

JOSÉ M.^a RODRÍGUEZ DE SANTIAGO
GABRIEL DOMÉNECH PASCUAL
LUIS ARROYO JIMÉNEZ
(Coords.)

TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOLUMEN II Estructuras. Formas

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2025

ÍNDICE

	Pág.
PRESENTACIÓN	29
ABREVIATURAS	31
RELACIÓN DE AUTORES Y AUTORAS	37

III. ESTRUCTURAS

CAPÍTULO 13. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA, <i>por Silvia Díez Sastre</i>	41
I. INTRODUCCIÓN	42
II. LA JURIDIFICACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA..	46
1. Contexto y funciones	46
2. Conceptos fundamentales del Derecho de la organización administrativa.	53
2.1. Persona jurídica	55
2.1.1. El origen de la personificación jurídica del Estado	55
2.1.2. El debate español sobre la atribución de personalidad jurídica a la Administración o al Estado	60
2.1.3. Clases de personas jurídicas	66
2.2. Órgano	72
2.2.1. Teoría del órgano	73
2.2.2. Elementos del órgano	75
2.2.3. Persona jurídica, órgano y unidad administrativa	78

	Pág.
2.2.4. Clases de órganos	80
2.3. Competencia.....	82
2.3.1. Concepto	83
2.3.2. Atribución y ejercicio.....	85
2.4. Poder de organización	89
2.5. Relaciones organizativas.....	90
3. Derecho « <i>ad extra</i> » y Derecho « <i>ad intra</i> »	95
III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	97
1. La organización administrativa al servicio del Estado social y democrático de Derecho	98
2. Directrices.....	100
2.1. Separación entre Gobierno y Administración	101
2.2. Sometimiento pleno a la ley y al Derecho	103
2.3. Garantía de los derechos fundamentales.....	103
2.4. Objetividad en el servicio a los intereses generales	105
2.5. Principio de eficacia	106
2.6. Estructura y relaciones interadministrativas	106
2.6.1. Relaciones interorgánicas.....	107
2.6.2. Relaciones intersubjetivas.....	109
3. Límites	111
3.1. Dirección por el Gobierno.....	111
3.2. Garantías institucionales	112
3.2.1. Autonomía territorial.....	114
3.2.2. Otras garantías institucionales.....	116
3.3. Distribución del poder de organización	118
3.4. Prohibición de Administración mixta.....	120
3.5. Límites presupuestarios.....	122
IV. LA EUROPEIZACIÓN DEL DERECHO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	124
1. Autonomía institucional de los Estados miembros.....	124
1.1. Límites y obligaciones	126
1.1.1. Administraciones independientes.....	126
1.1.2. Otras exigencias organizativas	128
1.2. Condicionantes indirectos: funcionalización de los conceptos organizativos	129
2. Unión administrativa europea.....	134
V. BIBLIOGRAFÍA	135

CAPÍTULO 14. LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1): LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS GENERALES, por Francisco B. López-Jurado	149
I. INTRODUCCIÓN	150
II. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO MODERNO	151
1. El Estado moderno origen de la Administración pública	151
2. Las transformaciones del Estado modelan la Administración pública	152
3. La noción genérica de Administración pública	155
4. La relevancia de la integración en la Administración pública	155
III. EL FUNDAMENTO NORMATIVO	157
1. El fundamento constitucional material: el imperativo de instrumentalidad.	157
2. La dimensión competencial	161
3. La incidencia del Derecho de la Unión Europea	162
IV. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VS. EL SECTOR PÚBLICO	164
1. La denominación «sector público»	164
2. La pluralidad de sectores públicos	166
3. El alcance del sector público en la LRJSP	167
4. El alcance del sector público en otras normas de la parte general	169
5. El sector público a efectos organizativos	172
6. La institucionalidad e instrumentalidad de todo el sector público	173
V. EL CARÁCTER POLIÉDRICO DE LA LRJSP	175
1. La pretensión competencial de eficacia	175
1.1. Los niveles de aplicación competencial	175
1.2. La sustancia de lo básico	177
1.3. Más allá de lo básico	178
2. La pretensión tipológica de eficacia	179
3. La noción de Administración pública en sentido estricto	179
4. La aplicación supletoria de la LRJSP a otras entidades públicas	181
5. La extensión de los principios inspiradores a órganos constitucionales y estatutarios	182
VI. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS GENERALES	185
1. Los caracteres	185
2. La generalidad de funciones <i>vs.</i> la territorialidad	185
3. La relación con la respectiva entidad política	187
VII. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	189
1. La regulación legislativa	189
2. La dirección gubernamental	190
3. La organización central	191
3.1. La estructura orgánica	191
3.2. La titularidad y las responsabilidades de los órganos superiores y directivos	192

	Pág.
4. La organización territorial	193
5. La Administración General del Estado en el exterior	195
VIII. LAS ADMINISTRACIONES GENERALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	196
1. La articulación territorial	196
2. La apertura y la singularidad del modelo territorial	197
3. La competencia sobre la autoorganización	200
4. Los sectores públicos autonómicos	202
5. La tendencia a la homogeneidad	205
6. La regulación de las Administraciones generales	206
7. Las técnicas orgánicas de cooperación	209
IX. LAS ADMINISTRACIONES GENERALES DE LAS ENTIDADES LOCALES	211
1. El reconocimiento constitucional y en la Carta Europea de Autonomía Local	211
2. La regulación básica	216
3. La plasmación de las bases	222
4. La regulación autonómica	226
5. Los tipos de Administraciones locales generales	230
5.1. Las de entronque constitucional	230
5.2. Las de entronque estatutario	236
6. Los tipos de municipios	239
CAPÍTULO 15. LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2): LAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALIZADAS, por Francisco B. López-Jurado	243
I. INTRODUCCIÓN	244
II. LOS CARACTERES	245
1. La especialización	245
2. El carácter público-administrativo	246
3. La subjetividad externa propia	248
III. LOS TIPOS	252
1. Las diferencias entre entidades administrativas especializadas	252
2. La planta de las entidades administrativas especializadas	253
IV. LAS ENTIDADES DEPENDIENTES	254
1. Los caracteres distintivos	254
1.1. El control	254
1.2. La instrumentalidad de segundo nivel	255
1.3. La relativa intercambiabilidad	256
2. El sentido de su existencia	259

