

**JOSÉ ESTEVE PARDO**  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Barcelona

# **LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Octava edición

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO  
2018

# ÍNDICE

	Pág.
ABREVIATURAS.....	35
NOTA INTRODUCTORIA A LA OCTAVA EDICIÓN.....	37
ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA.....	41

## CAPÍTULO PRIMERO EL DERECHO ADMINISTRATIVO

### LECCIÓN I

#### LA FORMACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. LA FORMACIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	45
1. La fase final del Estado Absoluto y el Antiguo Régimen. Una Administración civilizada sin sujeción sistemática al Derecho.....	45
2. Los presupuestos políticos y constitucionales de la génesis del Derecho administrativo.....	46
A. La fijación de límites a los poderes de la Administración. Las declaraciones constitucionales y la afirmación de la supremacía de la ley .....	47
B. Sometimiento de la actuación de la Administración al control y revisión judicial.....	47
C. La aportación de conceptos operativos e instrumentos jurídicos .....	48
II. LA TRADICIONAL DEFINICIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO EL DERECHO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS .....	49
1. Planteamientos subjetivos tradicionales .....	49
2. Las transformaciones recientes y sus causas.....	49
III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO EN LAS DIFERENTES CORRELACIONES HABIDAS ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD.....	50
1. La neta separación entre Estado y sociedad. Estado liberal, Estado policíaco, Estado de Derecho.....	50
2. La integración de Estado y Sociedad. Estado social, Estado prestacional, Estado democrático.....	51
3. La nueva distinción entre Estado y Sociedad. El nuevo protagonismo de la sociedad y su actividad administrativa. El Estado garante y regulador .....	52
A. Protagonismo de la sociedad .....	52

	Pág.
B. Devolución de tareas del Estado y la Administración a la sociedad .....	52
C. La Administración en el Estado garante.....	54
4. La aplicación del Derecho administrativo y sus principios a relaciones de poder entre particulares .....	54
BIBLIOGRAFÍA.....	55

## CAPÍTULO SEGUNDO

### **EL SOMETIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN AL DERECHO. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

#### LECCIÓN II

#### **LAS NORMAS PROCEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN. EL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO**

I. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. REMISIÓN .....	59
II. EL REGLAMENTO. CONCEPTO Y DELIMITACIÓN DE OTRAS FIGURAS .....	59
III. EXPLICACIONES Y JUSTIFICACIONES DE LA POTESTAD NORMATIVA, REGLAMENTARIA, DE LA ADMINISTRACIÓN .....	60
1. La explicación histórica en el dualismo principio monárquico y principio democrático de las monarquías constitucionales.....	61
2. La necesidad de reglamentos como medio de ejecución de las leyes.....	61
3. El reconocimiento constitucional y legislativo de la potestad reglamentaria.	61
IV. IMPORTANCIA Y DENOMINACIÓN FORMAL DE LOS REGLAMENTOS .....	62
1. Relevancia práctica de las normas reglamentarias .....	62
2. Elementos de su régimen jurídico. Elementos formales y materiales .....	63
V. ELEMENTOS FORMALES. PRESUPUESTOS PROCEDIMENTALES Y COMPETENCIALES DE LOS REGLAMENTOS .....	64
1. Procedimiento de elaboración de los reglamentos. Principios de buena regulación y trámites fundamentales .....	64
A. Elaboración de un anteproyecto por el órgano competente .....	65
B. Consulta interdepartamental o interorgánica en la propia Administración .....	65
C. Trámite de audiencia .....	65
D. Posible información pública .....	65
E. Informes y dictámenes .....	66
F. Aprobación y publicación .....	66
2. Competencia del órgano que dicta el reglamento.....	66
VI. COMPONENTE MATERIAL. LEGITIMACIÓN Y ALCANCE DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA .....	66
1. Planteamiento.....	66
2. Los criterios de distinción.....	67
VII. PRESUPUESTOS LEGITIMANTES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LAS DIFERENTES ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	67
1. La potestad reglamentaria de la Administración del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas. Su relación con la ley .....	68
A. El reglamento ejecutivo.....	68
B. El reglamento independiente. Sus presupuestos y límites.....	69
2. La potestad reglamentaria de los entes locales y otras Administraciones públicas de carácter representativo.....	71

	Pág.
A. La potestad normativa propia por su legitimación democrática.....	72
B. La relación de la potestad normativa autónoma con las leyes .....	72
3. La potestad normativa de las Administraciones reguladoras .....	74
A. La potestad normativa sobre los operadores sujetos a regulación .....	74
B. Potestad delegada o translativa .....	76
VIII. ÁMBITO INTERNO ORGANIZATIVO Y ÁMBITO EXTERNO. REGLAMEN- TOS DE ORGANIZACIÓN Y REGLAMENTOS JURÍDICOS.....	76
1. La potestad normativa de autoorganización en el ámbito interno de las Administraciones .....	76
2. El ámbito social externo. La potestad reglamentaria <i>ad extra</i> : presupuestos y límites. Remisión .....	77
3. Relaciones especiales y relaciones generales de sujeción. Su incidencia en la potestad reglamentaria y su sentido en el vigente marco constitucional.....	77
4. Las circulares e instrucciones como expresión de la potestad normativa interior.....	78
A. Sobre su carácter normativo.....	78
B. Sobre su ámbito subjetivo de aplicación.....	79
C. Circulares de Administraciones reguladoras .....	79
D. Exigibilidad e invocación.....	80
IX. INVALIDEZ E IMPUGNACIÓN DE LOS REGLAMENTOS .....	80
1. Posibles vicios formales y vicios materiales de los reglamentos.....	80
2. Las reacciones ante los reglamentos ilegales.....	81
A. La inaplicación por los Tribunales .....	81
B. Recurso contra los reglamentos.....	81
BIBLIOGRAFÍA.....	82

### LECCIÓN III

#### **OTRAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. LA AUTORREGULACIÓN REGULADA. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. LA COSTUMBRE Y EL VALOR DEL PRECEDENTE ADMINISTRATIVO**

I. LA AUTORREGULACIÓN REGULADA.....	83
1. El fenómeno autorregulador.....	83
2. La autorregulación regulada. La recepción en el Estado del poder normati- vo de la sociedad y sus explicaciones .....	84
3. Las fórmulas y técnicas de incorporación al ordenamiento público de la autorregulación privada .....	85
A. La remisión desde el ordenamiento público a normas de autorregula- ción privada .....	85
B. Mandatos públicos de autorregulación privada. La autorregulación normativa inducida .....	86
C. Las fórmulas institucionales de recepción. Los organismos de norma- lización .....	86
D. La imposición de hecho de la norma única y la superación de la doctri- na del dictamen pericial anticipado .....	87
II. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO.....	89
1. Importancia y significación de los principios generales del Derecho en el Derecho administrativo.....	89
2. Conocimiento de los principios generales del Derecho.....	89
A. Principios generales recogidos por el Derecho positivo.....	90
B. Principios no positivizados .....	90

	Pág.
3. Operatividad y funciones de los principios generales en el Derecho administrativo .....	90
A. Principios generales del Derecho de aplicación subsidiaria, en defecto de normas escritas .....	90
B. Principios con función interpretativa o moduladora de las determinaciones que se contienen en normas de Derecho positivo .....	90
C. Principios con función resolutoria .....	91
D. Principios con función estructurante o de conformación de la actividad administrativa.....	91
4. La ponderación como operación jurídica característica de la aplicación de los principios generales del Derecho .....	92
III. LA COSTUMBRE.....	92
1. Incapacidad de las Administraciones de generar costumbre administrativa .....	92
2. La posible remisión de las normas administrativas a la costumbre del lugar.....	93
IV. EL PRECEDENTE ADMINISTRATIVO.....	93
1. Su caracterización y su creciente relevancia .....	93
2. Ausencia de fuerza normativa del precedente .....	94
3. El precedente como elemento de activación y canalización de principios del Derecho (igualdad, protección de la confianza, interdicción de la arbitrariedad).....	95
4. Sobre la vinculación de la Administración al precedente .....	95
BIBLIOGRAFÍA.....	96

#### LECCIÓN IV

### **EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. LA POSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANTE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO**

I. PLANTEAMIENTO. LA POSICIÓN JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN CON RESPECTO A LA LEY Y A LOS TRIBUNALES .....	97
II. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. ORIGEN Y SIGNIFICACIÓN .....	97
1. El origen del principio de legalidad como principio consustancial al Estado de Derecho .....	98
2. Las concepciones tradicionales. Vinculación negativa y vinculación positiva de la Administración a la ley .....	99
3. Sometimiento de la actuación de la Administración al ordenamiento jurídico en bloque, sin excepciones.....	100
A. Inderogabilidad singular de los reglamentos como expresión del sometimiento sin excepciones al conjunto del ordenamiento.....	100
B. Principio de legalidad y principio democrático.....	101
III. ¿HAY UNA DOBLE LEGALIDAD? LA CUESTIÓN DE LAS RELACIONES ESPECIALES DE SUJECCIÓN .....	101
1. El reconocimiento de las relaciones de sujeción especial y su problemática jurídica .....	101
2. Relaciones de sujeción especial y principio de legalidad .....	102
A. La originaria concepción de las relaciones de sujeción especial al margen de la legalidad, en el no Derecho .....	102
B. La correlación entre ley y potestad reglamentaria de la Administración en la configuración normativa de las relaciones especiales de sujeción. ....	102
IV. PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA.....	103
V. LAS TÉCNICAS DE REDUCCIÓN DE LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA.....	104

	Pág.
1. Reducción, y no control, de la discrecionalidad.....	104
2. Técnicas, fórmulas y expedientes para limitar o reducir la discrecionalidad administrativa.....	106
A. La observancia de las normas y los principios del procedimiento.....	106
B. La comprobación y verificación de los hechos determinantes.....	106
C. Los principios generales del Derecho.....	106
D. La reducción de la discrecionalidad por la Administración. Las instrucciones y circulares.....	107
E. La referencia finalista y el vicio de desviación de poder.....	107
VI. DISCRECIONALIDAD Y CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS.....	109
1. La teoría tradicional de los conceptos jurídicos indeterminados y su única concreción adecuada a la ley.....	109
A. La distinción entre discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados.....	109
B. Consecuencias de la distinción a efectos de revisión judicial.....	109
2. La corrección de la teoría tradicional. Entre el conocimiento y la valoración por la Administración.....	110
A. Conceptos externos que requieren de la Administración una actividad meramente cognitiva.....	110
B. Conceptos que requieren de la Administración una actividad valorativa. La limitación del control judicial a la concurrencia de los elementos de valoración y no a la decisión final por la Administración.....	111
BIBLIOGRAFÍA.....	111

## CAPÍTULO TERCERO

### PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

#### LECCIÓN V

#### LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES. SU AUTONOMÍA EN LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

I. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DE LAS RELACIONES ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD. SIGNIFICACIÓN ACTUAL Y GÉNESIS HISTÓRICA.....	115
1. Primera aproximación a la posición de los diferentes tipos de Administraciones públicas.....	115
2. Perspectiva histórica de las relaciones entre Estado y sociedad. La impronta de esa evolución en los rasgos característicos de las Administraciones públicas.....	116
A. El dualismo Estado y sociedad del XIX. El protagonismo exclusivo de la Administración del Estado.....	116
B. La superación de la distinción con la integración entre Estado y sociedad como característica del Estado social del XX. La integración en el Estado de los municipios y otras corporaciones.....	117
C. La recuperación de la distinción entre Estado y sociedad y la afirmación de la autonomía y el componente social de las Administraciones locales y de otras Administraciones.....	118
II. EL MODELO TIPO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. SUS RASGOS CARACTERÍSTICOS.....	118
1. La génesis de este modelo de Administración en el proceso histórico de formación de los modernos Estados nacionales en Europa.....	119
2. Su estructuración en órganos ordenados en torno a una relación jerárquica para dar efectividad a su función ejecutiva.....	120

	Pág.
3. Su carácter burocrático y no representativo.....	121
4. Personalidad jurídica única y centro de imputación.....	123
III. EL MODELO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.....	123
1. La formación inicial de los municipios como agrupación social con anterioridad y al margen del Estado.....	123
2. La percepción y caracterización de los municipios en la evolución de su regulación constitucional.....	124
A. El reconocimiento de los municipios como realidades sociales anteriores a las primeras constituciones.....	124
B. La integración de los municipios en el Estado.....	125
C. La recuperación de la identidad de la Administración municipal y su autonomía en el seno del Estado.....	125
3. Carácter representativo de la Administración municipal. Su autonomía de actuación en el marco de las leyes.....	126
4. La planta de la Administración y sus problemas estructurales. El impacto de la crisis sobre la sostenibilidad de los pequeños municipios.....	126
IV. LA EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA TERRITORIAL. LAS RESTANTES ADMINISTRACIONES TERRITORIALES.....	127
1. Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.....	128
2. El desarrollo de la Administración local.....	128
V. LA IDENTIFICACIÓN POR EL DERECHO POSITIVO DE LAS ADMINISTRACIONES PRIMARIAS, GENUINAS. SUS RASGOS CARACTERÍSTICOS.....	128
1. Su reconocimiento constitucional en la organización territorial del Estado.	129
2. Su condición de Administraciones territoriales.....	130
3. Administraciones generalistas. Generalidad de fines y especificidad de competencias.....	131
VI. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES.....	132
1. Distribución de competencias entre Administración del Estado y Administraciones de las Comunidades Autónomas.....	132
2. La atribución de competencias a las Administraciones municipales y otras Administraciones locales.....	133
A. Las bases constitucionales.....	133
B. La apropiación por el legislador de la función de atribución de competencias a los entes locales.....	134
C. Las exigencias de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Su impacto en el régimen de competencias locales.....	135
VII. LAS RELACIONES ENTRE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES.....	136
1. La autonomía para la gestión de sus respectivos intereses como criterio articulador de las relaciones entre las Administraciones territoriales.....	136
A. Sentido y alcance de la autonomía administrativa.....	136
B. La legalidad como marco de la autonomía. El control de legalidad y su articulación.....	137
C. La distinción entre la autonomía administrativa, con la ley como límite, y la autonomía política, capaz de configurar la ley.....	138
2. La creciente interconexión de los respectivos intereses de las Administraciones y la consiguiente relevancia de las relaciones interadministrativas...	139
3. Modos y fórmulas de relación entre Administraciones públicas.....	140
A. La relación informativa. La transmisión de información entre Administraciones públicas.....	140
B. La relación convencional. Los convenios entre Administraciones.....	140
C. La relación orgánica. Los órganos de cooperación.....	141

	Pág.
D. La relación institucional. La creación de entes especializados como instrumentos de cooperación interadministrativa .....	142
E. En los límites de la autonomía. La fórmula de la coordinación.....	143

LECCIÓN VI

**LAS OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS  
Y LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS**

I. LAS ADMINISTRACIONES NO TERRITORIALES. SUS DIFERENTES CATEGORÍAS POR SU POSICIÓN ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD. PLANTEAMIENTO .....	145
1. El desarrollo y especialización del aparato administrativo del Estado. Las Administraciones instrumentales .....	145
2. La devolución a la sociedad de la llamada Administración corporativa. ....	146
3. La línea intermedia, pretendidamente equidistante, entre Estado y sociedad. Las llamadas Administraciones independientes. Administraciones neutrales, Administraciones reguladoras.....	146
II. LAS ADMINISTRACIONES INSTRUMENTALES. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL .....	147
1. Sus rasgos generales, instrumentalidad y especialidad.....	147
A. Creación y relación de instrumentalidad .....	147
B. Adscripción y especialidad de fines .....	148
2. Tipología básica de entes instrumentales y régimen aplicable .....	148
A. Organismos autónomos .....	148
B. Agencias estatales .....	149
C. Entidades públicas empresariales .....	149
D. Sociedad mercantil de capital público .....	150
III. LAS CORPORACIONES PRIVADAS QUE DESARROLLAN CIERTAS ACTIVIDADES SUJETAS AL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	150
IV. LAS ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES O NEUTRALES. SUS FUNCIONES DE REGULACIÓN .....	151
1. Frentes y sectores en los que operan estas Administraciones.....	152
A. Regulación de la economía y servicios económicos de interés general...	152
B. Regulación de riesgos.....	153
C. Protección de derechos fundamentales y bienes constitucionales relevantes.....	153
2. Configuración y estatuto legal.....	154
A. La reserva de ley en su creación, organización y atribución de potestades .....	154
B. No actúan en ejecución de leyes sino en función de las referencias del sector regulado.....	155
V. LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS Y SUS RELACIONES .....	155
1. Los elementos de los órganos administrativos .....	155
A. El elemento personal .....	156
B. El elemento material .....	156
C. El elemento competencial .....	156
2. Los órganos colegiados y su régimen de funcionamiento.....	157
A. Elemento personal de los órganos colegiados .....	157
B. Convocatoria de sesiones y adopción de acuerdos .....	158
3. Las competencias de los órganos administrativos. Modos y criterios de asignación .....	158



	Pág.
A. La asignación directa mediante ley sectorial atributiva de competencias.....	159
B. Distribución de competencias entre órganos mediante norma reglamentaria de la Administración .....	159
C. Asignación de competencias mediante cláusulas legales de atribución a falta de una asignación expresa .....	159
4. Las relaciones estructurales o estáticas entre los órganos administrativos...	159
A. La jerarquía administrativa. Las direcciones en las que opera, su funcionalidad y sus instrumentos .....	160
B. La coordinación.....	161
5. Las fórmulas para el traslado del ejercicio de competencias entre órganos. La delegación y la avocación.....	163
A. Indisponibilidad por los órganos administrativos de la titularidad de las competencias que les han sido atribuidas. Posibilidad de transmitir el ejercicio de la competencia en ciertos casos .....	163
B. La delegación de competencias .....	164
C. La avocación .....	165
6. Una fórmula de colaboración entre órganos y también entre Administraciones. La encomienda de gestión .....	165
A. Rasgos diferenciales y funcionalidad característica de esta fórmula.....	165
B. Requisitos formales .....	166
7. Las alteraciones en la titularidad personal de los órganos. Delegación de firma y suplencia.....	166
A. Delegación de firma.....	166
B. Suplencia.....	167
BIBLIOGRAFÍA.....	167

## CAPÍTULO CUARTO

### PROCEDIMIENTO Y ACTO ADMINISTRATIVO

#### LECCIÓN VII

#### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I. ACTO Y PROCEDIMIENTO .....	171
II. LAS FUNCIONES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....	172
1. La función legitimadora del procedimiento .....	172
2. La función constitutiva del procedimiento .....	174
3. La función garantista del procedimiento .....	175
4. La función objetivadora y racionalizadora del procedimiento. La gestión de la información.....	175
III. PROCEDIMIENTO COMÚN Y PROCEDIMIENTOS ESPECIALES .....	176
IV. LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO.....	177
1. Iniciación del procedimiento .....	177
A. Los modos de iniciación del procedimiento .....	177
B. Subsanación y mejora de la solicitud.....	177
2. Ordenación del procedimiento .....	178
3. La fase de instrucción.....	178
A. Pruebas.....	178
B. Informes .....	179
C. La participación de los interesados .....	180

	Pág.
4. La terminación del procedimiento .....	182
A. La terminación normal por resolución expresa.....	182
B. Otros modos de terminación del procedimiento.....	183
C. La terminación convencional del procedimiento.....	184
5. La distinción entre los actos resolutorios y actos de trámite.....	185
V. LA TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA DEL PROCEDIMIENTO .....	186
VI. LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....	187
1. La resuelta orientación del procedimiento a la decisión.....	187
2. La regulación legal del deber de resolver y los mecanismos para hacerlo efectivo .....	188
A. La afirmación del deber de resolver .....	188
B. La fijación de plazos estrictos para resolver .....	188
C. Producción del silencio administrativo al vencimiento del plazo para resolver.....	189
VII. LAS MODALIDADES DEL SILENCIO Y SU NATURALEZA JURÍDICA.....	189
1. El silencio negativo.....	189
2. El silencio positivo.....	189
A. Su consideración como acto administrativo.....	189
B. Sus problemas. La posible tensión entre lo otorgado por silencio y la legalidad vigente .....	190
VIII. LAS OPCIONES DEL RÉGIMEN LEGAL DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO .....	190
1. La regla general y sus numerosas excepciones .....	190
2. Las resoluciones expresas tardías.....	191
BIBLIOGRAFÍA.....	191

## LECCIÓN VIII

### **TEORÍA Y RÉGIMEN GENERAL DE LA VALIDEZ E INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

I. LAS CATEGORÍAS BÁSICAS. INVALIDEZ ABSOLUTA. NULIDAD DEL ACTO E INVALIDEZ RELATIVA. ANULABILIDAD .....	193
II. ACTOS NULOS .....	194
1. Las causas de nulidad de los actos administrativos .....	194
2. Consecuencia de la nulidad de los actos administrativos .....	194
III. LOS ACTOS ANULABLES .....	195
1. Su caracterización. Ausencia de una enumeración tasada de causas de anulabilidad de los actos .....	195
2. Situaciones a las que puede conducir la anulabilidad o invalidez relativa de los actos administrativos.....	195
A. La declaración de nulidad.....	195
B. La adquisición de firmeza del acto .....	195
C. La subsanación del vicio .....	196
IV. LA SUBSANACIÓN Y RECUPERACIÓN DE ACTOS VICIADOS O DE SUS ELEMENTOS .....	196
1. Remedios aplicables a los actos anulables .....	196
2. Remedios aplicables a los actos nulos y anulables.....	196
A. El mantenimiento de los actos trámite no afectados por el vicio.....	197
B. La conversión de los Actos Administrativos .....	197

