

JOSÉ ESTEVE PARDO
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona

LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Undécima edición

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2024

ÍNDICE

	Pág.
ABREVIATURAS.....	37
NOTA INTRODUCTORIA A LA UNDÉCIMA EDICIÓN.....	39
ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA.....	43

CAPÍTULO PRIMERO EL DERECHO ADMINISTRATIVO

LECCIÓN I LA FORMACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. LA FORMACIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	47
1. La fase final del Estado Absoluto y el Antiguo Régimen. Una Administración civilizada sin sujeción sistemática al Derecho.....	47
2. Los presupuestos políticos y constitucionales de la génesis del Derecho administrativo.....	48
A. La fijación de límites a los poderes de la Administración. Las declaraciones constitucionales y la afirmación de la supremacía de la ley.....	49
B. Sometimiento de la actuación de la Administración al control y revisión judicial.....	49
C. La aportación de conceptos operativos e instrumentos jurídicos	50
II. LA TRADICIONAL DEFINICIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO EL DERECHO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	51
1. Planteamientos subjetivos tradicionales	51
2. Las transformaciones recientes y sus causas	51
III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO EN LAS DIFERENTES CORRELACIONES HABIDAS ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD	52
1. La neta separación entre Estado y sociedad. Estado liberal, Estado policíaco, Estado de Derecho.....	52
2. La integración de Estado y sociedad. Estado social, Estado prestacional, Estado democrático.....	53
3. La nueva distinción entre Estado y sociedad. El nuevo protagonismo de la sociedad y su actividad administrativa. El Estado garante y regulador.....	54
A. Protagonismo de la sociedad	54

	Pág.
B. Devolución de tareas del Estado y la Administración a la sociedad.....	54
C. La Administración en el Estado garante	56
4. La aplicación del Derecho administrativo y sus principios a relaciones de poder entre particulares	56

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	61
II. EL REGLAMENTO. CONCEPTO Y DELIMITACIÓN DE OTRAS FIGURAS	61
III. EXPLICACIONES Y JUSTIFICACIONES DE LA POTESTAD NORMATIVA, REGLAMENTARIA, DE LA ADMINISTRACIÓN	62
1. La explicación histórica en el dualismo principio monárquico y principio democrático de las monarquías constitucionales.....	63
2. La necesidad de reglamentos como medios de ejecución de las leyes	63
3. El reconocimiento constitucional y legislativo de la potestad reglamentaria.....	63
IV. IMPORTANCIA Y DENOMINACIÓN FORMAL DE LOS REGLAMENTOS	64
1. Relevancia práctica de las normas reglamentarias	64
2. Elementos de su régimen jurídico. Elementos formales y materiales	65
V. ELEMENTOS FORMALES. PRESUPUESTOS PROCEDIMENTALES Y COMPETENCIALES DE LOS REGLAMENTOS	66
1. Procedimiento de elaboración de los reglamentos. Principios de buena regulación y trámites fundamentales	66
A. Elaboración de un anteproyecto por el órgano competente	67
B. Consulta interdepartamental o interorgánica en la propia Administración	67
C. Trámite de audiencia	67
D. Posible información pública	67
E. Informes y dictámenes	68
F. Aprobación y publicación	68
2. Competencia del órgano que dicta el reglamento.....	68
VI. COMPONENTE MATERIAL. LEGITIMACIÓN Y ALCANCE DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA	68
1. Planteamiento.....	68
2. Los criterios de distinción.....	69
VII. PRESUPUESTOS LEGITIMANTES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LAS DIFERENTES ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	69
1. La potestad reglamentaria de la Administración del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas. Su relación con la ley.....	70
A. El reglamento ejecutivo.....	70
B. El reglamento independiente. Sus presupuestos y límites.....	71
2. La potestad reglamentaria de los entes locales y otras Administraciones públicas de carácter representativo.....	73