	Pág.
2.1. La respuesta a necesidades cambiantes.....	259
2.2. La búsqueda de la eficacia y de la eficiencia mediante la descentralización.....	260
2.3. La búsqueda de flexibilidad y la huida del Derecho administrativo.....	262
3. Los organismos públicos.....	264
4. Los organismos públicos comunes.....	264
4.1. Los caracteres distintivos.....	264
4.2. La creación por ley y sus consecuencias.....	265
5. Los tipos de organismos públicos comunes.....	268
5.1. Los organismos autónomos.....	268
5.2. Las entidades públicas empresariales.....	269
5.3. Las agencias.....	271
6. Los organismos públicos sectoriales.....	271
6.1. Los organismos públicos sectoriales en la LRJSP.....	272
6.2. Los servicios autonómicos de salud.....	273
6.3. Los museos con ley propia.....	274
7. Los organismos públicos de cooperación.....	275
7.1. Los caracteres distintivos.....	275
7.2. Los consorcios.....	275
7.3. Las mancomunidades.....	276
8. Las organizaciones dependientes de Derecho privado.....	278
8.1. Los caracteres distintivos.....	278
8.2. Las sociedades mercantiles públicas.....	280
8.3. Las fundaciones del sector público.....	288
8.4. Las asociaciones constituidas por personas jurídico-públicas.....	290
V. LAS ENTIDADES SEPARADAS.....	291
1. Los caracteres distintivos y el sentido de su existencia.....	291
2. La planta de las entidades administrativas separadas.....	292
3. Las autoridades independientes.....	293
3.1. Caracteres generales.....	293
3.2. Las autoridades independientes de regulación o supervisión.....	295
3.3. El Banco de España.....	297
4. Las entidades de participación o prestación dotadas de autonomía.....	298
4.1. Las entidades de participación y consulta dotadas de personalidad jurídica.....	298
4.2. Las entidades autónomas de comunicación.....	298
4.3. Las universidades públicas.....	300
5. Las entidades de soporte de funciones constitucionales o estatutarias.....	300
6. La Administración electoral.....	303
7. Las entidades consultivas o de control previstas constitucional o estatutariamente.....	305
8. Las corporaciones de Derecho público de base privada.....	306
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	307

	Pág.
CAPÍTULO 16. TEORÍA GENERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, por Oriol Mir Puigpelat	323
I. INTRODUCCIÓN	324
1. La revalorización y la centralidad del procedimiento administrativo	324
2. El gran impacto de la digitalización	328
II. CONCEPTO Y ALCANCE	330
1. El procedimiento como proceso preceptivo y estructurado de información, conocimiento y comunicación destinado a la preparación de una decisión	330
2. La vinculación de la noción estricta de procedimiento a la elaboración de actos administrativos, disposiciones generales, contratos y convenios	334
3. La extensión de la noción amplia de procedimiento a toda decisión administrativa	338
4. Procedimiento administrativo y procedimientos materialmente administrativos de sujetos públicos y privados distintos de la Administración	340
III. FUNCIONES	343
1. Garantía de los derechos de las personas afectadas	343
2. Garantía del cumplimiento del Derecho objetivo	345
3. Garantía de la calidad de la decisión administrativa	345
4. Facilitación de la aceptación de las decisiones administrativas	346
5. Realización del principio democrático	347
6. Articulación del Estado autonómico y abierto	348
IV. CLASES	348
1. Procedimientos normativos y no normativos	349
2. Procedimientos decisorios e impugnatorios	349
3. Procedimientos simples y compuestos	349
4. Procedimientos bipolares y multipolares	350
5. Procedimientos internos y externos	351
6. Procedimientos analógicos y digitales, automatizados y no automatizados	351
7. Procedimientos de primera, segunda y tercera generación	353
V. PRINCIPIOS	353
1. Imparcialidad, diligencia y oficialidad	354
2. Participación	356
3. Transparencia	359
4. Motivación	360
5. Supervisión humana	363
6. Proporcionalidad procedimental	366
VI. BIBLIOGRAFÍA	368
CAPÍTULO 17. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN, por Xabier Arzoz Santisteban	375
I. CONCEPTO, ALCANCE Y PROBLEMÁTICA	376

	Pág.
II. ORIGEN, EVOLUCIÓN Y FUTURO.....	384
III. BASES CONSTITUCIONALES Y EUROPEAS.....	394
1. Bases constitucionales	394
1.1. La constitucionalización del procedimiento administrativo	394
1.2. La conexión iusfundamental del procedimiento administrativo	396
1.3. La distribución competencial sobre la regulación del procedimiento administrativo.....	398
1.3.1. La regulación del procedimiento administrativo común.....	398
1.3.2. La regulación de los procedimientos administrativos específicos	403
2. Bases europeas.....	404
2.1. El derecho a una buena administración.....	405
2.2. La aplicación del procedimiento administrativo común a la ejecución del Derecho de la Unión Europea	407
2.3. La función europea del procedimiento administrativo común.....	409
IV. ASPECTOS GENERALES DEL RÉGIMEN JURÍDICO.....	412
1. Los sujetos	412
1.1. La Administración.....	412
1.2. Los interesados en el procedimiento	415
2. La tramitación electrónica	419
3. La lengua	423
4. El tiempo.....	425
4.1. El plazo máximo para resolver y para notificar	425
4.2. Ampliación y suspensión del plazo máximo para resolver y para notificar	427
4.2.1. La ampliación.....	428
4.2.2. La suspensión potestativa.....	430
4.2.3. La suspensión preceptiva	437
4.3. Ampliación de plazos parciales y tramitación de urgencia.....	438
4.4. Efectos del incumplimiento del plazo máximo para resolver y para notificar	440
4.4.1. Efectos en los procedimientos iniciados mediante solicitud del interesado	441
4.4.2. Efectos en los procedimientos iniciados de oficio susceptibles de producir efectos favorables para el interesado.....	442
V. ESTRUCTURA GENERAL	443
1. Actuaciones previas e iniciación del procedimiento	443
1.1. Actuaciones y medidas provisionales previas.....	443
1.2. Iniciación de oficio	444
1.3. Iniciación a instancia del interesado	446
1.4. Efectos de la iniciación y adopción de medidas provisionales	448

	Pág.
2. Instrucción del procedimiento	449
2.1. Alegaciones	450
2.2. Prueba.....	450
2.3. Informes	451
2.4. Vista del expediente y audiencia.....	452
2.5. Información pública	453
2.6. Propuesta de resolución.....	454
2.7. Tramitación simplificada.....	454
3. Terminación del procedimiento	455
3.1. Resolución.....	456
3.2. Terminación convencional	457
3.3. Desistimiento y renuncia.....	458
3.4. Caducidad.....	459
VI. BIBLIOGRAFÍA	460
CAPÍTULO 18. LA RELACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA, por Do- lores Utrilla Fernández-Bermejo	471
I. INTRODUCCIÓN	471
II. LA RELACIÓN JURÍDICA COMO IDEA ORDENADORA.....	474
1. Un «nuevo» ángulo de observación del Derecho administrativo	474
2. Funciones	482
2.1. Dogmática	482
2.2. Práctica.....	483
2.3. Política.....	483
2.4. De recepción del Derecho europeo	484
2.5. Heurística	484
2.6. Complementaria	485
III. CONCEPTO	486
1. Relación jurídica.....	487
1.1. Intersubjetividad.....	488
1.2. Correlatividad.....	488
1.3. Juridicidad.....	489
1.4. Concreción	490
2. Naturaleza administrativa	491
2.1. Delimitación negativa	491
2.2. Delimitación positiva	491
3. Síntesis.....	494
IV. TIPOS ABSTRACTOS	495
1. Según su naturaleza: materiales y procedimentales.....	495
2. Según su estructura: bipolares y multipolares	499
3. Según su intensidad: de sujeción general y especial	508
4. Según su duración: instantáneas y continuadas	515