## LECCIÓN IX

**LA PRESUNCIÓN DE VALIDEZ Y EJECUTIVIDAD  
DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

I.	PLANTEAMIENTO. TEORÍA GENERAL DE LA RELACIÓN ENTRE EFICACIA Y VALIDEZ.....	199
II.	LA PRESUNCIÓN DE VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	200
	1. Su enunciado en el Derecho positivo .....	200
	2. Justificación, alcance y problemas de la presunción de validez de los actos administrativos .....	200
	3. Ejecutividad del acto y respeto de la legalidad .....	202
	A. Ejecutividad y vicios —de nulidad o anulabilidad— en el acto.....	203
	B. La atención a los efectos y a su eventual carácter irreversible .....	204
III.	LA DEMORA DE EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR EXIGENCIAS DEL CONTENIDO DEL ACTO .....	204
IV.	LA NOTIFICACIÓN. CONDICIÓN DE EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	205
	1. Sujetos destinatarios de la notificación.....	205
	2. Contenido.....	206
	3. La práctica de la notificación.....	206
	4. Las notificaciones electrónicas .....	207
	5. Las notificaciones defectuosas.....	207
	A. Consecuencias.....	207
	B. Subsanación.....	208

## LECCIÓN X

**LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

I.	JUSTIFICACIONES Y LÍMITES DE LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	209
	1. El entorno y las explicaciones de la ejecución forzosa de los actos administrativos.....	209
	2. Presupuestos y límites .....	210
	A. Acto previo como título de ejecución. El problema de las medidas provisionales .....	210
	B. Proporcionalidad entre el contenido del acto y el medio de ejecución forzosa .....	211
	C. El trámite formal del previo apercibimiento .....	211
II.	LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	212
	1. Apremio sobre el patrimonio .....	212
	2. Ejecución subsidiaria .....	212
	3. Multa coercitiva .....	213
	4. Compulsión sobre las personas .....	213
III.	LA VÍA DE HECHO .....	214
	1. Su caracterización por la ausencia de acto o procedimiento .....	214
	2. Medios de defensa y tutela de derechos ante la vía de hecho .....	214
	A. La defensa interdictal ante la jurisdicción civil .....	214
	B. Recurso contencioso-administrativo contra actuaciones materiales-constitutivas de vía de hecho .....	215
	C. Acciones penales.....	215
IV.	PRESUNCIÓN DE VALIDEZ Y EJECUTIVIDAD: LA POSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ANTE LOS TRIBUNALES. LA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA.	215

	Pág.
1. La tutela judicial y la autotutela administrativa.....	215
2. Las clases de autotutela administrativa y sus explicaciones.....	217
BIBLIOGRAFÍA.....	217

## CAPÍTULO QUINTO

### **GARANTÍAS Y CONTROL DE LOS CIUDADANOS ANTE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN**

PLANTEAMIENTO. LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO MEDIO DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....	221
1. El control institucional y político de la actividad administrativa.....	221
2. El control social. La transparencia de la actividad pública .....	222
3. Publicidad activa. Su relevancia jurídica .....	223
4. Publicidad pasiva. El derecho de acceso a la información pública.....	224

## LECCIÓN XI

### **LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

I. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. FUNCIONES .....	225
1. Los recursos administrativos ofrecen a la Administración la posibilidad de revisar sus actos a instancia del recurrente, no necesariamente por motivos de legalidad .....	225
2. La tutela y protección de derechos. La relación de los recursos administrativos con la tutela judicial y los recursos ante los tribunales.....	226
A. Los recursos administrativos como manifestación sedicente de la función cuasi-judicial o jurisdicción retenida de la Administración .....	226
B. Una vía informal y accesible de recurso, sin coste para el recurrente ...	227
C. El recurso administrativo no es una primera instancia judicial.....	227
II. TIPOLOGÍA Y CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS A EFECTOS DE RECURSO .....	228
1. Actos resolutorios y actos trámite .....	228
2. Actos que ponen fin a la vía administrativa —o que agotan la vía administrativa— y actos que no ponen fin —no agotan— a la vía administrativa ....	229
3. Actos firmes, que han ganado firmeza, y actos que no han ganado firmeza .....	230
III. PROCEDIMIENTO COMÚN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS .....	231
1. Iniciación .....	231
2. Posible solicitud de suspensión del acto objeto de recurso .....	231
A. Motivos de suspensión del acto .....	232
B. En especial, la suspensión de actos que puedan originar perjuicios de imposible o difícil reparación .....	232
C. La ponderación sobre la solicitud de suspensión .....	234
3. Instrucción y audiencia a los interesados .....	235
4. Resolución.....	235
5. Procedimientos alternativos a los recursos administrativos.....	236
IV. RECURSO DE ALZADA .....	236
V. RECURSO DE REPOSICIÓN .....	237
VI. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.....	237
1. Naturaleza y justificación.....	237
2. Motivos tasados por los que puede interponerse el recurso de revisión .....	238

## LECCIÓN XII

**REVISIÓN DE OFICIO Y REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

I.	LA DISTINCIÓN ENTRE REVOCACIÓN Y REVISIÓN DE OFICIO .....	239
II.	LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	240
	1. Régimen general.....	240
	2. La rectificación de errores materiales, de hecho o aritméticos .....	240
III.	LA REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS Y DISPOSICIONES.....	240
	1. La característica tensión de la revisión de oficio entre legalidad y seguridad jurídica .....	240
	2. Las vías de revisión de oficio de los actos administrativos .....	241
	A. Primera vía. Actos nulos de pleno Derecho .....	241
	B. Segunda vía. Actos anulables.....	242
	BIBLIOGRAFÍA.....	242

## CAPÍTULO SEXTO

**LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA  
Y EL CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN**

## LECCIÓN XIII

**LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. EVOLUCIÓN  
HISTÓRICA, MODELO Y PLANTA. SUJETOS Y OBJETOS  
DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

I.	EL CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y SU RELEVANCIA EN LA FORMACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	247
II.	EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN .....	248
	1. La tendencia inicial a los sistemas de jurisdicción retenida o de control por órganos administrativos.....	248
	2. La reivindicación liberal del sometimiento de la Administración a la Jurisdicción ordinaria .....	249
	3. El triunfo de los sistemas mixtos o judiciales especializados.....	250
	A. Las razones del fracaso de los modelos judicialistas puros .....	250
	B. La formación del sistema judicial especializado en España. Los hitos legislativos.....	251
III.	LA PLANTA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....	252
	1. Juzgados de lo Contencioso-Administrativo .....	253
	2. Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia radicados en las Comunidades Autónomas.....	253
	3. Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo .....	253
	4. Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.....	253
	5. Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.....	254
IV.	LAS PARTES EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....	254
	1. Capacidad procesal.....	254
	2. Legitimación procesal .....	254
	A. Significado y amplitud con la que se concibe en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.....	254

	Pág.
B. Criterios de delimitación del interés legítimo.....	255
3. Representación procesal o postulación.....	257
V. EL OBJETO DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....	258
1. El carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa y su correcto entendimiento. El acto administrativo como objeto del recurso.....	258
A. Las concepciones iniciales. La jurisdicción contencioso-administrativa como segunda instancia y sus consecuencias prácticas.....	258
B. La concepción correcta. El acto administrativo como objeto de revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa en la Ley de 1956 .....	258
2. El recurso contra reglamentos.....	259
A. Impugnación del reglamento o de los actos de aplicación .....	259
B. La cuestión de ilegalidad de los reglamentos.....	260
3. La pretendida superación del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa .....	260
A. La inactividad de la Administración.....	260
B. La vía de hecho .....	261
C. Recapitulación. Los posibles objetos del recurso contencioso-administrativo .....	261

LECCIÓN XIV

**EL PROCEDIMIENTO EN PRIMERA INSTANCIA Y OTROS PROCEDIMIENTOS. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS**

I. PLANTEAMIENTO. LA VARIEDAD DE PROCEDIMIENTOS.....	263
II. PROCEDIMIENTO EN PRIMERA O EN ÚNICA INSTANCIA.....	264
1. Escrito de interposición .....	264
2. Emplazamiento de los interesados y admisión del recurso .....	264
3. La decisiva cuestión de las medidas cautelares .....	265
A. Evolución, funcionalidad y problemática actual de las medidas cautelares .....	265
B. Tramitación de la solicitud de medidas cautelares.....	268
4. Demanda contestación y alegaciones previas .....	269
5. Prueba .....	269
6. Las opciones de la fase final. Vista y conclusiones .....	269
A. Que sin más trámite quede el pleito visto ya para sentencia .....	269
B. Celebración de vista oral .....	270
C. Presentación de escrito de conclusiones .....	270
7. La sentencia. Contenido y efectos .....	270
A. Inadmisibilidad del recurso .....	270
B. Estimación o desestimación .....	270
III. PROCEDIMIENTO ABREVIADO.....	271
1. Su novedad —un procedimiento sin antecedentes— y su objeto .....	271
2. Procedimiento.....	272
A. Vista oral .....	272
B. Singularidades en la práctica de la prueba .....	273
IV. RECURSOS CONTRA LAS RESOLUCIONES JUDICIALES. RECURSOS CONTRA PROVIDENCIAS, AUTOS Y SENTENCIAS DICTADAS EN PRIMERA INSTANCIA .....	273
1. La tipología de las decisiones judiciales en el proceso.....	273
A. Sentencias .....	274

	Pág.
B. Autos.....	274
C. Providencias.....	274
2. El régimen de recursos contra estas decisiones.....	275
A. Recursos contra providencias y autos no susceptibles de apelación.....	275
B. Recursos contra autos.....	275
C. Recursos de apelación contra las sentencias en primera instancia de los juzgados.....	275
V. RECURSOS CONTRA OTRAS SENTENCIAS. LOS RECURSOS DE CASACIÓN...	276
1. Recurso de casación contra sentencias dictadas en primera instancia.....	276
2. Recurso de casación para la unificación de doctrina.....	277
3. Recursos de casación en interés de la ley.....	277
VI. RECURSO DE REVISIÓN.....	278
VII. TASAS JUDICIALES Y COSTAS PROCESALES.....	278
1. Tasas judiciales.....	278
2. Costas procesales.....	279
A. Las costas procesales en primera instancia.....	279
B. Las costas procesales en segunda instancia.....	279
VIII. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS. EL CAMINO LEGISLATIVO HASTA LA AFIRMACIÓN DE LA PLENA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....	280
1. La tradicional exclusión de los tribunales de la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración. Sus explicaciones.....	280
2. Las determinaciones constitucionales que atribuyen a los tribunales la potestad jurisdiccional de ejecución. Su incorporación a la LJCA de 1998.....	280
IX. LAS PREVISIONES SOBRE EJECUCIÓN FORZOSA DE LAS SENTENCIAS...	281
1. Sentencias que condenan al pago de una cantidad líquida.....	281
2. Sentencias que comportan obligaciones de hacer.....	282
3. Limitaciones a la ejecución de sentencias.....	282
X. LA EXTENSIÓN DE LA EJECUCIÓN Y EFECTOS DE LA SENTENCIA A SUJETOS QUE NO HAN SIDO PARTE EN EL PROCESO.....	283
BIBLIOGRAFÍA.....	283