	Pág.
A. La potestad normativa propia por su legitimación democrática.....	74
B. La relación de la potestad normativa autónoma con las leyes	74
3. La potestad normativa de las Administraciones reguladoras	76
A. La potestad normativa sobre los operadores sujetos a regulación	76
B. Potestad delegada o translativa	78
VIII. ÁMBITO INTERNO ORGANIZATIVO Y ÁMBITO EXTERNO. REGLAMEN- TOS DE ORGANIZACIÓN Y REGLAMENTOS JURÍDICOS.....	78
1. La potestad normativa de autoorganización en el ámbito interno de las Ad- ministraciones.....	78
2. El ámbito social externo. La potestad reglamentaria <i>ad extra</i> : presupuestos y límites. Remisión	79
3. Relaciones especiales y relaciones generales de sujeción. Su incidencia en la potestad reglamentaria y su sentido en el vigente marco constitucional..	79
4. Las circulares e instrucciones como expresión de la potestad normativa interior.....	80
A. Sobre su carácter normativo.....	80
B. Sobre su ámbito subjetivo de aplicación.....	81
C. Circulares de Administraciones reguladoras	81
D. Exigibilidad e invocación	82
IX. INVALIDEZ E IMPUGNACIÓN DE LOS REGLAMENTOS	82
1. Posibles vicios formales y vicios materiales de los reglamentos.....	82
2. Las reacciones ante los reglamentos ilegales	83
A. La inaplicación por los tribunales	83
B. Recurso contra los reglamentos.....	83

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.....	85
1. El fenómeno autorregulador.....	85
2. La autorregulación regulada. La recepción en el Estado del poder normati- vo de la sociedad y sus explicaciones	86
3. Las fórmulas y técnicas de incorporación al ordenamiento público de la autorregulación privada	87
A. La remisión desde el ordenamiento público a normas de autorregula- ción privada	87
B. Mandatos públicos de autorregulación privada. La autorregulación normativa inducida	88
C. Las fórmulas institucionales de recepción. Los organismos de norma- lización	88
D. La imposición de hecho de la norma única y la superación	89
de la doctrina del dictamen pericial anticipado	89
II. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO	91
1. Importancia y significación de los principios generales del Derecho en el Derecho administrativo.....	91
2. Conocimiento de los principios generales del Derecho.....	91
A. Principios generales recogidos por el Derecho positivo.....	92
B. Principios no positivizados	92
3. Operatividad y funciones de los principios generales en el Derecho admi- nistrativo	92

	Pág.
A. Principios generales del Derecho de aplicación subsidiaria, en defecto de normas escritas	92
B. Principios con función interpretativa o moduladora de las determinaciones que se contienen en normas de Derecho positivo	92
C. Principios con función resolutoria	93
D. Principios con función estructurante o de conformación de la actividad administrativa.....	93
4. La ponderación como operación jurídica característica de la aplicación de los principios generales de Derecho	94
III. LA COSTUMBRE.....	94
1. Incapacidad de las Administraciones de generar costumbre administrativa..	94
2. La posible remisión de las normas administrativas a la costumbre del lugar	95
IV. EL PRECEDENTE ADMINISTRATIVO	95
1. Su caracterización y su creciente relevancia	95
2. Ausencia de fuerza normativa del precedente	96
3. El precedente como elemento de activación y canalización de principios del Derecho (igualdad, protección de la confianza, interdicción de la arbitrariedad).....	97
4. Sobre la vinculación de la Administración al precedente	97

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	99
II. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. ORIGEN Y SIGNIFICACIÓN	99
1. El origen del principio de legalidad como principio consustancial al Estado de Derecho	100
2. Las concepciones tradicionales. Vinculación negativa y vinculación positiva de la Administración a la ley	101
3. Sometimiento de la actuación de la Administración al ordenamiento jurídico en bloque, sin excepciones.....	102
A. Inderogabilidad singular de los reglamentos como expresión del sometimiento sin excepciones al conjunto del ordenamiento.....	102
B. Principio de legalidad y principio democrático.....	103
III. ¿HAY UNA DOBLE LEGALIDAD? LA CUESTIÓN DE LAS RELACIONES ESPECIALES DE SUJECIÓN	103
1. El reconocimiento de las relaciones de sujeción especial y su problemática jurídica	103
2. Relaciones de sujeción especial y principio de legalidad	104
A. La originaria concepción de las relaciones de sujeción especial al margen de la legalidad, en el no Derecho	104
B. La correlación entre ley y potestad reglamentaria de la Administración en la configuración normativa de las relaciones especiales de sujeción	104
IV. PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA.....	105
V. LAS TÉCNICAS DE REDUCCIÓN DE LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA.....	107
1. Reducción, y no control, de la discrecionalidad	107
2. Técnicas, fórmulas y expedientes para limitar o reducir la discrecionalidad administrativa	108
A. La observancia de las normas y los principios del procedimiento	108