	Pág.
V. SUJETOS	517
1. Administración	517
2. Sujetos privados.....	517
VI. ESTÁTICA.....	518
1. La teoría de las situaciones jurídicas subjetivas	518
2. Situaciones activas o de poder.....	521
2.1. Potestad	521
2.2. Derecho subjetivo.....	526
2.3. Interés legítimo.....	529
3. Situaciones pasivas o de deber	537
3.1. Sujeción.....	537
3.2. Obligación.....	539
3.3. Deber.....	543
3.4. Carga	546
VII. DINÁMICA.....	552
1. Planteamiento	552
2. Nacimiento.....	553
2.1. Por disposición normativa.....	554
2.2. Por actuación unilateral de la Administración	556
2.3. Por actuaciones unilaterales de los administrados	560
2.4. Por acuerdo entre las partes.....	562
3. Desarrollo	563
3.1. Régimen jurídico.....	564
3.2. Desarrollo ordinario	568
3.3. Desarrollo extraordinario	572
4. Extinción.....	576
4.1. Extinción normal.....	576
4.2. Extinción anormal.....	577
VIII. BIBLIOGRAFÍA	579

IV. FORMAS

CAPÍTULO 19. LOS REGLAMENTOS, por Gabriel Doménech Pascual.....	593
I. CONCEPTO Y DISTINCIÓN RESPECTO DE FIGURAS AFINES	594
1. Relevancia del concepto	594
2. La distinción entre reglamento y acto administrativo.....	595
2.1. Teorías universalistas	595
2.1.1. Teorías formales	595
2.1.2. Teorías sustantivas	596

	Pág.
2.2. Una teoría plural del concepto de reglamento. Sobre la huida del concepto de reglamento.....	601
3. La distinción entre reglamento e instrucción.....	604
3.1. Carácter vinculante de las instrucciones	604
3.2. Posibilidad de impugnar directamente las instrucciones	607
3.3. La impugnación indirecta de las instrucciones	609
II. JUSTIFICACIÓN DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA.....	609
III. CLASES DE REGLAMENTOS	611
1. Por razón de su relación con la ley	611
2. Por razón de su eficacia jurídica interna o externa	612
3. Por razón de su autor	613
4. Los reglamentos locales.....	613
IV. LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA	615
1. El principio de jerarquía normativa	615
2. La reserva de ley	616
3. ¿Necesidad de habilitación legislativa específica para dictar reglamentos en materias no reservadas a la ley?.....	619
4. Materias reservadas a determinados tipos de reglamentos	620
5. La competencia para dictar reglamentos	620
6. El procedimiento de elaboración de reglamentos.....	622
6.1. Fines de las normas del procedimiento de elaboración de reglamentos	622
6.2. La regulación del procedimiento.....	623
6.3. Evaluación <i>ex ante</i> y evaluación <i>ex post</i>	625
6.4. La importancia de la organización	626
6.5. Planificación normativa.....	627
6.6. Actividades de obtención y tratamiento de la información.....	628
6.6.1. Participación de personas y organizaciones afectadas	628
6.6.2. Análisis de impacto normativo.....	630
6.6.3. Informes	630
6.7. Motivación de los reglamentos	631
6.8. Publicidad de las disposiciones reglamentarias y transparencia de su procedimiento de elaboración.....	632
V. EFICACIA JURÍDICA DE LOS REGLAMENTOS.....	633
1. El principio de la inderogabilidad singular de los reglamentos.....	633
2. Eficacia jurídica en el tiempo	636
2.1. Regla general.....	636
2.2. La retroactividad de los reglamentos	637
2.2.1. El criterio interpretativo de la irretroactividad.....	637
2.2.2. El supuesto principio de irretroactividad de los reglamentos.	637
2.2.3. Irretroactividad de las disposiciones sancionadoras desfavorables y retroactividad de las favorables	639

	Pág.
2.2.4. Irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales.....	640
2.2.5. El límite de la seguridad jurídica	641
VI. LA INVALIDEZ DE LOS REGLAMENTOS	642
1. Ilegalidad, invalidez, nulidad y anulabilidad.....	642
2. El dogma de la nulidad de los reglamentos y sus quiebras.....	642
2.1. La teoría unitaria: el dogma de la nulidad de los reglamentos.....	642
2.2. La teoría gradual	644
2.3. La jurisprudencia.....	645
3. Irregularidades no invalidantes.....	646
4. Nulidad y anulabilidad.....	648
5. Invalidez parcial.....	649
6. Interpretación de los reglamentos conforme con el ordenamiento jurídico	649
7. Consecuencias jurídicas respecto de las situaciones y los actos surgidos al amparo de un reglamento inválido	650
8. Limitación temporal de la declaración de invalidez de los reglamentos	651
9. Convalidación y subsanación	653
10. Conservación de trámites.....	654
11. Conversión de los reglamentos.....	655
12. La invalidez sobrevenida de los reglamentos	656
VII. REVISIÓN DE LOS REGLAMENTOS	656
1. Revisión incidental y revisión abstracta. Inaplicación y anulación.....	656
2. Revisión judicial	657
2.1. El recurso directo contra reglamentos.....	657
2.1.1. Función.....	657
2.1.2. El plazo para interponer el recurso directo contra reglamentos	658
2.1.3. Efectos jurídicos de las sentencias que resuelven recursos directos	659
2.1.4. Posibilidad de dictar fallos interpretativos.....	660
2.2. El recurso indirecto contra reglamentos y su inaplicación judicial...	663
2.3. El control judicial de las omisiones reglamentarias.....	665
2.3.1. Concepto y clases de omisiones reglamentarias	665
2.3.2. Cauces procesales de impugnación.....	665
2.3.3. Alcance del control judicial	665
2.4. Control por el Tribunal Constitucional	667
3. Revisión en vía administrativa.....	667
3.1. La inaplicación administrativa de reglamentos contrarios a Derecho.....	667
3.2. La revisión de oficio de los reglamentos.....	670
VIII. BIBLIOGRAFÍA	671