## CAPÍTULO SÉPTIMO LA GARANTÍA PATRIMONIAL

### LECCIÓN XV

#### LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. APROXIMACIÓN HISTÓRICA.....	287
II. LAS DIFERENTES FUNCIONES DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN SEGÚN LA PERSPECTIVA DESDE LA QUE SE CONTEMPLE.....	288
1. La perspectiva garantista y la extensión del Estado del Derecho. El sometimiento de la Administración al régimen de responsabilidad civil.....	288
2. La igualdad ante las cargas públicas, la impronta del instituto de la expropiación y la configuración de un modelo de responsabilidad objetiva.....	289
3. La responsabilidad de la Administración como fórmula al servicio de fines de solidaridad ante accidentes en los que hay alguna participación de la Administración.....	292
4. Conclusión: Las disfunciones derivadas del cruce de funciones que cumple el régimen de responsabilidad de la Administración en las críticas recientes al sistema.....	294

	Pág.
III. EL RÉGIMEN DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN. LEGISLACIÓN APLICABLE Y MODELO DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA QUE INSTAURA .....	295
1. Legislación vigente .....	295
2. El carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Significado y consecuencias.....	295
IV. REQUISITOS MATERIALES.....	296
1. Lesión. La antijuridicidad del daño.....	296
2. Daño efectivo, evaluable e individualizable con relación a personas o grupos.	297
A. Daño efectivo .....	297
B. Daño evaluable económicamente.....	297
C. Daño individualizado con relación a personas o grupos .....	298
3. La relación de causalidad.....	298
A. Planteamiento.....	298
B. Concurrencia de causas y agentes causales en la producción del daño.	299
4. Imputación del daño a una Administración pública.....	302
5. Ausencia de causas de exoneración.....	303
A. Fuerza mayor.....	303
B. Daños imprevisibles e inevitables según el estado de la ciencia en el momento de producirse .....	303
V. LA RECLAMACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD. ASPECTOS PROCEDIMENTALES.....	305
1. Condiciones generales.....	305
2. La reclamación por el interesado .....	306
3. La iniciación de oficio del procedimiento por la propia Administración.....	306
4. Instrucción de los procedimientos .....	306
5. Procedimiento abreviado .....	307
A. Condiciones y circunstancias para la tramitación del procedimiento abreviado.....	307
B. Tramitación y terminación.....	307
VI. LA DETERMINACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN .....	308
1. Acuerdo entre el interesado y la Administración.....	308
2. La fijación unilateral por la Administración al resolver el procedimiento .....	308
VII. LA RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	308
BIBLIOGRAFÍA.....	309

## CAPÍTULO OCTAVO

### CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

#### LECCIÓN XVI

#### LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. RÉGIMEN JURÍDICO Y PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS, PROCESO DE FORMACIÓN DEL RÉGIMEN DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN .....	313
1. Evolución histórica. Del inicial sometimiento al régimen ordinario de la contratación civil a la formación y sustantivación del contrato administrativo ...	313
2. Naturaleza de los contratos administrativos. Explicación y sentido de las llamadas cláusulas exorbitantes .....	314
3. Experiencias de Derecho comparado.....	316



	Pág.
II. LA DISTINCIÓN ENTRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Y CONTRATOS CIVILES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS .....	317
1. El criterio de distinción.....	317
2. Efectos de la distinción entre contratos administrativos y contratos privados de la Administración. La doctrina y la regulación legal de los actos separables.....	319
III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA .....	320
1. Los motivos y puntos de interés de la Unión Europea por la contratación pública.....	320
2. La formación de un cuerpo legislativo, europeo y nacional, de la contratación pública y su ámbito subjetivo de aplicación .....	321
IV. PRIMER TRAMO DE LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. LAS FASES DE PREPARACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS .....	324
1. Preparación. Formación del expediente de contratación.....	324
2. Los encargos a medios propios. La autoprovisión administrativa .....	325
3. Condiciones subjetivas de la Administración. Los órganos con competencias y funciones en materia de contratación.....	326
A. Órgano competente para contratar .....	326
B. Las Juntas de Contratación.....	327
C. La Mesa de Contratación .....	327
D. Las Juntas Consultivas de Contratación .....	327
V. CONDICIONES SUBJETIVAS DE LOS ASPIRANTES A CONTRATAR CON EL SECTOR PÚBLICO.....	328
1. La capacidad para contratar y la clasificación en el registro de contratistas.....	328
2. Las cláusulas sociales y medioambientales.....	328
3. La constitución de la fianza .....	329
VI. PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA Y FORMA DE ADJUDICACIÓN .....	329
1. Los procedimientos de selección .....	329
A. Procedimiento abierto.....	329
B. Procedimiento restringido .....	329
C. Procedimiento negociado.....	329
D. Diálogo competitivo.....	330
2. Formas de adjudicación en los procedimientos. Subasta y concurso.....	330
3. Régimen especial de recursos contra estas actuaciones .....	330

## LECCIÓN XVII

### LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

I. LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. RÉGIMEN APLICABLE .....	333
1. Régimen legal aplicable a los contratos administrativos .....	333
2. Los Pliegos de Condiciones de los Contratos. Naturaleza jurídica.....	333
II. EJECUCIÓN Y MUTABILIDAD DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS....	334
1. La exposición de los contratos administrativos a riesgos e incidencias en su ejecución .....	334
A. Incidencias con efectos relevantes en la ejecución del contrato y origen en hechos externos .....	335
B. Alteraciones en la ejecución debidas a decisiones de la Administración .....	335

	Pág.
2. La capacidad de reacción del contrato administrativo ante las incidencias externas. La mutabilidad del contrato orientada a su correcta ejecución ...	336
3. La certera concepción del contrato y su proyecto de ejecución como instrumento de reducción de la mutabilidad contractual.....	337
4. La ecuación económico-financiera como criterio modulador de la mutabilidad del contrato.....	338
III. FACULTADES DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	338
1. La facultad de interpretación unilateral del contrato .....	339
A. Límites formales .....	339
B. Límites materiales .....	339
2. La facultad de modificar unilateralmente el objeto del contrato. <i>Ius variandi</i> .	340
A. Sentido y justificación de esta potestad característica del contrato administrativo. Su reciente restricción a instancias del Derecho de la Unión Europea.....	340
B. Supuestos en los que resulta admisible la modificación de los contratos según la reciente LCSP.....	341
C. Límites formales.....	342
D. Límites materiales .....	342
IV. LAS LÍNEAS DEFENSIVAS, DE COBERTURA DEL CONTRATISTA ANTE LA MUTABILIDAD DEL CONTRATO.....	342
1. La cobertura frente al ejercicio de facultades exorbitantes de la Administración en la órbita del contrato y su ejecución.....	343
2. La cobertura frente a las alteraciones del equilibrio económico del contrato como consecuencia de decisiones de la Administración ajenas al contrato pero con incidencia en él. <i>Factum principis</i> .....	343
3. La cobertura frente a riesgos imprevisibles .....	345
4. La mutabilidad del contrato desde la posición del contratista. La subcontratación y la cesión del contrato.....	346
A. La subcontratación.....	347
B. La cesión del contrato. ....	348
V. LA EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	348
1. Extinción normal. El cumplimiento.....	348
A. La recepción en el contrato de obras. Recepción provisional y recepción definitiva.....	348
B. La extinción de los contratos de gestión de servicios públicos.....	349
2. Extinción anormal. La resolución anticipada del contrato.....	349
A. La resolución por incumplimiento .....	349
B. La resolución por razones de interés público, sin incumplimiento del contratista .....	350
BIBLIOGRAFÍA.....	351

## CAPÍTULO NOVENO

### LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

PLANTEAMIENTO .....	355
1. Contenidos de la actividad administrativa.....	355
2. La clasificación tradicional de la actividad de la Administración: Policía, fomento y servicio público.....	355
3. La crisis de las categorizaciones dogmáticas tradicionales. Su recomposición en torno a la nueva relación entre Estado y sociedad.....	356

## LECCIÓN XVIII

**LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE REGULACIÓN  
Y GESTIÓN DE RIESGOS**

I.	LA POLICÍA ADMINISTRATIVA Y SUS RASGOS TRADICIONALES.....	359
1.	La configuración de la policía administrativa en torno a la referencia finalista del orden público.....	359
2.	Las notas características de la policía administrativa.....	360
II.	LA ACTIVIDAD DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA POR RAZONES DE SEGURIDAD. REGULACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS.....	361
1.	Concepto de riesgo y su distinción del peligro. Su vinculación al desarrollo industrial y tecnológico. La sociedad del riesgo.....	361
2.	La tradicional adscripción de la policía administrativa a la defensa frente a peligros.....	362
3.	El riesgo como concepto central y estructurante de la actividad de intervención administrativa por razones de seguridad en la sociedad postindustrial.....	363
A.	El imposible riesgo cero. El riesgo permitido como concepto de referencia que desplaza al de orden público.....	363
B.	Las funciones del Derecho y la Administración con relación a los riesgos. La determinación del riesgo permitido y la gestión del riesgo.....	364
4.	La determinación normativa del riesgo permitido.....	365
III.	LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA POR RAZONES DE SEGURIDAD, LA DETERMINACIÓN SINGULAR MEDIANTE ACTO ADMINISTRATIVO DEL RIESGO PERMITIDO.....	366
1.	Delimitación de la figura. Su distinción respecto a las fórmulas de intervención previa en actividades de contenido económico.....	366
2.	Procedimiento.....	367
3.	Resolución del procedimiento.....	368
4.	Autorizaciones regladas y autorizaciones discrecionales. El margen de decisión de la Administración sobre el riesgo permitido.....	369
5.	Contenido y naturaleza jurídica de la autorización.....	369
6.	Sobre la transmisibilidad de las autorizaciones. Autorizaciones personales y autorizaciones reales.....	371
IV.	LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN DE RIESGOS. LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO.....	371
1.	Conocimiento, control y seguimiento de la evolución de los riesgos y de las tecnologías para reducirlos.....	371
2.	La actividad administrativa de inspección.....	372
A.	Actividad realizada por las Administraciones.....	373
B.	Actividad de inspección y control técnico realizada por entidades privadas colaboradoras de la Administración.....	373
2.	Autocontrol de riesgos por los particulares. Su posible significación pública.....	374
A.	Autocontrol voluntario.....	374
B.	Autocontrol inducido.....	375
3.	Colaboración entre fórmulas públicas y fórmulas privadas.....	375
V.	LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO TECNOLÓGICO. LA ADAPTACIÓN A LA MEJOR TECNOLOGÍA.....	376
1.	La tecnología como medio efectivo de reducción de riesgos. La integración del elemento tecnológico en la regulación de riesgos.....	376
2.	La adaptación de las autorizaciones a la mejor tecnología disponible.....	376