	Pág.
B. La comprobación y verificación de los hechos determinantes	108
C. Los principios generales del Derecho.....	109
D. La reducción de la discrecionalidad por la Administración. Las instrucciones y circulares.....	109
E. La referencia finalista y el vicio de desviación de poder	110
VI. DISCRECIONALIDAD Y CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS	112
1. La teoría tradicional de los conceptos jurídicos indeterminados y su única concreción adecuada a la ley	112
A. La distinción entre discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados	112
B. Consecuencias de la distinción a efectos de revisión judicial.....	112
2. La corrección de la teoría tradicional. Entre el conocimiento y la valoración por la Administración	113
A. Conceptos externos que requieren de la Administración una actividad meramente cognitiva.....	113
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	113

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.....	119
1. Primera aproximación a la posición de los diferentes tipos de Administraciones públicas.....	119
2. Perspectiva histórica de las relaciones entre Estado y sociedad. La impronta de esa evolución en los rasgos característicos de las Administraciones públicas	120
A. El dualismo Estado y sociedad del xix. El protagonismo exclusivo de la Administración del Estado.....	120
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	121
C. La recuperación de la distinción entre Estado y sociedad y la afirmación de la autonomía y componente social de las Administraciones locales y de otras Administraciones.....	122
II. EL MODELO TIPO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. SUS RASGOS CARACTERÍSTICOS	122
1. La génesis de este modelo de Administración en el proceso histórico de formación de los modernos Estados nacionales en Europa	123
2. Su estructuración en órganos ordenados en torno a una relación jerárquica para dar efectividad a su función ejecutiva.....	124
3. Su carácter burocrático y no representativo.....	125
4. Personalidad jurídica única y centro de imputación.....	127
III. EL MODELO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	127

	Pág.
1. La formación inicial de los municipios como agrupación social con anterioridad y al margen del Estado	127
2. La percepción y caracterización de los municipios en la evolución de su regulación constitucional.....	128
A. El reconocimiento de los municipios como realidades sociales anteriores a las primeras constituciones.....	128
B. La integración de los municipios en el Estado	129
C. La recuperación de la identidad de la Administración municipal y su autonomía en el seno del Estado	129
3. Carácter representativo de la Administración municipal. Su autonomía de actuación en el marco de las leyes.....	130
4. La planta de la Administración municipal y sus problemas estructurales. El impacto de la crisis sobre la sostenibilidad de los pequeños municipios	130
IV. LA EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA TERRITORIAL. LAS RESTANTES ADMINISTRACIONES TERRITORIALES	131
1. Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.....	132
2. El desarrollo de la Administración local	132
V. LA IDENTIFICACIÓN POR EL DERECHO POSITIVO DE LAS ADMINISTRACIONES PRIMARIAS, GENUINAS. SUS RASGOS CARACTERÍSTICOS.....	132
1. Su reconocimiento constitucional en la organización territorial del Estado ..	133
2. Su condición de Administraciones territoriales	134
3. Administraciones generalistas. Generalidad de fines y especificidad de competencias	135
VI. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES	136
1. Distribución de competencias entre Administración del Estado y Administraciones de las Comunidades Autónomas	136
2. La atribución de competencias a las Administraciones municipales y otras Administraciones locales.....	137
A. Las bases constitucionales	137
B. La apropiación por el legislador de la función de atribución de competencias a los entes locales.....	138
C. Las exigencias de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Su impacto en el régimen de las competencias locales.....	139
VII. LAS RELACIONES ENTRE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES	140
1. La autonomía para la gestión de sus respectivos intereses como criterio articulador de las relaciones entre las Administraciones territoriales	140
A. Sentido y alcance de la autonomía administrativa.....	140
B. La legalidad como marco de la autonomía. El control de legalidad y su articulación	141
C. La distinción entre la autonomía administrativa, con la ley como límite, y la autonomía política, capaz de configurar la ley	142
2. La creciente interconexión de los respectivos intereses de las Administraciones y la consiguiente relevancia de las relaciones interadministrativas ..	143
3. Modos y fórmulas de relación entre Administraciones públicas.....	144
A. La relación informativa. La transmisión de información entre Administraciones públicas.....	144
B. La relación convencional. Los convenios entre Administraciones	144
C. La relación orgánica. Los órganos de cooperación	145
D. La relación institucional. La creación de entes especializados como instrumentos de cooperación interadministrativa	146
E. En los límites de la autonomía. La fórmula de la coordinación.....	147