	Pág.
CAPÍTULO 20. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS, por Xabier Arzoz Santisteban	681
I. RELEVANCIA Y FUNCIÓN DEL CONCEPTO	681
1. Relevancia.....	681
2. Función	684
2.1. La función clarificadora y estabilizadora	685
2.2. La función configuradora	686
II. TEORÍA GENERAL	688
1. La concepción del acto administrativo en España.....	688
1.1. Las diferentes posturas.....	688
1.2. La renovada discusión en torno a la concepción estricta	690
1.3. La complementariedad de las concepciones amplia y estricta.....	697
1.4. El concepto legal.....	703
2. La delimitación dogmática del concepto	704
2.1. La sujeción al Derecho administrativo.....	705
2.2. La unilateralidad.....	708
2.3. La capacidad de producir efectos jurídicos externos	709
2.4. La distinción entre norma y acto.....	714
III. RÉGIMEN JURÍDICO	721
1. La génesis	722
1.1. La producción.....	722
1.2. La perfección y la (in)existencia.....	727
2. La eficacia y la ejecución.....	729
2.1. La irrelevancia inicial de la conformidad con el ordenamiento jurídico.....	729
2.2. La noción de eficacia material.....	730
2.3. Las coordenadas objetiva y subjetiva de la eficacia material.....	734
2.4. Las coordenadas temporal y territorial de la eficacia material.....	739
2.5. El cumplimiento, la ejecución y la ejecución forzosa.....	748
3. La invalidez	751
3.1. La relación entre legalidad y validez	752
3.2. La presunción de validez.....	754
3.3. Las categorías de la invalidez	756
3.4. Las técnicas dirigidas a limitar el alcance de la invalidez o excluir su declaración.....	766
4. La firmeza y la estabilidad.....	770
4.1. Función institucional y estabilidad.....	770
4.2. La firmeza.....	771
4.3. La revisión de oficio.....	772
4.4. La revocación.....	776
IV. BIBLIOGRAFÍA	781

	Pág.
CAPÍTULO 21. FUNDAMENTOS PARA UNA TEORÍA GENERAL DEL DERECHO DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS, <i>por Silvia Díez Sastre</i>.....	789
I. INTRODUCCIÓN	789
II. EL CONTRATO COMO FORMA JURÍDICA DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA.....	792
1. Construcción dogmática	793
1.1. Rechazo	793
1.1.1. Naturaleza privada del contrato como forma de actuación.	794
1.1.2. Amenaza para el principio de legalidad	795
1.1.3. Unilateralidad en el ejercicio del poder público	796
1.2. Aceptación.....	797
1.2.1. Contrato administrativo.....	797
1.2.2. Contrato jurídico-público y contrato privado.....	798
1.2.3. Recepción en España.....	800
2. Constitucionalización	803
3. Europeización	805
3.1. Planteamiento.....	805
3.2. Funcionalización de los conceptos jurídicos.....	807
III. EL CONCEPTO DE CONTRATO PÚBLICO.....	808
1. Concepto procesal.....	809
2. Concepto sustantivo.....	810
3. Concepto procedimental	811
3.1. Definición.....	811
3.2. Consecuencias	812
3.2.1. Instrumentos no contractuales y exclusiones	813
3.2.2. Europeización del concepto constitucional de contrato administrativo	815
IV. BASES TEÓRICAS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS	817
1. Planteamiento	817
2. Preparación y adjudicación.....	817
3. Ejecución	819
V. BIBLIOGRAFÍA	821
CAPÍTULO 22. LOS CONTRATOS PÚBLICOS, <i>por Isabel Gallego Córcoles</i>	827
I. INTRODUCCIÓN	828
II. EVOLUCIÓN Y FUENTES	829
1. El proceso de conformación de la legislación especial sobre contratos administrativos. El contrato administrativo como auténtico contrato	829

	Pág.
2. La europeización del Derecho de la contratación pública	832
2.1. Directivas sustantivas sobre contratación pública y su incorporación a la legislación básica estatal.....	832
2.2. Directivas sobre instrumentos de tutela y su incorporación a la legislación básica estatal	837
2.3. Otras fuentes: jurisprudencia y <i>soft law</i>	841
3. Evolución del Derecho español de la contratación pública	843
3.1. Legislación estatal básica sobre contratación pública.....	843
3.2. La compleja articulación de las competencias autonómicas en el marco de la legislación estatal.....	848
III. PRINCIPIOS.....	851
IV. EL CONCEPTO DE CONTRATO PÚBLICO.....	855
1. La formulación del concepto «contrato público» en el Derecho positivo..	855
2. Elementos definitorios del contrato público en la jurisprudencia del TJUE: distinción de otras figuras afines.....	857
2.1. Diferencias entre contrato y otras formas de actividad administrativa: selección de operadores económicos.....	857
2.2. El contrato público como negocio jurídico de carácter bilateral.....	859
2.3. El contrato público como negocio oneroso.....	861
2.4. Caracterización de los negocios que vinculan a dos partes solo formalmente distintas y que carecen de incidencia en el mercado	862
2.5. La causa como elemento de delimitación entre contratos públicos y convenios administrativos.....	865
2.6. El objeto como elemento de delimitación del contrato respecto a la transferencia de competencias.....	867
V. SUJETOS	869
1. Entes sometidos a la normativa sobre contratación pública	869
2. El contratista	871
2.1. Delimitación terminológica.....	871
2.2. Requisitos para contratar con el sector público.....	872
2.3. La cesión de la posición contractual	874
2.4. La subcontratación	874
VI. CLASES DE CONTRATOS PÚBLICOS	876
1. Contratos administrativos y contratos privados.....	876
1.1. Elementos definitorios de la distinción entre contratos administrativos y contratos privados.....	876
1.2. La tendencia a la asimilación entre contratos administrativos y contratos privados celebrados por poderes adjudicadores («contratos públicos»).....	878
2. Tipos contractuales	880
3. Contratos sometidos a regulación armonizada	884
VII. LA PREPARACIÓN DEL CONTRATO	886
1. La decisión de contratar.....	886