	Pág.
A. La imposición legal de la cláusula técnica en las autorizaciones .....	376
B. La identificación de la mejor tecnología disponible.....	377
C. Supuestos de exigibilidad de la adaptación tecnológica .....	377
VI. LA GESTIÓN DEL DESCONOCIMIENTO Y LA INCERTIDUMBRE .....	378
1. La incertidumbre y sus modalidades. Incertidumbre originaria e incertidumbre sobrevenida .....	378
2. La gestión de la incertidumbre. El principio de precaución.....	379
A. Necesidad de acreditar la incertidumbre como presupuesto para la aplicación del principio de precaución .....	379
B. Medidas de gestión del riesgo en base al principio de precaución .....	379
C. Límites de las medidas .....	380
VII. ÓRDENES Y PROHIBICIONES.....	381
1. Las órdenes y prohibiciones como medio de exclusión del riesgo no permitido .....	382
2. Las órdenes y prohibiciones como instrumentos de gestión de riesgos.....	383
BIBLIOGRAFÍA.....	384

LECCIÓN XIX

**COMUNICACIÓN Y DECLARACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN DE ACTIVIDADES Y SERVICIOS POR PARTICULARES**

I. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y DE SERVICIOS DE LOS PARTICULARES .....	385
1. El planteamiento tradicional y su evolución diferenciadora .....	385
2. Las transformaciones derivadas del mercado único europeo. La Directiva de servicios.....	387
A. Ámbito de aplicación de la Directiva. Exclusión de sectores y mercados regulados .....	387
B. La dualidad de cometidos de la Administración sobre actividades económicas .....	387
II. COMUNICACIÓN PREVIA Y DECLARACIÓN RESPONSABLE .....	388
1. El sentido de estas fórmulas como alternativa a la supresión de la intervención administrativa previa .....	388
2. Antecedentes .....	389
3. Configuración legal de estas fórmulas.....	389
4. Funcionalidad y características de la comunicación y de la declaración responsable .....	390
5. La posición supervisora de la Administración.....	391
A. El criterio general de la discrecionalidad de la potestad inspectora. Actividad no vinculada a la comunicación ni requerida por ella.....	391
B. Casos en los que la actividad inspectora de la Administración resulta exigible .....	391
C. La correlación entre actividad inspectora de la Administración y la responsabilidad del comunicante o declarante .....	392
6. Las limitaciones de la fórmula de la comunicación y posibles vías de superación.....	393
A. La limitación formal. Ausencia de procedimiento y la inviable participación de terceros interesados.....	393
B. Limitación material. La ausencia de declaración y cobertura administrativa .....	393

	Pág.
C. Fórmulas y expedientes para la superación de las limitaciones al régimen de autorización.....	394
7. Las excepciones al régimen de comunicación .....	395
BIBLIOGRAFÍA.....	396

## LECCIÓN XX

### LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

I. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN. DEFINICIÓN Y PROBLEMAS DE ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DE DERECHO .....	399
1. Los problemas de compatibilidad de la potestad sancionadora de la Administración con el principio de separación de poderes .....	399
2. Las explicaciones de la potestad sancionadora .....	400
A. Explicación histórica .....	400
B. Explicación constitucional.....	401
C. Explicación práctica .....	401
D. Necesidad de dominio, legislativo y procedimental sobre la potestad sancionadora de la Administración.....	401
II. BASES Y LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	402
1. Desarrollo constitucional .....	402
2. Referencias y exigencias materiales de la potestad sancionadora.....	403
A. Principio de legalidad.....	403
B. Principio de tipicidad .....	404
C. Irretroactividad de las normas sancionadoras.....	404
D. Prohibición de sanciones privativas de libertad .....	405
3. Referencias procedimentales .....	405
III. LA LEGISLACIÓN BÁSICA EN MATERIA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	406
1. El Capítulo III del Título Preliminar de la Ley del Sector Público: «Principios de la potestad sancionadora» .....	406
2. Ámbito subjetivo de aplicación.....	406
IV. LOS PRINCIPIOS SUSTANTIVOS DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	407
1. Principio de legalidad y principio de tipicidad.....	407
A. Atribución de la potestad sancionadora.....	407
B. Tipificación de infracciones y sanciones .....	407
2. Principio de proporcionalidad .....	408
3. Responsabilidad y culpabilidad.....	409
A. La cuestión de la culpabilidad .....	409
B. Personas responsables.....	410
C. Compatibilidad de la sanción con otras obligaciones o responsabilidades .....	411
4. Prescripción .....	411
5. Concurrencia de sanciones. El principio <i>non bis in idem</i> y su real alcance...	411
V. PROCEDIMIENTO Y GARANTÍAS PROCEDIMENTALES .....	413
1. La separación entre fase instructora y fase sancionadora con atribución a órganos distintos.....	413
2. La presunción de inocencia y la presunción probatoria de las constataciones realizadas por agentes de la autoridad .....	414

	Pág.
A. La primera jurisprudencia que no acertó a ponderar el alcance de la presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador...	414
B. La reacción legislativa .....	414
3. Potestad sancionadora administrativa y jurisdicción penal .....	415
BIBLIOGRAFÍA.....	417

LECCIÓN XXI

**ACTIVIDAD DE FOMENTO. LA SUBVENCIÓN**

I. CARACTERIZACIÓN Y TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LA ACTIVIDAD DE FOMENTO .....	419
II. CONTENIDO Y EVOLUCIÓN DE LAS MEDIDAS DE FOMENTO .....	420
1. Las medidas de fomento en el Estado liberal y el periodo que le precede .....	420
2. La expansión de las medidas de fomento de contenido económico en el siglo XX con el desarrollo del Estado Social .....	421
3. El marco restrictivo impuesto por la Unión Europea .....	421
A. La admisión de ayudas de la Unión Europea con objetivos de cohesión .....	421
B. La prohibición de ayudas estatales a empresas .....	421
III. LA SUBVENCIÓN .....	422
1. Concepto y caracterización de la subvención .....	422
A. Naturaleza jurídica .....	422
B. Caracterización legal y notas distintivas .....	422
2. El elemento subjetivo de las subvenciones .....	423
3. Procedimiento de la subvención .....	424
A. Actuaciones preparatorias .....	424
B. Procedimiento de concesión de las subvenciones .....	424
C. Procedimiento de gestión de las subvenciones .....	424
4. El reintegro de las subvenciones .....	424
BIBLIOGRAFÍA.....	425

LECCIÓN XXII

**LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE PRESTACIÓN Y DE SERVICIO PÚBLICO**

I. SUS ORÍGENES HISTÓRICOS. PLANTEAMIENTO .....	427
II. LAS PRIMERAS MANIFESTACIONES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA ELABORACIÓN DOCTRINAL DE SU CONCEPTO .....	428
1. Las nuevas demandas de la sociedad industrial y urbana. La municipalización de servicios y la construcción del título de servicio público .....	428
2. La construcción doctrinal del servicio público. La noción panteísta de León Duguit y su corrección posterior .....	429
3. La ética y principios del servicio público .....	430
III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE PRESTACIÓN EN EL ENTORNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO SOCIAL.....	430
1. La génesis del Estado social en las tensiones sociales en la Europa de entre-guerras.....	431
2. La caracterización del Estado social en el proceso de integración de Estado y sociedad, y su proyección en la actividad administrativa .....	431
3. La generalización en Europa de la economía de mercado compatible con la reserva a la Administración de servicios públicos esenciales .....	433

	Pág.
IV. LOS POSTULADOS Y PRINCIPIOS BÁSICOS DEL RÉGIMEN TRADICIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL EN EL DERECHO EUROPEO.....	434
1. Clases de servicios públicos. Los servicios de interés general y sus categorías.....	434
A. Los servicios económicos de interés general .....	434
B. Los servicios de interés general no económicos .....	434
2. La publicación de servicios económicos de interés general y sus consecuencias jurídicas. La titularidad pública sobre el servicio y su gestión al margen del mercado.....	435
3. Los principios de los servicios públicos. Su ideario y código ético.....	436
A. Principio de continuidad de los servicios públicos .....	437
B. Principio de accesibilidad .....	437
C. Principio de igualdad .....	437
D. Principio de orientación a la gratuidad y al precio político.....	437
V. LA PUBLIFICACIÓN DE SERVICIOS. MARCO CONSTITUCIONAL, PROCEDIMIENTO Y EFECTOS.....	438
1. Declaración mediante ley con asignación de su titularidad a una Administración pública.....	438
2. Las opciones de la Administración respecto a los servicios públicos. Los modos de gestión .....	439
VI. LOS MODOS DE GESTIÓN DIRECTA.....	440
1. Gestión indiferenciada desde la estructura orgánica ordinaria de la Administración .....	441
2. Gestión por órgano especializado.....	441
3. Gestión por organismo autónomo.....	441
4. Gestión por entidad pública empresarial.....	442
5. Gestión por sociedad mercantil.....	442
6. Criterios de selección de los modos de gestión directa de servicios públicos .....	442
VII. LOS MODOS DE GESTIÓN INDIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	443
1. Las posiciones básicas de la Administración y la entidad privada en las fórmulas de gestión indirecta .....	443
2. La concesión de servicios públicos.....	444
A. Antecedentes históricos.....	444
B. Naturaleza jurídica contractual de la concesión de servicios públicos. Su carácter constitutivo .....	446
C. La posición de la Administración. Sus facultades y su fundamento .....	447
D. La posición del concesionario.....	448
E. El régimen económico de la concesión. Los componentes retributivos del concesionario.....	449
F. La gestión del tiempo en la concesión de servicios públicos .....	450
3. El concierto y otras formas de gestión indirecta de servicios públicos.....	457
A. El concierto.....	457
B. Otras fórmulas de gestión indirecta de servicios públicos.....	459
BIBLIOGRAFÍA.....	460

### LECCIÓN XXIII

#### **LA ACTIVIDAD DE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL**

I. LA ACTIVIDAD DE REGULACIÓN. SU DESARROLLO COMO RESPUESTA A LA CRISIS DEL MODELO DE TITULARIDAD PÚBLICA SOBRE SERVICIOS ECONÓMICOS .....	461
--	-----

