUNDAMENTO Y SIGNIFICADO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

I. La personalidad jurídica de la administración, punto de partida para el estudio de la organización administrativa 209

1. La personalidad jurídica del Estado, presupuesto para el Estado de Derecho 209
2. La doctrina del órgano: referencias 211
3. La Administración pública en cuanto sujeto, condicionada por la función que debe realizar: una Administración que debe «servir» 212

II. Esbozo sobre la doctrina de la organización: su carácter jurídico 213

III. Fundamentos constitucionales de la organización administrativa 215

1. Referencia a los textos positivos: su alcance 215
2. La organización administrativa y los titulares de los distintos órganos; el tema de la función pública: remisión. Tendencia a la consolidación de la organización administrativa 217
3. Pluralidad y heterogeneidad de Administraciones públicas: sus consecuencias 219

SEGUNDA PARTE
LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

I. El Gobierno y la Administración del Estado: los trazos fundamentales de esta última 223

II. El Presidente del Gobierno 224

1. La posición constitucional de Presidente del Gobierno 224
2. Funciones del Presidente del Gobierno como Presidente del Consejo de Ministros 225
3. El Gabinete del Presidente del Gobierno 226

III. El Consejo de Ministros 227

1. Integración y funcionamiento del Consejo de Ministros 227
2. Ministros titulares de Departamento ministerial y los llamados Ministros sin cartera 228
3. El siempre debatido tema del número de Ministerios y de su creación 229

IV. Los Ministros, titulares de un departamento ministerial 231

V. Los Secretarios de Estado 233

VI. Órganos directivos de la Administración del Estado 234

1. El Subsecretario; los Secretarios Generales 234
2. Directores Generales y Secretarios Generales Técnicos 235
3. La organización central de la Administración General del Estado: remisión 236

VII. Órganos periféricos de la Administración General del Estado 236

1. El tema de la Administración General del Estado en las provincias: su tratamiento constitucional 236
2. El mantenido debate sobre la Administración provincial del Estado 237
3. El esquema organizativo de la administración periférica del Estado 238

VIII. Reflexiones finales: el obligado cambio de perspectiva de la Administración General del Estado 239

IX. La Administración institucional 241

1. Origen y características de la Administración institucional: su realidad 241
2. Una rectificación importante: la LEEA 243
3. La progresiva huida de un régimen general de la Administración institucional: su decidida marcha hacia su privatización 245
4. Ordenación y «administrativización» de la Administración institucional: la LOFAGE; régimen jurídico de los llamados organismos públicos 247
5. Acotamiento de la figura de las llamadas Administraciones independientes 248
6. Las relaciones entre las distintas Administraciones públicas: el problema crucial de la Administración contemporánea 251

TERCERA PARTE
LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

I. El llamado tema regional en el contexto de la elaboración de la CE 255

1. La estructuración territorial del Estado como la cuestión más condicionante en el debate constitucional 255
2. La decidida apuesta que asume la Constitución: su procedimentalización. Alcance del llamado «hecho diferencial» 256

II. Formulación constitucional de las Comunidades Autónomas 258

1. La autonomía de las Comunidades Autónomas como derecho. Regiones y nacionalidades 258
2. Los principios constitucionales: voluntariedad; carácter dispositivo de las competencias a asumir; e igualdad y solidaridad entre todas las Comunidades Autónomas; su concreción práctica 259

III. Ordenación constitucional de las Comunidades Autónomas 262

1. Los Estatutos de Autonomía 262
2. Líneas generales de la organización de las Comunidades Autónomas: Asambleas legislativas y el Consejo de Gobierno; en especial, el Presidente de la Comunidad Autónoma. El tema de la organización judicial 262

IV. Competencias de las Comunidades Autónomas 265

1. La doble perspectiva desde la que es necesario plantear el tema competencial 266
2. Aproximación descriptiva a los ámbitos competenciales de las Comunidades Autónomas; criterios para valorarlos 266

CUARTA PARTE
LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

I. El obligado excurso histórico sobre la Administración local 269

1. Referencias generales; el planteamiento formulado por la Revolución Francesa: remisión 269
2. La azarosa historia de la Administración local española durante el siglo XIX. La vida local como cauce para la renovación política 270
3. El régimen local desde la ley municipal de 1935 hasta la Constitución de 1978; en particular, la Ley de Régimen Local 271

II. Presupuestos constitucionales del Régimen local 272

1. Las reformas necesarias del Régimen local como consecuencia del cambio político 272
2. Enunciados sobre el Régimen local en el texto de la Constitución: necesidad de completarlos con las referencias constitucionales a los Poderes públicos y las Administraciones públicas 273
3. El debate sobre la nueva legislación: competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas 275