	Pág.
2. La definición de los elementos esenciales de la licitación: los pliegos de condiciones y su control a través del llamado «recurso indirecto»	887
VIII. LA SELECCIÓN DEL CONTRATISTA.....	890
1. Aspectos sustantivos: admisión y selección del contratista.....	890
1.1. Admisión del contratista: criterios de solvencia	890
1.2. Selección del contratista: criterios de adjudicación	892
2. Aspectos formales: los procedimientos de adjudicación	896
2.1. La regulación de los procedimientos de adjudicación: el difícil equilibrio entre los principios de igualdad y eficiencia.....	896
2.2. Definición de los tipos procedimentales	897
2.3. Clasificación de los tipos procedimentales	899
2.3.1. Ordinarios, especiales y excepcionales.....	899
2.3.2. Procedimientos que incluyen una fase de selección de los licitadores	902
2.3.3. Procedimientos que permiten la negociación con candidatos o licitadores	904
IX. EJECUCIÓN Y EXTINCIÓN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO....	907
1. Las tradicionales prerrogativas administrativas y su limitada función actual como elemento caracterizador del contrato administrativo	907
1.1. Planteamiento.....	907
1.2. El privilegio de decisión unilateral y ejecutoria.....	908
1.3. <i>Ius variandi</i>	909
1.4. La potestad de resolución unilateral.....	911
2. Las garantías a favor del contratista: las limitaciones al principio de riesgo y ventura	914
2.1. El principio del «riesgo y ventura» y sus cada vez más reducidas excepciones como pretendido elemento caracterizador de los contratos administrativos	914
2.2. La revisión de precios	916
2.2. Fuerza mayor.....	919
2.3. La doctrina del riesgo imprevisible.....	919
2.4. <i>Factum principis</i>	925
X. LA INVALIDEZ DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS.....	927
1. Causas de invalidez de los contratos públicos	927
2. Proceso de formación de la voluntad: invalidez de los actos preparatorios o del procedimiento de adjudicación	927
3. Invalidez material: invalidez de las cláusulas del contrato.....	930
4. Vicios de Derecho civil.....	930
5. El recurso administrativo especial en materia de contratación como mecanismo específico de declaración de invalidez de los actos preparatorios y de adjudicación del contrato	932
XI. BIBLIOGRAFÍA	934

	Pág.
CAPÍTULO 23. PLANES, por José María Rodríguez de Santiago.....	943
I. PRESENTACIÓN.....	944
II. EL PLAN COMO FORMA DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN	946
1. El concepto procedimental y material de plan.....	946
1.1. El plan como resultado del procedimiento de la planificación	946
1.2. Independencia del concepto de plan con respecto a la forma jurídica que este adopte	950
2. El plan como «forma de actuación» de la Administración, pero no (por ahora) como «forma jurídica» de la actuación administrativa. Los pilares de la construcción dogmática de la planificación y el plan	953
3. Una útil descripción funcional de plan: un plano intermedio de concreción entre la norma abstracta y las decisiones individuales de ejecución	957
4. El plan como «tipo» de decisión administrativa.....	959
5. No es plan todo lo que se denomina plan. El ejemplo de los llamados «planes de vivienda».....	959
6. Plan, programa y proyecto.....	961
III. LA FUNCIÓN PLANIFICADORA EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO, Y EN EL ESTADO DESCENTRALIZADO..	963
1. Presentación. Planificación y planes en la Constitución.....	963
2. Planificación y Estado de derecho	967
2.1. Racionalidad y previsibilidad en el ejercicio del poder, seguridad jurídica y protección de la confianza legítima.....	967
2.2. El principio de división de poderes.....	970
2.3. El principio de legalidad	971
2.3.1. La dirección de la planificación por la ley. El contenido de las leyes reguladoras de la planificación	971
2.3.2. La reserva de ley	975
2.4. Derechos fundamentales y proporcionalidad.....	978
2.5. Procedimiento administrativo y control judicial.....	979
3. Planificación y democracia	980
4. Planificación y Estado social	981
5. Planificación y Estado descentralizado.....	982
5.1. Planificación y autonomía.....	982
5.2. Planificación y reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas	982
5.3. La coordinación de la actividad de las entidades locales a través del plan estatal o autonómico. El art. 59 LBRL	984
IV. TRES TIPOS DE PLANES Y UNA ESCALA DE LA PLANIFICACIÓN EN ATENCIÓN A SU FUNCIÓN DIRECTIVA.....	985
1. La escala de la planificación: tipos de planes y criterios ordenadores	985

	Pág.
2. Planes de gobierno o dirección política. Los ejemplos de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021 y de los planes autonómicos contra la despoblación.....	987
3. Planes de transformación material de un ámbito de la actuación administrativa. El ejemplo de los planes de salud.....	990
4. Planes reguladores del uso del suelo	993
5. La escala de la vinculatoriedad de los planes	994
5.1. Una clasificación tradicional de los planes en función de su eficacia vinculante	994
5.2. Planes indicativos.....	995
5.3. Planes con eficacia indirecta	995
5.4. Planes vinculantes para la Administración de la organización jurídico-pública que los aprueba.....	996
5.5. Planes con efectos de <i>soft law</i> para otras Administraciones	998
5.6. Planes que imponen mandatos de optimización a otras Administraciones.....	1000
5.7. Planes del Estado o las comunidades autónomas coordinadores de la actividad de las entidades locales.....	1001
5.8. Otras decisiones planificadoras vinculantes para particulares y entidades locales.....	1002
5.9. Planes vinculantes con el carácter de reglas frente a todos.....	1003
6. Recapitulación: ubicación en la escala de los planes de la actual práctica administrativa	1003
7. Los límites del modelo propuesto.....	1005
V. EL DERECHO EUROPEO DE LA PLANIFICACIÓN	1008
1. Presentación.....	1008
2. Planes multinivel. Procedimientos compuestos de planificación en varios planos. El ejemplo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.....	1009
3. Obligaciones de planificar impuestas por el Derecho de la Unión Europea a los Estados miembros. El ejemplo de los planes de ordenación del espacio marítimo.....	1012
VI. EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LOS PLANES Y SU (PARCIAL) EUROPEIZACIÓN.....	1015
VII. VIGENCIA, MODIFICACIÓN Y REVISIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS PLANES	1020
1. Vigencia, modificación y revisión de los planes.....	1020
2. Seguimiento y evaluación de los planes	1022
3. El ejemplo del seguimiento y la evaluación de algunos planes contra la despoblación o de desarrollo rural.....	1023
VIII. INSTRUMENTOS PARA LA GARANTÍA DE LA CORRECTA ELABORACIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LA EFICACIA Y LA VALIDEZ DE LOS PLANES	1026
IX. EL CONTROL JUDICIAL DE LOS PLANES.....	1028