	Pág.
II. CRISIS Y FACTORES DE TRANSFORMACIÓN DEL MODELO TRADICIONAL DE TITULARIDAD Y GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.....	462
1. Los factores de la crisis del sistema tradicional de gestión de servicios públicos al margen del mercado.....	462
A. La crítica economicista. Los costes y disfunciones que recaen sobre los usuarios.....	462
B. Los costes para los presupuestos y finanzas públicas en un contexto de crisis y reducción del gasto público.....	462
C. La pérdida de la racionalidad económica en la gestión de servicios públicos por las interferencias de la política económica o los intereses partidistas.....	463
D. Las limitaciones del sistema tradicional de gestión de servicios para incorporar las innovaciones tecnológicas.....	463
E. Los requerimientos del Derecho europeo.....	464
2. La construcción de un sistema alternativo de regulación.....	464
A. La política de liberalización de servicios públicos.....	464
B. La actividad de regulación como garantía alternativa de los intereses generales y recomposición de los principios éticos del servicio público.....	465
C. La búsqueda de referencias en la experiencia del sistema de regulación de Estados Unidos.....	467
III. LA REFERENCIA E INFLUENCIA DEL SISTEMA DE REGULACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS.....	467
1. La formación del sistema de regulación por la jurisprudencia de la <i>Supreme Court</i> .....	467
A. Antecedentes.....	467
B. La creación de Agencias reguladoras. Funciones y facultades.....	469
2. El modelo tradicional de regulación en monopolio.....	470
A. Su similitud material con el modelo europeo de gestión por concesionario al margen de la competencia de operadores.....	470
B. Las críticas al modelo monopolista y sus disfunciones.....	471
3. El nuevo modelo de regulación en competencia. La regulación de las relaciones y la competencia entre operadores.....	472
IV. ELEMENTO SUBJETIVO DE LA REGULACIÓN: AUTORIDADES REGULADORAS, OPERADORES, USUARIOS.....	473
1. Las autoridades reguladoras.....	473
A. Las autoridades especializadas de ámbito estatal. El modelo de agencias.....	473
B. Autoridades reguladoras de ámbito territorial limitado.....	474
C. Autoridades reguladoras en la organización administrativa ordinaria.....	475
D. ¿Entidades reguladoras privadas?.....	475
2. Los operadores.....	476
A. Los rasgos jurídicos fundamentales de los operadores.....	476
B. La regla organizativa y estructurante de la separación de reguladores y operadores.....	476
3. Los usuarios.....	477
V. LOS PODERES DE LA REGULACIÓN.....	477
1. Atribución legal.....	477
2. Otros fundamentos de las potestades regulatorias. Poderes implícitos y relaciones especiales de sujeción.....	478
3. Potestades orientadas a la obtención de información y al conocimiento de los mercados.....	478
VI. LAS FÓRMULAS Y TÉCNICAS DE REGULACIÓN.....	479



	Pág.
1. La regulación vertical. Regulador, operador, usuarios .....	480
A. La fijación e imposición a los operadores de obligaciones de servicio público.....	480
B. La protección de los usuarios .....	481
C. La fijación de referencias sobre precios, tarifas o estándares de calidad y seguridad .....	481
2. La regulación horizontal. Las relaciones entre operadores .....	481
A. La financiación de las obligaciones de servicio público.....	482
B. Regulación de acceso a redes y al uso de infraestructuras .....	482
C. Regulación de la interconexión de redes entre operadores .....	483
D. Las técnicas de conocimiento y evaluación de los mercados regulados.	483
E. La creciente relevancia de las infraestructuras y el dominio público como título de regulación .....	484
BIBLIOGRAFÍA.....	484

## CAPÍTULO DÉCIMO

### BIENES PÚBLICOS

#### LECCIÓN XXIV

#### EL RÉGIMEN DE CONFIGURACIÓN Y PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO

I. LA FORMACIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN DE LOS BIENES PÚBLICOS .....	489
1. Edad Media y periodo absolutista .....	489
2. Las revoluciones burguesas y la codificación .....	491
3. El régimen resultante. La caracterización de los bienes de dominio público y los rasgos básicos de su régimen jurídico .....	492
4. Los dos grandes sectores y protagonistas actuales del dominio público que marcan su evolución reciente. Recursos naturales (dominio público natural) e infraestructuras (el dominio público en el entorno de la regulación de la economía).....	493
5. Las fuentes del régimen jurídico del dominio público. Inexistencia de una ley general en la materia .....	493
A. La configuración de un régimen común a partir de las grandes leyes de bienes singulares de dominio público .....	493
B. La legislación de patrimonio de las Administraciones y su limitado alcance en materia de dominio público .....	494
C. Las recientes aportaciones de la legislación medioambiental y la de regulación de infraestructuras.....	494
II. NATURALEZA Y PRINCIPIOS DEL RÉGIMEN DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO.....	495
1. Régimen protector.....	495
2. Las notas generales del régimen de protección de los bienes de dominio público. Inalienabilidad, inembargabilidad, imprescriptibilidad.....	495
A. Inalienabilidad.....	495
B. Inembargabilidad .....	496
C. Imprescriptibilidad.....	496
3. La indisponibilidad como nota común. El dominio público como régimen jurídico protector y no como propiedad de la Administración.....	497
4. Un régimen dinámico, regulador del tráfico jurídico de los bienes de dominio público .....	498
III. LAS GRANDES CATEGORÍAS ACTUALES DEL DOMINIO PÚBLICO. LAS REVALORIZADAS RAZONES PARA SU PROTECCIÓN .....	499

	Pág.
1. Los recursos naturales y el dominio público natural .....	499
2. El dominio público de las infraestructuras.....	500
IV. LAS MODALIDADES DE AFECTACIÓN .....	501
1. La afectación por Ley o por naturaleza. El dominio público natural .....	501
A. La afectación directa por determinación legal sobre categorías de bienes.....	501
B. Función ecológica y social del dominio público por naturaleza .....	501
C. Clasificación de los bienes del dominio público natural.....	503
2. El dominio público de las infraestructuras. Formas de afectación.....	504
A. Afectación expresa.....	504
B. Afectación implícita.....	504
C. Afectación presunta .....	505
V. LA DESAFECTACIÓN Y SUS MODALIDADES.....	505
1. Las reforzadas exigencias de la desafectación.....	505
2. La desafectación por naturaleza. La degradación.....	505
A. La degradación de la naturaleza de bienes como consecuencia de procesos naturales.....	506
B. La degradación como consecuencia de la intervención humana .....	506
3. La desafectación expresa.....	508
4. La desafectación implícita .....	508
5. La desafectación presunta.....	508
VI. LA MUTACIÓN DEMANIAL .....	509
1. Configuración e impronta inicial de la mutación. Su exclusiva operatividad en el ámbito de la Administración del Estado .....	509
2. El cambio de concepción. La operatividad de la mutación demanial para operar el traslado de adscripción de bienes demaniales entre Administraciones.....	509
3. Revalorización de las posibilidades y funciones de la mutación demanial...	510
A. Las transferencias de bienes y servicios entre la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas .....	510
B. Recuperación y cambio de destino de infraestructuras mediante la mutación demanial .....	511
VII. POTESTADES, INSTRUMENTOS Y FÓRMULAS JURÍDICAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO Y SU AFECTACIÓN AL DESTINO QUE LOS JUSTIFICA.....	513
1. Facultad de deslindar los bienes de dominio público .....	513
A. Fundamento y explicación .....	513
B. Límites y presupuestos formales .....	514
C. Límites materiales. La revisión judicial del deslinde administrativo.....	514
2. Facultad de recuperación posesoria de oficio.....	515
3. Desahucio administrativo .....	515
4. Policía demanial y facultades de investigación sobre bienes de dominio público.....	516
5. Prevención y reparación de daños a bienes del dominio público natural. La responsabilidad medioambiental .....	516
6. Inventarios, catálogos, registros .....	517

LECCIÓN XXV

**EL RÉGIMEN DEL USO DEL DOMINIO PÚBLICO**

I. EL USO DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO COMO OBJETO Y MATERIA SUSCEPTIBLE DE TRÁFICO JURÍDICO .....	519
--	-----

	Pág.
1. Indisponibilidad de los bienes de dominio público, disponibilidad de los derechos de uso que sobre ellos se constituyan.....	519
2. La relevancia del uso de bienes de dominio público. Régimen y derechos de uso .....	520
3. Limitaciones, condicionantes y delimitación de usos de bienes de dominio público por razones ambientales. Los criterios de sostenibilidad.....	521
A. Bienes del dominio natural. El ejemplo del caudal ecológico .....	521
B. Los condicionantes derivados a sujeción a evaluación de impacto ambiental de los usos de mayor intensidad .....	522
C. Las definiciones de usos sostenibles. Los usos tradicionales como estándar de referencia.....	522
4. Tipos de uso del dominio público atendiendo al sujeto. Uso por particulares y uso por la Administración .....	523
II. EL USO DEL DOMINIO PÚBLICO POR PARTICULARES .....	523
1. Uso común general .....	523
A. Concepto y naturaleza jurídica .....	523
B. Condiciones del ejercicio del derecho de uso común general.....	524
2. El uso común especial .....	524
A. Concepto .....	524
B. La sujeción del uso común especial a autorización administrativa .....	525
C. El uso especial y su autorización en las dos categorías de bienes demaniales. Dominio natural e infraestructuras .....	526
3. El uso privativo del dominio público. La concesión demanial.....	528
A. La caracterización material del uso privativo. Su delimitación respecto al uso especial .....	529
B. La concesión demanial. Naturaleza jurídica y criterios para su otorgamiento .....	530
C. El derecho de uso privativo. Naturaleza y tráfico jurídico.....	532
D. La extinción de la concesión demanial .....	533
III. EL USO DEL DOMINIO PÚBLICO POR LA ADMINISTRACIÓN. LAS RESERVAS DEMANIALES .....	535
BIBLIOGRAFÍA.....	536

## LECCIÓN XXVI

### LOS BIENES PATRIMONIALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

I. LA CARACTERIZACIÓN DE LOS BIENES PATRIMONIALES Y LA CUESTIÓN DE SU IDENTIDAD FUNCIONAL .....	539
1. La tradicional caracterización residual de estos bienes, por oposición a los de dominio público, a partir del Código Civil .....	539
2. Las funciones de los bienes patrimoniales. Perspectiva histórica.....	540
A. La función fiscal, generadora de rentas, característica del Antiguo Régimen, hasta la formación del moderno sistema fiscal de corte impositivo .....	540
B. La pérdida de la identidad funcional de los bienes patrimoniales. Su exposición al ataque del movimiento desamortizador .....	540
C. Las nuevas funciones sociales y ambientales de los bienes patrimoniales.....	542
II. LA FORMACIÓN DEL RÉGIMEN LEGAL DE LOS BIENES PATRIMONIALES. SISTEMA DE FUENTES Y COMPETENCIAS LEGISLATIVAS.....	543
1. La Constitución y sus determinaciones.....	543
2. La legislación sobre bienes patrimoniales .....	544