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.....	149
1.	El desarrollo y especialización del aparato administrativo del Estado. Las Administraciones instrumentales.....	149
2.	La devolución a la sociedad de la llamada Administración corporativa.....	150
3.	La línea intermedia, pretendidamente equidistante, entre Estado y sociedad. Las llamadas Administraciones independientes, Administraciones neutrales, Administraciones reguladoras.....	150
II.	LAS ADMINISTRACIONES INSTRUMENTALES. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL.....	151
1.	Sus rasgos generales, instrumentalidad y especialidad.....	151
A.	Creación y relación de instrumentalidad.....	151
B.	Adscripción y especialidad de fines.....	152
2.	Tipología básica de entes instrumentales y régimen aplicable.....	152
A.	Organismos Autónomos.....	152
B.	Agencias estatales.....	153
C.	Entidades Públicas Empresariales.....	153
D.	Sociedad Mercantil de capital público.....	154
III.	CORPORACIONES PRIVADAS QUE DESARROLLAN CIERTAS ACTIVIDADES SUJETAS AL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	155
IV.	LAS ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES O NEUTRALES. SUS FUNCIONES DE REGULACIÓN.....	156
1.	Frentes y sectores en los que operan estas Administraciones.....	156
A.	Regulación de la economía y servicios económicos de interés general..	157
B.	Regulación de riesgos.....	158
C.	Protección de derechos fundamentales y bienes constitucionales relevantes.....	158
2.	Configuración y estatuto legal.....	158
A.	La reserva de ley en su creación, organización y atribución de potestades.....	158
B.	No actúan en ejecución de leyes, sino en función de las referencias del sector regulado.....	159
V.	LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS Y SUS RELACIONES.....	160
1.	Los elementos de los órganos administrativos.....	160
A.	El elemento personal.....	160
B.	El elemento material.....	160
C.	El elemento competencial.....	160
2.	Los órganos colegiados y su régimen de funcionamiento.....	161
A.	Elemento personal de los órganos colegiados.....	162
B.	Convocatoria de sesiones y adopción de acuerdos.....	162
3.	Las competencias de los órganos administrativos. Modos y criterios de asignación.....	163
A.	La asignación directa mediante ley sectorial atributiva de competencias.....	163
B.	Distribución de competencias entre órganos mediante norma reglamentaria de la Administración.....	163

	Pág.
C. Asignación de competencias mediante cláusulas legales de atribución a falta de una asignación expresa	163
4. Las relaciones estructurales o estáticas entre los órganos administrativos..	164
A. La jerarquía administrativa. Las direcciones en las que opera, su funcionalidad y sus instrumentos	164
B. La coordinación.....	166
5. Las fórmulas para el traslado del ejercicio de competencias entre órganos. La delegación y la avocación.....	167
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.....	167
B. La delegación de competencias	168
C. La avocación	169
6. Una fórmula de colaboración entre órganos y también entre Administraciones. La encomienda de gestión	170
A. Rasgos diferenciales y funcionalidad característica de esta fórmula.....	170
B. Requisitos formales	170
7. Las alteraciones en la titularidad personal de los órganos. Delegación de firma y suplencia.....	171
A. Delegación de firma.....	171
B. Suplencia.....	171