	Pág.
1. Presentación: apertura, estándar y densidad del control judicial de los planes	1028
2. El control de los planes por la jurisdicción contencioso-administrativa	1031
3. El control de los planes por el Tribunal Constitucional.....	1034
4. El control de los planes por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ..	1036
X. BIBLIOGRAFÍA	1037
 CAPÍTULO 24. EL <i>SOFT LAW</i> ADMINISTRATIVO, por Luis Arroyo Jiménez.....	 1043
I. EL FENÓMENO DEL <i>SOFT LAW</i>	1043
1. Los orígenes y la expansión del <i>soft law</i>	1043
2. El <i>soft law</i> como instrumento de regulación.....	1048
II. EL CONCEPTO DE <i>SOFT LAW</i>	1051
1. El dilema del concepto de <i>soft law</i>	1051
2. Los elementos del concepto de <i>soft law</i>	1052
III. LAS MODALIDADES DE <i>SOFT LAW</i>	1057
1. Utilidad y limitaciones de una ordenación tipológica	1057
2. Tipos de <i>soft law</i> según los sujetos relevantes.....	1057
3. Tipos de <i>soft law</i> según su relación con el <i>hard law</i>	1060
4. Tipos de <i>soft law</i> según su función institucional	1061
IV. LOS EFECTOS DEL <i>SOFT LAW</i>	1063
1. Efectos jurídicos interpretativos	1063
2. Efectos jurídicos invalidantes indirectos	1067
3. Efectos jurídicos resarcitorios.....	1074
4. Efectos jurídicos sancionadores.....	1078
5. Efectos prácticos.....	1081
V. EL CONTROL DEL <i>SOFT LAW</i>	1083
1. El control político	1083
2. El control judicial supranacional	1084
3. El control judicial interno	1087
VI. BIBLIOGRAFÍA	1090
 CAPÍTULO 25. LAS ACTUACIONES ATÍPICAS DE LA ADMINISTRACIÓN, por Jorge García-Andrade Gómez	 1095
I. PLANTEAMIENTO	1096
II. PROBLEMÁTICA	1097
III. DIFICULTAD DE DELIMITACIÓN	1103
1. La actividad material o técnica	1103
2. La actividad informal.....	1106

	Pág.
3. Los actos administrativos sin procedimiento y la coacción directa.....	1110
4. Los procedimientos de nueva generación.....	1112
5. Las relaciones de sujeción especial	1115
6. Insuficiencias de la actuación típica y de las alternativas planteadas	1116
IV. LA CATEGORÍA DE LAS ACTUACIONES ATÍPICAS DE LA ADMINISTRACIÓN Y SU TIPOLOGÍA BÁSICA.....	1120
1. La categoría de las actuaciones atípicas de la Administración.....	1120
2. Actividad atípica de «modo» y de «resultado».....	1122
3. Efectos jurídicos, relevancia jurídica y carácter vinculante de las actuaciones atípicas	1122
4. Contenido declarativo y material.....	1124
5. Actuación <i>ad extra</i> y <i>ad intra</i>	1124
6. Actuaciones atípicas favorables o desfavorables para los ciudadanos	1125
V. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ACTUACIONES ATÍPICAS.....	1125
1. Fundamento constitucional de las actuaciones atípicas.....	1126
2. Organización administrativa y relación jurídica.....	1127
3. Criterios habilitantes de las actuaciones atípicas en el ámbito organizativo.	1128
4. Criterios habilitantes de las actuaciones directas respecto de los ciudadanos.	1129
5. La alternativa entre las actuaciones atípicas y típicas de la Administración.	1131
6. La problemática en torno a la ejecución forzosa de la actuación atípica....	1134
7. La posición jurídica de los ciudadanos.....	1135
8. Singularidades en la atribución de competencias	1136
9. La modificación de las actuaciones atípicas	1137
10. La protocolización de las actuaciones atípicas	1138
11. Potestad de organización en los establecimientos y bienes públicos.....	1140
VI. GARANTÍAS DE REACCIÓN CIUDADANA FRENTE A LAS ACTUACIONES ATÍPICAS.....	1143
1. El sistema general de impugnaciones en la vía administrativa no contempla la actuación atípica.....	1143
2. Las lagunas de la LJCA	1144
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	1146
ÍNDICE ANALÍTICO	1153

PRESENTACIÓN

La entrada en vigor de la Constitución española de 1978 inauguró —se ha dicho con frecuencia— un nuevo método para la construcción sistemática del Derecho administrativo. La norma constitucional cambió inmediatamente las claves para el trabajo aplicativo y académico con el Derecho administrativo, de manera que los mismos preceptos, interpretados conforme al nuevo «orden de valores» establecido por la Constitución, tenían un contenido imperativo distinto. Y las reglas y principios constitucionales sirvieron de armazón estructural sobre el que se elaboraron algunas magníficas exposiciones sistemáticas de la disciplina en aquella época, que hoy puede identificarse como la de la «constitucionalización» del Derecho administrativo. Un impacto semejante tuvo algo más tarde la incorporación de España a las Comunidades Europeas y la posterior evolución de su Derecho. Este proceso ha generado una intensa transformación del ordenamiento doméstico que suele encapsularse en la noción de «europeización» del Derecho administrativo.

Paralelamente, desde los años 80 del siglo pasado una serie de fenómenos sociales, políticos, económicos y jurídicos han modificado profundamente el Derecho administrativo heredado. Los conceptos de globalización, internacionalización, privatización, sociedad del riesgo y nuevas tecnologías identifican el origen de numerosos y fundamentales cambios en el Derecho administrativo, sin los que no puede explicarse el orden normativo que dirige la actuación de la administración pública en la actualidad.

Tal y como adelantábamos en la presentación de su volumen I, el *Tratado* se ofrece como un intento de construcción y exposición sistemática integrada de «lo viejo y lo nuevo» del Derecho administrativo, en un formato y con un propósito distinto al de espléndidas obras generales recientes, que ya dan buena cuenta de los elementos modernos del sistema, pero que están orientadas fundamentalmente a servir de apoyo a la tarea docente. Si en el volumen I se recogían las partes relativas a la introducción y a los fundamentos del Derecho administrativo general español, este volumen II comprende otras dos partes del *Tratado* dedicadas, respectivamente,

a las estructuras formales sobre las que se desenvuelve la actuación administrativa y a las formas jurídicas a través de las cuales esta se expresa. Otras partes del Derecho administrativo general español, como las relativas a los contenidos, los medios y el control de la actuación administrativa, serán objeto de tratamiento en posteriores volúmenes de esta obra.

La parte tercera del Tratado examina detalladamente la organización, el procedimiento y la relación jurídica administrativa. El análisis del Derecho de la organización administrativa se acomete distinguiendo la teoría general de la organización del régimen jurídico de la organización administrativa española, y esa misma aproximación se reproduce también en el Derecho del procedimiento administrativo, cuyo tratamiento diferencia el estudio de la teoría general del procedimiento y el del procedimiento administrativo común, quedando, sin embargo, el examen de procedimientos concretos fuera del alcance de esta obra. Finalmente, el *Tratado* ofrece el examen de la teoría general de la relación jurídico-administrativa.

La parte cuarta de la obra se centra en las formas jurídicas de la actuación administrativa. Por una parte, se examinan detalladamente las formas jurídicas clásicas, que se encuentran más densamente reguladas en la legislación administrativa y que también ocupan una posición de mayor centralidad en el sistema del Derecho administrativo español: las disposiciones generales, los actos administrativos y los contratos. Por otra parte, el *Tratado* incorpora un análisis comprehensivo de otras expresiones de la actuación administrativa que no se dejan encerrar fácilmente en la ordenación sistemática tradicional que proporciona la teoría de las formas jurídicas, pero que tienen una indudable relevancia en el Derecho administrativo español contemporáneo: los planes administrativos, el *soft law* administrativo y las que aquí se propone denominar actuaciones atípicas de la administración.