	Pág.
A. La distinción entre bienes patrimoniales y bienes de dominio público.....	544
B. La relevancia de otra legislación, material y procesal, sobre el régimen de los bienes patrimoniales de las Administraciones públicas.....	545
III. RÉGIMEN DE ADQUISICIÓN DE LOS BIENES PATRIMONIALES.....	545
1. Modos de adquisición gratuitos.....	545
A. Adquisición por ley.....	545
B. Adquisición por prescripción adquisitiva y ocupación.....	546
C. Adquisición hereditaria.....	546
2. Entre la adquisición gratuita y onerosa. Adjudicaciones de bienes y derechos en procedimientos de ejecución judiciales o administrativos.....	547
3. Modos de adquisición onerosos.....	547
A. Mediante negocio jurídico de adquisición.....	547
B. Mediante expropiación forzosa. Los bienes sobrantes.....	548
IV. RÉGIMEN DE ENAJENACIÓN.....	548
1. Actuaciones previas.....	548
2. Procedimiento y formas de enajenación.....	548
A. Concurso.....	548
B. Subasta.....	549
C. Adjudicación directa.....	549
V. RÉGIMEN DE EXPLOTACIÓN Y PROTECCIÓN. REMISIÓN.....	549

## LECCIÓN XXVII

### LOS BIENES COMUNALES

I. CARACTERIZACIÓN DE ESTA CATEGORÍA Y SUS PROBLEMAS DE SUPERVIVENCIA EN LA SOCIEDAD POSTINDUSTRIAL.....	551
II. LAS CONMOCIONES SUFRIDAS POR LOS BIENES COMUNALES CON EL DESARROLLO DEL DERECHO DE LA MODERNIDAD.....	552
1. La afirmación de la propiedad individual y la desamortización.....	552
2. La creación de los modernos municipios y su apropiación de los bienes comunales.....	552
3. La desvitalización de las comunidades vecinales y la decaída de los usos tradicionales.....	553
III. RÉGIMEN VIGENTE.....	554
1. Régimen de los montes vecinales en mano común.....	554
2. Los bienes comunales.....	554
A. Su caracterización por el Derecho positivo.....	554
B. Régimen de aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales.....	555
BIBLIOGRAFÍA.....	555

## LECCIÓN XXVIII

### LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	557
1. Las concepciones sobre el dominio eminente y su posterior influencia en la cultura jurídica anglosajona.....	557
2. Las revoluciones burguesas y la afirmación del derecho de propiedad en las primeras Constituciones.....	558
3. La evolución de la legislación española.....	558
II. LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA.....	559
1. La garantía constitucional del instituto de la expropiación forzosa y sus elementos identificadores.....	559

	Pág.
2. El panorama legislativo de la expropiación forzosa contemplado desde la Constitución. La cuestión de las expropiaciones legislativas.....	559
<b>III. LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA. CONCEPTO Y ESTRUCTURA .....</b>	<b>561</b>
1. Caracteres generales y estructura de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF).	561
2. Ámbito de aplicación de la LEF. Concepto de expropiación forzosa .....	561
<b>IV. ELEMENTOS DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA. ELEMENTO SUBJETIVO, OBJETIVO Y CAUSAL .....</b>	<b>562</b>
1. Los sujetos de la expropiación forzosa. Expropiante, expropiado y beneficiario.....	562
A. Sujeto expropiante.....	562
B. Sujeto expropiado.....	562
C. Sujeto beneficiario de la expropiación .....	564
2. Objeto de la expropiación .....	564
A. Criterio general, contenido patrimonial e indemnizable de los bienes y derechos susceptibles de expropiación forzosa .....	564
B. Excepciones singulares a la expropiación. Su carácter objetivo, no personal .....	565
3. Causa de la expropiación forzosa .....	566
A. Cobertura causal genérica de la expropiación. Los conceptos fundamentales y su significación.....	566
B. La causa singular y específica de cada concreta expropiación. Su proyección sobre el destino de los bienes expropiados.....	567
<b>V. EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN FORZOSA .....</b>	<b>567</b>
1. Trámite previo. La declaración de utilidad pública o interés social.....	568
A. La declaración de utilidad pública .....	568
B. La declaración de interés social.....	569
C. Las garantías frente a la declaración de utilidad pública o interés social. Posibles vías de impugnación .....	569
2. El acuerdo de necesidad de ocupación y el inicio del procedimiento de expropiación forzosa .....	569
A. Tramitación .....	569
B. Garantía. La posibilidad de impugnación del acuerdo de necesidad de impugnación .....	570
3. La determinación del justo precio .....	570
A. Procedimiento. La posibilidad de mutuo acuerdo .....	570
B. El Jurado de Expropiación. Naturaleza y funcionamiento.....	571
C. Criterios de valoración .....	571
D. El recurso ante los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del acuerdo del Jurado de Expropiación.....	573
4. Pago y toma de posesión .....	573
A. La realización normal del pago y la extensión del acta de ocupación ...	573
B. Las garantías frente a demoras en el pago.....	574
<b>VI. EL DERECHO DE REVERSIÓN DEL EXPROPIADO ANTE EL INCUMPLIMIENTO DEL FIN QUE JUSTIFICÓ LA EXPROPIACIÓN.....</b>	<b>574</b>
1. Significado de la reversión y supuestos en los que puede plantearse.....	574
2. La determinación de la indemnización reversional .....	575
3. Historia y excesos de la reversión.....	576
4. Límites al ejercicio del derecho de reversión.....	577
<b>VII. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES Y OCUPACIONES TEMPORALES .....</b>	<b>578</b>
1. Procedimientos especiales en la propia LEF y en otras leyes.....	578
2. Las ocupaciones temporales .....	578
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>579</b>

## **NOTA INTRODUCTORIA A LA OCTAVA EDICIÓN**

La excelente acogida de esta obra reclama una nueva edición, que este año viene marcada por la ausencia de novedades legislativas relevantes en buena parte debido a la escasa producción registrada hasta ahora en una legislatura compleja que necesitó de dos elecciones generales para la formación de Gobierno, que cayó antes de concluir la legislatura al prosperar una moción de censura contra el Presidente. En este panorama las únicas novedades legislativas son las que vienen impulsadas por la Unión Europea y son resultado de su transposición, destacando la nueva «Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014». Por lo demás, ese régimen de la contratación del sector público es una materia en clara expansión, también por supuesto en la atención que recibe en esta obra, que en esta octava edición le añade una nueva lección para poder abarcar su exposición, dando cuenta también de sus últimas novedades.

Ha sido tradicional en las exposiciones del Derecho administrativo el iniciarlas con toda una serie de consideraciones metodológicas y dogmáticas sobre su objeto y concepto. Unas consideraciones que realmente tendrían sentido e interés si se realizasen al finalizar la exposición de este Derecho, conociendo ya sus características y la realidad sobre la que opera. Por ello en la primera lección se ofrece una aproximación histórica a la moderna Administración pública, al Derecho que en torno suyo se configura y a su reciente extensión más allá de su órbita originaria.

El tratamiento de las fuentes del Derecho administrativo elude deliberadamente el estudio de la Constitución, las Leyes en su variada tipología y las referencias normativas de la Unión Europea. En otras materias y asignaturas —Derecho constitucional, Derecho comunitario— reciben ya un tratamiento en profundidad que nos permite concentrarnos en el Reglamento como norma de la Administración y en otras referencias normativas de las que ya no puede prescindirse como son las procedentes de la autorregulación, en la medida en que sean asumidas por el ordenamiento jurídico o por la propia Administración a través de lo que se conoce como autorregulación regulada.

En la organización administrativa se pretende identificar la estructura característica de cada tipo de Administración, los elementos que la sostienen y su segmento propio de actuación. Se ofrece un tratamiento general de la teoría del órgano administrativo en torno al concepto clave de competencia, pero no se atiende al estudio singular de toda la constelación de órganos administrativos. También aquí otras materias y asignaturas, como las de Derecho local o Derecho de las Comunidades Autónomas, prestan atención especial a estas estructuras organizativas y hacen aquí innecesaria su exposición detallada.

El estudio del acto, procedimiento y régimen de recursos en vía administrativa y jurisdiccional sigue muy marcado por unas determinaciones legales muy asentadas en lo fundamental desde mediados del pasado siglo. De lo que se trata es desentrañar la operatividad y funciones de estas fórmulas y figuras en el entorno de un Estado Democrático de Derecho, atendiendo de manera especial a la legitimación que a través de ellas pueden alcanzar —o adolecer en su caso— las decisiones de la Administración.

La responsabilidad patrimonial se estudia también desde las tres funciones que en ella han acabado por confluir —la patrimonial como última pieza del cuadro de garantías individuales, compensación por las cargas soportadas en beneficio del interés general y función de solidaridad social ante accidentes— y que suscitan por ello un vivo debate en torno a la función genuina de este instituto y consecuentemente sobre el alcance de su cobertura. La exposición de la contratación administrativa pretende poner de manifiesto la dinámica propia de estos contratos como contratos vivos, abiertos a múltiples incidencias en su fase de ejecución.

Sin duda las novedades de mayor calado en los últimos años se registran en la actividad de la Administración, en sus contenidos materiales. Se está produciendo así el tránsito de la policía administrativa, característica de la sociedad industrial, a la actividad de regulación y gestión de riesgos más en sintonía con las preocupaciones de la sociedad postindustrial o sociedad del riesgo. En el amplio frente de los servicios públicos, los condicionantes económicos, tecnológicos y de otro tipo están situando muchos servicios fuera de la órbita de la titularidad de la Administración para sujetarlos al régimen de regulación en competencia con sus novedosas técnicas y fórmulas jurídicas.

Y es que es aquí, en los cambiantes contenidos de la actividad administrativa, donde se están forjando las nuevas fórmulas y técnicas para hacerla efectiva. Aquí nos encontramos con el pujante fenómeno del ejercicio de funciones públicas por particulares, de las fórmulas de autorregulación, con las obligaciones de servicio público, con los diseños organizativos de las Administraciones reguladoras, etc. Muchas de estas fórmulas acabarán sin duda por instalarse en el centro mismo del Derecho administrativo y su legislación básica, como recientemente lo han hecho la fórmula de la comunicación y la declaración responsable.

La misma exposición del régimen de los bienes públicos no puede ocultar ya la influencia que sobre el mismo ejercen el sistema de regulación de muchos servicios. El uso y acceso a importantes infraestructuras que tradicionalmente han tenido la consideración de bienes de dominio público constituye hoy un punto neurálgico de la regulación de muchos servicios por las propias limitaciones y escasez en el acceso a unos bienes que hoy se perciben prioritaria y novedosamente como infraestructuras en red. El segundo grupo de

bienes públicos se percibe y contempla ahora en su preponderante significación medioambiental, lo que supone la proyección sobre ellos de importantes fórmulas e intervenciones acuñadas en los recientes y poderosos desarrollos del Derecho del medio ambiente.