CAPÍTULO CUARTO PROCEDIMIENTO Y ACTO ADMINISTRATIVO

LECCIÓN VII EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I. ACTO Y PROCEDIMIENTO	175
II. LAS FUNCIONES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	176
1. La función legitimadora del procedimiento	176
2. La función constitutiva del procedimiento	178
3. La función garantista del procedimiento	179
4. La función objetivadora y racionalizadora del procedimiento. La gestión de la información.....	179
III. PROCEDIMIENTO COMÚN Y PROCEDIMIENTOS ESPECIALES	180
IV. LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO.....	181
1. Iniciación del procedimiento	181
A. Los modos de iniciación del procedimiento	181
B. Subsanación y mejora de la solicitud.....	181
2. Ordenación del procedimiento	182
3. La fase de instrucción.....	182
A. Pruebas.....	183
B. Informes	183
C. La participación de los interesados	184
4. La terminación del procedimiento	186
A. La terminación normal por resolución expresa.....	186
B. Otros modos de terminación del procedimiento	187
C. La terminación convencional del procedimiento	188
5. La distinción entre actos resolutorios y actos de trámite	189

	Pág.
V. LA TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA DEL PROCEDIMIENTO	190
VI. LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	191
1. La resuelta orientación del procedimiento a la decisión.....	191
2. La regulación legal del deber de resolver y los mecanismos para hacerlo efectivo	192
A. La afirmación del deber de resolver	192
B. La fijación de plazos estrictos para resolver	192
C. Producción del silencio administrativo al vencimiento del plazo para resolver	193
VII. LAS MODALIDADES DEL SILENCIO Y SU NATURALEZA JURÍDICA	193
1. El silencio negativo.....	193
2. El silencio positivo.....	194
A. Su consideración como acto administrativo.....	194
B. Sus problemas. La posible tensión entre lo otorgado por silencio y la legalidad vigente	194
VIII. LAS OPCIONES DEL RÉGIMEN LEGAL DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO	195
1. La regla general y sus numerosas excepciones.....	195
2. Las resoluciones expresas tardías.....	195

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	197
II. ACTOS NULOS	198
1. Las causas de nulidad de los actos administrativos	198
2. Consecuencia de la nulidad de los actos administrativos	198
III. LOS ACTOS ANULABLES	199
1. Su caracterización. Ausencia de una enumeración tasada de causas de anulabilidad de los actos	199
2. Situaciones a las que puede conducir la anulabilidad o invalidez relativa de los actos administrativos.....	199
A. La declaración de nulidad.....	199
B. La adquisición de firmeza del acto	199
C. La subsanación del vicio	200
IV. LA SUBSANACIÓN Y RECUPERACIÓN DE ACTOS VICIADOS O DE SUS ELEMENTOS	200
1. Remedios aplicables a los actos anulables.....	200
2. Remedios aplicables a los actos nulos y anulables.....	200
A. El mantenimiento de los actos trámite no afectados por el vicio.....	201
B. La conversión de los actos administrativos	201

LECCIÓN IX

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

I. PLANTEAMIENTO. TEORÍA GENERAL DE LA RELACIÓN ENTRE EFICACIA Y VALIDEZ.....	203
II. LA PRESUNCIÓN DE VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	204

	Pág.
1. Su enunciado en el Derecho positivo	204
2. Justificación, alcance y problemas de la presunción de validez de los actos administrativos	204
3. Ejecutividad del acto y respeto de la legalidad	206
A. Ejecutividad y vicios —de nulidad o anulabilidad— en el acto	207
B. La atención a los efectos y a su eventual carácter irreversible	208
III. LA DEMORA DE EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR EXIGENCIAS DEL CONTENIDO DEL ACTO	208
IV. LA NOTIFICACIÓN. CONDICIÓN DE EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	209
1. Sujetos destinatarios de la notificación	209
2. Contenido	210
3. La práctica de la notificación	210
4. Las notificaciones electrónicas	211
5. Las notificaciones defectuosas	211
A. Consecuencias	211
B. Subsananación	212

LECCIÓN X

LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I. JUSTIFICACIONES Y LÍMITES DE LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	213
1. El entorno y las explicaciones de la ejecución forzosa de los actos administrativos	213
2. Presupuestos y límites	214
A. Acto previo como título de ejecución. El problema de las medidas provisionales	214
B. Proporcionalidad entre el contenido del acto y el medio de ejecución forzosa	215
C. El trámite formal del previo apercibimiento	215
II. LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	216
1. Apremio sobre el patrimonio	216
2. Ejecución subsidiaria	216
3. Multa coercitiva	217
4. Compulsión sobre las personas	217
III. LA VÍA DE HECHO	218
1. Su caracterización por la ausencia de acto o procedimiento	218
2. Medios de defensa y tutela de derechos ante la vía de hecho	218
A. La defensa interdictal ante la jurisdicción civil	218
B. Recurso contencioso-administrativo contra actuaciones materiales constitutivas de vía de hecho	219
C. Acciones penales	219
IV. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ Y EJECUTIVIDAD. LA POSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ANTE LOS TRIBUNALES. LA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA	219
1. La tutela judicial y la autotutela administrativa	219
2. Las clases de autotutela administrativa y sus explicaciones	221