III. La confluencia de distintos ordenamientos 276

1. La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985; su alcance. Las normas de otros ordenamientos 276

2. El tema de la autonomía, fundamento de todo el Régimen local ... 278

IV. El Municipio 279

1. Consideraciones generales: elementos del Municipio: el territorio y la población 279
2. Organización municipal: aspectos comunes y variables 282
3. El tema de las competencias municipales; servicios obligatorios: exigibilidad de su cumplimiento 283
4. Otras entidades municipales 284

V. La Provincia como entidad local 286

1. La Provincia, como agrupación de Municipios: su organización 286
2. Fines y competencias. Comunidades Autónomas y Diputaciones provinciales: la quiebra de una posibilidad 287

CAPÍTULO QUINTO
LAS SITUACIONES JURÍDICAS DE LOS ADMINISTRADOS

I. La llamada teoría del administrado 293

1. Acotaciones y precisiones iniciales sobre el status del administrado 293
2. El largo camino recorrido hasta el reconocimiento de las situaciones jurídicas de los administrados 294
3. Heterogeneidad de situaciones que deben tutelarse: ciudadano, administrado, consumidor 297

II. El administrado: titularidad y capacidad de obrar. Sus peculiaridades en el ámbito jurídico administrativo 298

III. Las llamadas situaciones jurídicas positivas 302

1. La polémica sobre el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos: cobertura frente a las agresiones del status del administrado 302
2. Una nueva perspectiva de los derechos públicos subjetivos: el derecho a las prestaciones administrativas 306
3. Otras situaciones jurídicas de los administrados: el concepto de interés 309
4. Cierta recapitulación sistemática de las situaciones jurídicas referidas de los administrados 311

IV. Una perspectiva complementaria y necesaria en la determinación del status de los administrados 313

V. Situaciones pasivas del status de los administrados 316

1. La compleja y heterogénea realidad de estas situaciones: obligaciones, deberes, cargas. El escaso realce que las mismas han recibido habitualmente 316
2. Los llamados deberes constitucionales: su referencia sistemática .. 318
3. Los deberes derivados del respeto a los derechos de los demás, conforme al art. 10 CE 321

CAPÍTULO SEXTO
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I. El significado del procedimiento administrativo 327
1. La razón de ser del procedimiento administrativo 327
2. Algunas referencias históricas: la Ley de 1889 y la tensión que ya aparece en ella entre procedimiento general y procedimientos especiales 328
3. Generalización de las leyes de procedimiento administrativo: sus distintas versiones 330

II. El nuevo sentido del procedimiento administrativo 332

III. De la LPA al desarrollo del art. 149.1.18 CE sobre el «procedimiento administrativo común»: su regulación actual en la LPC 334
1. Las previsiones constitucionales y sus paradójicas consecuencias ... 334
2. Intento de aproximación a una posible clasificación de los procedimientos administrativos 336
3. Ámbito de aplicación de la ley de procedimiento administrativo: sus principios 337
4. La estructura del procedimiento administrativo 340

CAPÍTULO SÉPTIMO
DE LA ACTIVIDAD Y DE LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN: LA DOCTRINA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I. La doctrina del acto administrativo como exigencia para constatar la corrección jurídica de lo actuado por la administración 347
1. Los orígenes de la doctrina del acto administrativo: su distinta formulación en el derecho comparado 347
2. Desarrollo de la doctrina del acto administrativo en el derecho español 349

II. El concepto de acto administrativo 350
1. El justo alcance de la doctrina del acto administrativo: su consideración formal. Necesidad de su integración con los supuestos que ofrece la realidad jurídico-administrativa 350

2. Intento de aproximación a un concepto del acto administrativo en nuestro derecho positivo 351
3. Referencia a los elementos del acto administrativo 353
4. Intento de clasificación de los actos administrativos 354
5. Invalidez y convalidación de los actos administrativos 355

III. Inactividad de la administración: actos y actividad 357
1. Del silencio administrativo a la consideración general de la inactividad de la Administración 358
2. Enjuiciamiento de los actos administrativos y enjuiciamiento de la actividad de la Administración 362

CAPÍTULO OCTAVO
CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES

I. Los tres significados de la contratación de las Administraciones públicas 367

II. Tras las huellas del contrato administrativo 369
1. Referencia a la figura del contrato administrativo: la polémica sobre su carácter contractual o no 369
2. La problemática de la contratación privada de la Administración; la doctrina de los actos separables 371

III. La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas 373
1. Precedentes: el proceso de elaboración de la ley. La respuesta a «la huida del Derecho administrativo» en la contratación pública 373
2. Alcance de LCAP; en especial, en relación con la contratación privada de las Administraciones públicas 375
3. Ámbito subjetivo de aplicación de la LCAP 377
4. Contratos administrativos; sus clases 379
5. Hacia una doctrina general de la contratación de las Administraciones públicas 383
6. El discurrir procedimental de la contratación de las Administraciones públicas 384
7. El siempre debatido tema de los procedimientos de adjudicación 387
8. Prerrogativas y vinculaciones en la contratación de las Administraciones públicas 388
9. El principio del equilibrio económico: reformados y revisión de precios 389
10. Extinción de los contratos; observaciones finales 390