En el trasfondo de estas *Lecciones* podrá advertirse como eje de progresión el que marcan las diferentes correlaciones entre Estado y sociedad, advirtiéndose en la actualidad una nueva correlación marcada por la potencia de una sociedad que ha dejado de ser mero sujeto pasivo de la actividad pública para adquirir un destacada influencia y protagonismo en ella. La atención a esas relaciones, fundamentales en la configuración y entendimiento del Derecho administrativo es una muestra de la audaz pretensión de este libro de aunar la claridad y sencillez con una profundidad de enfoque y perspectiva. Un objetivo que no sé si habré alcanzado.

Dorres, verano de 2018.



CAPÍTULO PRIMERO  
**EL DERECHO ADMINISTRATIVO**

# LECCIÓN I

## LA FORMACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

### I. LA FORMACIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La existencia de Administraciones públicas, entendidas como organizaciones de medios materiales, personales y facultades conectadas a las organizaciones del poder público, es una constante en la historia. Pero esas Administraciones no estaban sujetas a Derecho, o lo estaban muy parcial y fragmentariamente.

Sólo en la cultura jurídica occidental y en tiempos ya muy recientes se asiste al sometimiento sistemático, pretendidamente completo, de la Administración a Derecho, en el marco que ofrecen toda una serie de principios característicos no ya sólo de su cultura jurídica, sino de la moderna civilización occidental como son la idea y efectividad de la Constitución, el Estado de Derecho, el principio de división de poderes, el reconocimiento constitucional de una serie de derechos fundamentales e inviolables de los ciudadanos, el principio de legalidad o el control judicial del poder que ha de someterse a la ley y la Constitución.

Vamos a exponer muy sumariamente los grandes trazos, los factores de transformación y los presupuestos de la génesis del Derecho administrativo en Europa.

#### 1. LA FASE FINAL DEL ESTADO ABSOLUTO Y EL ANTIGUO RÉGIMEN. UNA ADMINISTRACIÓN CIVILIZADA SIN SUJECCIÓN SISTEMÁTICA AL DERECHO

En el siglo XVIII encontramos en los Estados europeos unas Administraciones públicas muy perfeccionadas. Están servidas por rutilantes cuerpos de funcionarios, muchos de ellos provenientes del estamento de la nobleza, que con gran habilidad fueron atraídos por la monarquía al servicio del Estado, no sólo militar, como hasta entonces era frecuente, sino también a la Administración civil, donde ocupaban posiciones de relevante consideración social.

Existían prestigiosas Escuelas Camerales en las que se enseñaban las ciencias del Estado, de su administración, de sus finanzas, de su defensa, de sus

obras, de sus bienes. También en las Universidades se ofrecían enseñanzas sobre las ciencias de la Administración, pero no sobre el Derecho de la Administración porque éste, sencillamente, no existía por entonces.

Significativamente, en España, la asignatura de Derecho administrativo se introducirá antes, entrado ya el siglo XIX, en los planes de estudio de las Escuelas de Ingenieros de Caminos o Ingenieros de Montes, cuerpos técnicos de funcionarios, que en los de las Facultades de Derecho. Se estudió pues inicialmente más como una ciencia o herramienta de la Administración que como un nuevo Derecho que regulaba relaciones jurídicas.

Esas Administraciones y sus funcionarios no actuaban por lo común de manera arbitraria. Las ideas y las referencias éticas de la Ilustración se habían difundido ampliamente en sus Escuelas y en sus modos de operar hasta el punto de que habían adquirido una marcada orientación servicial que llegaba a encabezar el propio monarca, como era el caso de Federico II de Prusia, Federico el Grande, cuando afirmaba que el rey es el principal servidor del Estado.

Pero esa Administración, y el propio rey que era su autoridad máxima, no actuaba con sometimiento a Derecho, no encontraba límites jurídicos o legales a su actuación, no recaían sobre ellas deberes y obligaciones que pudieran ser jurídicamente exigibles, ni por supuesto su actuación podía ser revisada por los jueces y tribunales si se entendía que vulneraba la legalidad o algún derecho de los particulares, entre otras razones porque no se reconocían derechos que pudieran oponerse a la acción de la Administración y representasen un límite infranqueable a su actuación.

En las monarquías ilustradas, las Administraciones alcanzaron notables niveles de atención a las personas y a sus bienes, atendiendo en lo posible las quejas y reclamaciones que pudieran plantearles, pero se trataba del cumplimiento de unos deberes de atención que la propia Administración y sus agentes se marcaban. Era un ejercicio de autolimitación, de moderación del poder, como promovieron muchos monarcas ilustrados que moderaron el ejercicio del poder por razones de prudencia —la *prudentia civilis* de la que hablaban sus consejeros—, pero no porque unas leyes, unos derechos intangibles de las personas, se lo impidieran (*rex legibus solutus*, el rey está libre de las leyes).

Por supuesto que el poder real no alcanzaba a todo y muchos territorios mantenían sus derechos e instituciones (Parlamentos regionales en Francia, Cortes regionales en España) que suponían una limitación al poder de la monarquía. Pero en las relaciones con particulares —significativamente llamados súbditos, no ciudadanos— la Administración no estaba sujeta a reglas o limitaciones jurídicas.

## **2. LOS PRESUPUESTOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES DE LA GÉNESIS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

La sujeción de la Administración pública a Derecho no sólo requería de una transformación del marco político e institucional —que se produce en Europa a través de procesos revolucionarios y de ruptura con el Antiguo Régimen según la denominación de Tocqueville— en el que se establece un nuevo orden de relaciones entre el poder público y los ciudadanos. Sino que resultaba necesaria también la aportación por los juristas y la ciencia del Derecho de los conceptos e instrumentos técnicos que hicieran en verdad efectivo ese sometimiento de la Administración a Derecho.

Se destacan a continuación las transformaciones que hicieron posible el nacimiento y desarrollo del Derecho administrativo.

### **A. La fijación de límites a los poderes de la Administración. Las declaraciones constitucionales y la afirmación de la supremacía de la ley**

Las primeras Constituciones, que se afirman por encima de cualquier poder y resultan intangibles, son prioritariamente declaraciones de derechos fundamentales de los ciudadanos. En realidad la condición misma de ciudadano aparece aquí por vez primera y esos derechos fundamentales configuran su estatus básico, que no puede verse afectado ni vulnerado por la acción del poder público, tampoco por la Administración.

Entre estos derechos tiene entonces una especial significación el derecho de propiedad, cuya protección, e indemnización en su caso, es el objeto de atención de la legislación —típicamente administrativa— sobre expropiación que se inicia en el primer tercio del siglo XIX.

También se afirma a partir de entonces la superioridad absoluta de la ley a la que han de someterse los poderes públicos. La ley vendría a ser la expresión de la razón suprema y su aplicación general, sin admitir excepción alguna, sería trasunto de las leyes inexorables de la física que por entonces se descubrían.

No sólo se descubrían, sino que se llegaban a enunciar en lenguaje matemático. Así Newton fue capaz de enunciar toda una serie de leyes de validez universal. Ello tuvo sin duda un gran impacto sobre los juristas y filósofos de la política, desde Kant hasta Rousseau, que atribuyeron a la ley política una validez igualmente universal a la que habrían de someterse todos los poderes.

La ley se configura a partir de entonces como un límite preciso a la actuación de la Administración y como una de las piezas fundamentales para la construcción del Derecho administrativo.

### **B. Sometimiento de la actuación de la Administración al control y revisión judicial**

Para hacer en verdad efectivo el sometimiento de la Administración a la Ley era necesario someterla al control de legalidad que ordinariamente le corresponde a los tribunales de justicia.

La división de poderes, que es el principio fundamental de estructuración del poder que se establece ya en las primeras Constituciones, postula igualmente que la actuación de la Administración, que forma parte del poder ejecutivo, se ajuste a lo que establecen las normas del poder legislativo, y que el poder judicial pueda controlar y verificar el cumplimiento de esas normas.

El sometimiento de la Administración a los tribunales de justicia no fue pronto ni fácil.

Cuando se producen los cambios revolucionarios, los tribunales eran un bastión de la nobleza, de la llamada nobleza de ropa, por usar las togas de jueces o funcionarios y no las armas de la vieja nobleza de espada. Así se explica que los revolucionarios franceses —muchos de ellos jóvenes abogados a los que la sociedad estamental del Antiguo Régimen les negaba el acceso a la magistratura— situaran el poder ejecutivo

y la Administración que habían conseguido tomar completamente al margen de los tribunales, llegando a tipificar como delito la intromisión del juez en los asuntos de la Administración.

Los primeros modelos de control de la legalidad de la Administración se montan sobre órganos especializados de la propia Administración que resuelven las controversias jurídicas que ella suscita con su actuación. Modelo que permanece en Francia institucionalizado en el Consejo de Estado.

En España habrá que esperar al último tercio del siglo XIX para que se instaure un sistema de control judicial, por verdaderos tribunales, de la actuación de la Administración y su adecuación a la legalidad.

La sujeción de la Administración pública al control de legalidad de su actuación no es sólo una pieza necesaria e importante para la construcción del Derecho administrativo. La jurisprudencia, la solución a las controversias que se vayan suscitando, será una aportación contante y de gran relevancia para la configuración de las reglas y los contenidos del Derecho administrativo, cuyas fórmulas características son las que consiguen un equilibrio entre los poderes administrativos, justificados en la atención de los intereses generales, y los derechos de los particulares.

### **C. La aportación de conceptos operativos e instrumentos jurídicos**

Además de ese entorno político e institucional, sustentado sobre principios constitucionales estructurales, la sujeción de la Administración a Derecho requería de instrumentos y fórmulas jurídicas que la hiciesen operativa. Ésta es ya una aportación de los juristas, desde los que cultivan la más abstracta dogmática hasta los prácticos más apegados a la realidad de los expedientes.

Entre las aportaciones de la dogmática destaca la aplicación del concepto y régimen de la personalidad jurídica primero al Estado y luego a cada una de las Administraciones públicas. Esta aportación se debe sobre todo a profesores alemanes de mediados del XIX —Albrecht o Gerber son dos nombres significativos, sobre todo el último— que acometieron la construcción del Derecho público trasladando y adaptando en su caso las fórmulas y categorías operantes y acreditadas en el Derecho privado, entre ellas la de personalidad jurídica.

La personalidad jurídica de la Administración es lo que permite hacer de ella un sujeto de Derecho y como tal sujeto está sometido a la legalidad, es sujeto justiciable que puede ser demandado ante los tribunales, es sujeto responsable al que se le puede exigir responsabilidad jurídica, civil y el resarcimiento de los daños que pueda originar, etc. El dato de la personalidad es hoy central e imprescindible para la operatividad del Derecho administrativo.

Otro concepto con una marcada vocación instrumental, operativa, es el de acto administrativo que permite reducir el poder a una expresión o cifra manejable y ejercer sobre el mismo un control efectivo, pudiendo advertir en su caso en el acto administrativo los mismos vicios de invalidez que se pueden detectar en los actos y negocios jurídicos privados, con similares efectos de nulidad o anulabilidad que para ellos se habían previsto.