CAPÍTULO QUINTO
GARANTÍAS Y CONTROL DE LOS CIUDADANOS
SOBRE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

I. PLANTEAMIENTO. LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO MEDIO DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....	225
1. El control institucional y político de la actividad administrativa.....	225
2. El control social. La transparencia de la actividad pública.....	226
3. Publicidad activa. Su relevancia jurídica.....	227
4. Publicidad pasiva. El derecho de acceso a la información pública.....	228
II. LA INFORMACIÓN CIUDADANA A LA ADMINISTRACIÓN SOBRE INFRACCIONES NORMATIVAS Y PRÁCTICAS DE CORRUPCIÓN.....	229

LECCIÓN XI
LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

I. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. FUNCIONES.....	231
1. Los recursos administrativos ofrecen a la Administración la posibilidad de revisar sus actos a instancia del recurrente, no necesariamente por motivos de legalidad.....	231
2. La tutela y protección de derechos. La relación de los recursos administrativos con la tutela judicial y los recursos ante los tribunales.....	232
A. Los recursos administrativos como manifestación sedicente de la función cuasi-judicial o jurisdicción retenida de la Administración.....	232
B. Una vía informal y accesible de recurso, sin coste para el recurrente ...	233
C. El recurso administrativo no es una primera instancia judicial.....	233
II. TIPOLOGÍA Y CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS A EFECTOS DE RECURSO.....	234
1. Actos resolutorios y actos trámite.....	234
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....	234
3. Actos firmes, que han ganado firmeza, y actos que no han ganado firmeza.	236
III. PROCEDIMIENTO COMÚN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	237
1. Iniciación.....	237
2. Posible solicitud de suspensión del acto objeto de recurso.....	237
A. Motivos de suspensión del acto.....	238
B. En especial, la suspensión de actos que puedan originar perjuicios de imposible o difícil reparación.....	238
C. La ponderación sobre la solicitud de suspensión.....	240
3. Instrucción y audiencia a los interesados.....	241
4. Resolución.....	241
5. Procedimientos alternativos a los recursos administrativos.....	242
IV. RECURSO DE ALZADA.....	242
V. RECURSO DE REPOSICIÓN.....	243
VI. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.....	243
1. Naturaleza y justificación.....	243
2. Motivos tasados por los que puede imponerse el recurso de revisión.....	244

LECCIÓN XII

REVISIÓN DE OFICIO Y REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I.	LA DISTINCIÓN ENTRE REVOCACIÓN Y REVISIÓN DE OFICIO	245
II.	LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	246
	1. Régimen general	246
	2. La rectificación de errores materiales, de hecho o aritméticos	246
III.	LA REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS Y DISPOSICIONES	246
	1. La característica tensión de la revisión de oficio entre legalidad y seguridad jurídica	246
	2. Las vías de revisión de oficio de los actos administrativos	247
	A. Primera vía. Actos nulos de pleno Derecho	247
	B. Segunda vía. Actos anulables.....	248

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	253
II.	EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.....	254
	1. La tendencia inicial a los sistemas de jurisdicción retenida o de control por órganos administrativos	254
	2. La reivindicación liberal del sometimiento de la Administración a la jurisdicción ordinaria	255
	3. El triunfo de los sistemas mixtos o judiciales especializados	256
	A. Las razones del fracaso de los modelos judicialistas puros	256
	B. La formación del sistema judicial especializado en España. Los hitos legislativos	257
III.	LA PLANTA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....	258
	1. Juzgados de lo Contencioso-Administrativo	259
	2. Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia radicados en las Comunidades Autónomas.....	259
	3. Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo	259
	4. Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.....	259
	5. Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.....	260
IV.	LAS PARTES EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	260
	1. Capacidad procesal.....	260
	2. Legitimación procesal	260
	A. Significado y amplitud con la que se concibe en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.....	260
	B. Criterios de delimitación del interés legítimo.....	261
	3. Representación procesal o postulación.....	263