Madrid, Valencia y Ciudad Real, julio de 2025.

José María RODRÍGUEZ
DE SANTIAGO

Gabriel DOMÉNECH
PASCUAL

Luis ARROYO
JIMÉNEZ

RELACIÓN DE AUTORES Y AUTORAS

Luis Arroyo Jiménez

Catedrático de Derecho administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha

Xabier Arzoz Santisteban

Catedrático de Derecho administrativo
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Silvia Díez Sastre

Catedrática de Derecho administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

Gabriel Doménech Pascual

Catedrático de Derecho administrativo
Universitat de València

Isabel Gallego Córcoles

Catedrática de Derecho administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha

Jorge García-Andrade Gómez

Catedrático de Derecho administrativo
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Francisco B. López-Jurado

Profesor Ordinario de Derecho administrativo
Universidad de Navarra

Oriol Mir Puigpelat

Catedrático de Derecho administrativo
Universitat Pompeu Fabra

José María Rodríguez de Santiago
Catedrático de Derecho administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

Dolores Utrilla Fernández-Bermejo
Profesora Titular de Derecho administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha

III. ESTRUCTURAS

CAPÍTULO 13

TEORÍA GENERAL DEL DERECHO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Silvia Díez SASTRE

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA JURIDIFICACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: 1. Contexto y funciones. 2. Conceptos fundamentales del Derecho de la organización administrativa. 2.1. Persona jurídica. 2.1.1. El origen de la personificación jurídica del Estado. 2.1.2. El debate español sobre la atribución de personalidad jurídica a la Administración o al Estado. 2.1.3. Clases de personas jurídicas. 2.2. Órgano. 2.2.1. Teoría del órgano. 2.2.2. Elementos del órgano. 2.2.3. Persona jurídica, órgano y unidad administrativa. 2.2.4. Clases de órganos. 2.3. Competencia. 2.3.1. Concepto. 2.3.2. Atribución y ejercicio. 2.4. Poder de organización. 2.5. Relaciones organizativas. 3. Derecho «*ad extra*» y Derecho «*ad intra*».—III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: 1. La organización administrativa al servicio del Estado social y democrático de Derecho. 2. Directrices. 2.1. Separación entre Gobierno y Administración. 2.2. Sometimiento pleno a la ley y al Derecho. 2.3. Garantía de los derechos fundamentales. 2.4. Objetividad en el servicio a los intereses generales. 2.5. Principio de eficacia. 2.6. Estructura y relaciones interadministrativas. 2.6.1. Relaciones interorgánicas. 2.6.2. Relaciones intersubjetivas. 3. Límites. 3.1. Dirección por el Gobierno. 3.2. Garantías institucionales. 3.2.1. Autonomía territorial. 3.2.2. Otras garantías institucionales. 3.3. Distribución del poder de organización. 3.4. Prohibición de Administración mixta. 3.5. Límites presupuestarios.—IV. LA EUROPEIZACIÓN DEL DERECHO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: 1. Autonomía institucional de los Estados miembros. 1.1. Límites y obligaciones. 1.1.1. Administraciones independientes. 1.1.2. Otras exigencias organizativas. 1.2. Condicionantes indirectos: funcionalización de los conceptos organizativos. 2. Unión Administrativa Europea.—V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN¹

1. No hay Estado sin organización. Tampoco hay Derecho sin órganos a los que se atribuya su creación y una organización que garantice su aplicación². Es más, se afirma que el orden jurídico aparece primero en la realidad en forma de organización³. En los Estados desarrollados y en los Estados de Derecho, la **organización** administrativa es una **realidad empírica universal**⁴. Esto no significa, sin embargo, que allí donde existe organización administrativa haya necesariamente Derecho administrativo o que se haya desarrollado un Derecho de la organización administrativa. El Derecho administrativo está ligado a un tipo de organización administrativa específica, la surgida en Europa en el contexto de las revoluciones liberales del siglo XVIII y XIX: se trata de una Administración concebida como autoridad dirigida a promover el interés general bajo la dirección del Gobierno en el marco de la separación de poderes⁵. En ese momento histórico, de la mano de la construcción de los Estados contemporáneos, surge un Derecho de la organización que se liga al proceso de juridificación del Estado, gracias al cual se pasa de analizar el Estado en clave filosófica y política a hacerlo en clave jurídica⁶. Es entonces cuando la organización del Estado, y de la Administración, adquiere **juridicidad**. Dicho de otro modo, el sometimiento del Estado al Derecho supone el reconocimiento de sus estructuras organizativas desde una perspectiva jurídica⁷. La organización de los tipos de Estado anteriores puede considerarse ajurídica; era un fenómeno preexistente al Derecho, que suponía una manifestación del poder no siempre sometida a reglas jurídicas⁸. Esta distinción entre la organización administrativa y el Derecho de la organización administrativa delimita el objeto de estudio de este trabajo, que se centra en las bases teóricas del Derecho de la organización administrativa, y no en la organización administrativa como fenómeno empírico.

2. En la tradición jurídica continental, el Derecho de la organización administrativa se ha desarrollado para garantizar, fundamentalmente, **unidad, racionalidad**

¹ Una parte importante de este trabajo se elaboró durante la realización de una estancia de investigación en julio de 2022 en la Humboldt Universität zu Berlin, gracias al apoyo del prof. Matthias Ruffert y a la financiación del proyecto de investigación del Plan Nacional I+D+i «El sector público al servicio de la responsabilidad estratégica del Estado» (PID-2020-115834RB-C31). Su desarrollo final ha estado ligado al Proyecto coordinado I+D+i de Retos de la Sociedad de la convocatoria de 2023: «La responsabilidad estratégica del Estado (STRATE 2.0)» (referencia: PID2023-149184OB).

Agradezco a los profesores Francisco Velasco Caballero, José María Rodríguez de Santiago, Martín Burgi y Sofia Simou la generosa lectura del texto y la formulación de utilísimas sugerencias y observaciones.

² A. MERKL (2004: 371); A. GALLEGO ANABITARTE (1971: 49); F.E. SCHNAPP (1980: 246).

³ H. Kelsen (1934: 21); S. ROMANO (2012: 80 y ss.).

⁴ F. VELASCO CABALLERO (2020: 59). Sobre la distinción entre organización fáctica y organización jurídica, G. JELLINEK (2002: 488) pone el ejemplo de la existencia de organizaciones prohibidas por el Derecho, como determinados tipos de asociaciones.

⁵ L. MEDINA ALCOZ (2022: 83).

⁶ F. FLEINER (1906: 3); L. PAREJO ALFONSO (2009: 23).

⁷ G. JELLINEK (2002: 490 y ss.).