IV. La cesión del contrato y la subcontratación 391
1. Diferenciación de las dos figuras: sus consecuencias 391
2. Requisitos de la subcontratación 392
3. Relaciones del contratista con el subcontratista; su carácter jurídico 394

V. Convenios de colaboración o conciertos entre la Administración y los administrados 396

CAPÍTULO NOVENO
LA PROPIEDAD PÚBLICA

I. La propiedad pública: realidad y tratamiento constitucional 403
1. Enunciado del tema: su significado económico 403
2. Excurso obligado sobre el tratamiento constitucional de la propiedad pública 405

II. Formación histórica del concepto de propiedad pública 407
1. Obligada referencia al Derecho romano. Esbozo histórico: funcionalidad de los distintos tipos de bienes; notas caracterizadoras 407
2. La evolución del tema a lo largo del siglo XIX y su sanción en el Código Civil: la creciente ampliación de los bienes demaniales, principalmente, como consecuencia de la incorporación a los mismos de los bienes de servicio público 411

III. Régimen jurídico de los bienes demaniales 413
1. El desbordante criterio expansivo del dominio público 413
2. El dominio público como régimen de protección de unos bienes para garantizar su afectación 415
3. El dominio público, ¿supone una titularidad dominical? 419

IV. Consideraciones genereales sobre el uso y el aprovechamiento de los bienes demaniales 422
1. Formas de utilización del dominio público según se trate de bienes de uso o de servicio público 422
2. Distintas formas de utilización de los bienes de uso público; el principio de recíproca compatibilidad de esas diferentes formas de utilización 423
3. El uso común de los bienes de dominio público 424
4. El uso privativo de los bienes demaniales 428
4.1. *Uso privativo* ex lege *y uso privativo por ley singular* 428
4.2. *La concesión de dominio público: naturaleza, contenido y efectos; la relación jurídica concesional:* su extinción 429

5. La superación del principio de ajeneidad: el tema de las reservas demaniales 434

V. Los bienes patrimoniales: de bienes productores de rentas a patrimonio afectado a un fin público; consecuencias jurídicas 437

VI. Una nueva perspectiva en el estudio de la propiedad pública 442
1. Los bienes del Patrimonio Nacional 443

CAPÍTULO DÉCIMO
TUTELA DE DERECHOS E INTERESES: LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

I. La concreción del Estado de Derecho supone la garantía jurisdiccional de los derechos e intereses de los ciudadanos 447
1. Las obligadas consecuencias del principio de legalidad 447
2. Referencia a la experiencia del Consejo de Estado francés 448

II. Evolución histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa en el sistema español 451
1. Los esbozos iniciales para el establecimiento de lo contencioso-administrativo 452
2. La ley Santamaría de Paredes de 1888; evolución posterior 453
3. La ley de la jurisdicción contenciosa de 1956 456
4. Las modificaciones posteriores a la LJ: en la vigilia de la Constitución 459

III. La Constitución de 1978 y la jurisdicción contencioso-administrativa: en torno a la polémica sobre una nueva ley de la jurisdicción 459
1. La situación de la jurisdicción contencioso-administrativa en esos momentos 459
2. La CE y su incidencia en la jurisdicción contencioso-administrativa: la opción hacia una nueva LJ 461

IV. La vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 464
1. Ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa: ¿qué se recurre? 465
1.1. *El alcance del art. 1.1 LJ* 465
1.2. *Mantenimiento del carácter expansivo de la jurisdicción contenciosa* 467
1.3. *Precisiones sobre el concepto de Administración pública* 469
1.4. *El significado «aclaratorio» de los arts. 2 y 3 LJ* 469
1.5. *Las cuestiones prejudiciales* 472
2. ¿Quién recurre?: las partes 474

3. ¿ANTE QUIÉN SE RECURRE?: ORGANIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA 478

4. ¿CÓMO SE RECURRE?: PROCEDIMIENTO ORDINARIO 481
4.1. *Consideraciones Generales* 481
4.2. *Interposición del recurso; la remisión del expediente* 482
4.3. *Referencia a las medidas cautelares* 485
4.4. *Demanda; contestación a la demanda y prueba* 487
4.5. *Los últimos trámites del procedimiento* 489

5. LA SENTENCIA 489
5.1. *Alcance y contenido de la Sentencia* 489
5.2. *Los posibles pronunciamientos de la Sentencia: inadmisibilidad, desestimación o estimación del recurso* 491

6. EJECUCIÓN DE SENTENCIA 495

7. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES 499
7.1. *El llamado procedimiento abreviado* 499
7.2. *Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona* 500
7.3. *Procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos* 501

8. RECURSOS CONTRA LA SENTENCIA 502
8.1. *Acotación convencional de los recursos contra los pronunciamientos jurisdiccionales* 502
8.2. *Recurso de apelación contra las Sentencias* 503
8.3. *Recurso de casación* 504