⁸ J.A. GARCÍA-TREVIJANO FOS (1957: 15).

y **continuidad** en la estructura y el funcionamiento de la Administración pública. No obstante, su función primaria es asegurar la **imputación a la Administración** de derechos y obligaciones⁹. Las normas organizativas han tratado —y tratan todavía hoy— de ordenar y racionalizar el reparto del poder dentro de la Administración¹⁰; de filtrar los intereses que deben tener influencia legítima sobre la Administración; de asegurar la continuidad de su funcionamiento; y de imputar a la Administración la actuación de las personas físicas que se encuentran a su servicio¹¹. Podría añadirse que, aunque no siempre sea de forma exitosa, el Derecho de la organización administrativa también pretende adecuarse a la evolución de las funciones del Estado —p. ej., a través de los procesos de privatización— y, de este modo, legitimar la propia actividad administrativa. La organización administrativa se constituye, de este modo, en un importante **sistema de legitimación** de la actuación del Estado¹². Finalmente, hay que destacar que el Derecho de la organización administrativa también contribuye a la seguridad y estabilidad en la creación, aplicación y ejecución del Derecho sustantivo o material¹³. Es más, el **Derecho sustantivo** repercute cada vez más en las decisiones organizativas¹⁴, como se pone de manifiesto en diferentes momentos de esta exposición —derechos fundamentales (*infra* §§ 116 y ss.), Derecho europeo (*infra* §§ 159 y ss.)—. La evolución reciente del Derecho de la organización administrativa muestra, así, el fracaso que supone considerar las normas organizativas al margen tanto del Derecho sustantivo como de las reglas procedimentales.

3. El origen y la naturaleza del Derecho de la organización administrativa explican que la creación de sus principales conceptos encuentre su raíz en el plano político¹⁵ y que la aproximación metodológica a su estudio se realice con un alto grado de **interdisciplinariedad**. Es habitual que se atienda a los desarrollos de las teorías de la organización elaboradas en el marco de distintas ciencias sociales¹⁶, muy especialmente en la ciencia de la Administración¹⁷. En ese contexto, los conceptos vinculados al Derecho de la organización administrativa no suelen incluirse entre las categorías que estructuran el Derecho administrativo, que se ha centrado especialmente en la formalización de la actuación administrativa¹⁸. Puede afirmarse que el Derecho de la organización ha tenido un papel marginal en el Derecho administrativo, que ha conducido a un **escaso desarrollo dogmático**¹⁹ —cuestión llamativa en la medida en que la propia definición del Derecho administrativo en clave subjetiva es tributaria de la determinación de las estructuras que se consideran orgánicamente parte de la organización administrativa²⁰—.

⁹ E. SCHMIDT-ASSMANN (2003: 253).

¹⁰ J. F. FUEYO (1951: 61).

¹¹ E. SCHMIDT-ASSMANN (2021: 271-272).

¹² E. SCHMIDT-ASSMANN (2003: 265).

¹³ F. E. SCHNAPP (1980: 246).

¹⁴ L. PAREJO ALFONSO (2009: 83).

¹⁵ G. JELLINEK (2002: 558).

¹⁶ E. SCHMIDT-ASSMANN (2003: 260 y ss.); M. BURGI (2022: 350 y ss.).

¹⁷ F. GARRIDO FALLA (1957: 40 y ss.).

¹⁸ Sirva de ejemplo, J. L. MEILÁN GIL (2011).

¹⁹ J. L. VILLAR PALASÍ (1952: 130); M. JESTAEDT (2006: 903); L. PAREJO ALFONSO (2009: 24).

²⁰ Por todos, J. L. VILLAR PALASÍ (1968: 41); F. VELASCO CABALLERO (2020: 59-60); el mismo autor (2021: 39 y ss.).

4. Ciertamente, si se compara con otros ámbitos del Derecho Administrativo se observa que el Derecho de la organización administrativa no ofrece un sistema de categorías o conceptos capaz de explicar una realidad cada vez más compleja²¹. La primera pregunta que surge tras ese diagnóstico es determinar las razones que lo explican y que se vinculan a múltiples factores. Desde un punto de vista sociológico, puede existir una percepción en la comunidad jurídica de que la organización administrativa es una materia «estática, opaca y aburrida», lo que puede haber conducido a la producción de un menor número de trabajos dedicados a esta materia²². Desde una perspectiva objetiva, ligada a la propia materia de estudio, aparecen otros motivos que pueden tener un mayor peso explicativo²³. Es posible que la **negación del carácter jurídico pleno** del Derecho de organización durante un considerable periodo de tiempo haya contribuido a su desplazamiento a un segundo plano en los estudios de Derecho administrativo²⁴. A ello puede haber contribuido también su reconocido **carácter instrumental** o accesorio en relación con el Derecho sustantivo²⁵; así como el hecho de que tras la organización administrativa subyacen, necesariamente, decisiones de carácter político²⁶.

En esta línea, un factor relevante puede ser la propia naturaleza del fenómeno de la organización. La organización administrativa está muy ligada a los cambios experimentados por el Estado, en su estructura y funciones, y a las transformaciones políticas y económicas. Se trata de una **realidad dinámica y cambiante**²⁷. Esto hace que el material jurídico del que se parte sea variable, lo que dificulta su estabilización a través de elaboraciones abstractas. La organización administrativa se caracteriza, o debería hacerlo, por su dinamismo, frente al necesario estatismo del Derecho y, todavía más, de las construcciones dogmáticas. En la actualidad, algunas reformas organizativas permiten a la Administración adaptarse con agilidad a los cambios de la realidad²⁸, pero es habitual que existan modelos obsoletos en la dogmática de la organización²⁹.

5. A la luz de este diagnóstico, cabe plantearse, si hay que lamentarse o si no es posible y ni siquiera es deseable que exista un grado especialmente alto de dogmatización del Derecho de la organización administrativa. Tal vez baste con la existencia de conceptos suficientemente abstractos como para cumplir con las funciones básicas necesarias de este Derecho. Este parece ser un ámbito idóneo para la proyección de un **Derecho de carácter directivo**, que sea capaz de embridar suficientemente el ejercicio del poder de organización en el marco del Derecho constitucional y europeo, abriendo un margen decisorio amplio que permita adaptarse a las cambiantes circunstancias y retos a los que debe hacer frente el Estado en la actualidad. En ese

²¹ L. PAREJO ALFONSO (2009: 26).

²² E. SCHMIDT-ASSMANN (2021: 265).

²³ T. GROSS (1999: 9).

²⁴ A. GALLEGO ANABITARTE (2001: 17).

²⁵ M. JESTAEDT (2006: 893).

²⁶ E. SCHMIDT-ASSMANN (2021: 273).

²⁷ M. BURGI (2022: 358 y ss.); F. VELASCO CABALLERO (2020: 66).

²⁸ E. SCHMIDT-ASSMANN (2003: 258).

²⁹ *Ibid.* (2021: 274).