	Pág.
V. EL OBJETO DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	264
1. El carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa y su correcto entendimiento. El acto administrativo como objeto del recurso.....	264
A. Las concepciones iniciales. La jurisdicción contencioso-administrativa como segunda instancia y sus consecuencias prácticas.....	264
B. La concepción correcta. El acto administrativo como objeto de revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa en la Ley de 1956 .	264
2. El recurso contra reglamentos.....	265
A. Impugnación del reglamento o de los actos de aplicación	265
B. La cuestión de ilegalidad de los reglamentos.....	266
3. La pretendida superación del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa	266
A. La inactividad de la Administración.....	266
B. La vía de hecho	267
C. Recapitulación. Los posibles objetos del recurso contencioso-administrativo	267

LECCIÓN XIV

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

I. PLANTEAMIENTO. LA VARIEDAD DE PROCEDIMIENTOS.....	269
II. PROCEDIMIENTO EN PRIMERA O EN ÚNICA INSTANCIA.....	270
1. Escrito de interposición	270
2. Emplazamiento de los interesados y admisión del recurso	270
3. La decisiva cuestión de las medidas cautelares	271
A. Evolución, funcionalidad y problemática actual de las medidas cautelares	271
B. Tramitación de la solicitud de medidas cautelares.....	274
4. Demanda, contestación y alegaciones previas	275
5. Prueba	275
6. Las opciones de la fase final. Vista y conclusiones	275
A. Que sin más trámite quede el pleito visto ya para sentencia	275
B. Celebración de vista oral	275
C. Presentación de escrito de conclusiones	276
7. La sentencia. Contenido y efectos	276
A. Inadmisibilidad del recurso	276
B. Estimación o desestimación	276
III. PROCEDIMIENTO ABREVIADO.....	277
1. Su novedad —un procedimiento sin antecedentes— y su objeto	277
2. Procedimiento.....	278
A. Vista oral	278
B. Singularidades en la práctica de la prueba	279
IV. RECURSOS CONTRA LAS RESOLUCIONES JUDICIALES. RECURSOS CONTRA PROVIDENCIAS, AUTOS Y SENTENCIAS DICTADAS EN PRIMERA INSTANCIA	279
1. La tipología de las decisiones judiciales en el proceso.....	279
A. Sentencias	279
B. Autos.....	280
C. Providencias.....	280
2. El régimen de recursos contra estas decisiones.....	280

	Pág.
A. Recursos contra providencias y autos no susceptibles de apelación.....	280
B. Recursos contra autos	281
C. Recursos de apelación contra las sentencias en primera instancia de los juzgados.....	281
V. RECURSOS CONTRA OTRAS SENTENCIAS. LOS RECURSOS DE CASACIÓN.....	282
1. Recurso de casación contra sentencias dictadas en primera instancia.....	282
2. Recurso de casación para la unificación de doctrina	283
3. Recursos de casación en interés de la ley.....	284
VI. RECURSO DE REVISIÓN	284
VII. TASAS JUDICIALES Y COSTAS PROCESALES	284
1. Tasas judiciales	284
2. Costas procesales.....	285
A. Las costas procesales en primera instancia	285
B. Las costas procesales en segunda instancia.....	286
VIII. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS. EL CAMINO LEGISLATIVO HASTA LA AFIRMACIÓN DE LA PLENA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CON- TENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....	286
1. La tradicional exclusión de los tribunales de la ejecución de sentencias condenatorias a la Administración. Sus explicaciones	286
2. Las determinaciones constitucionales que atribuyen a los tribunales la potestad jurisdiccional de ejecución. Su incorporación a la LJCA de 1998.....	287
IX. LAS PREVISIONES SOBRE EJECUCIÓN FORZOSA DE LAS SENTENCIAS ..	287
1. Sentencias que condenan al pago de una cantidad líquida	288
2. Sentencias que comportan obligaciones de hacer.....	288
3. Limitaciones a la ejecución de sentencias	289
X. LA EXTENSIÓN DE LA EJECUCIÓN Y EFECTOS DE LA SENTENCIA A SU- JETOS QUE NO HAN SIDO PARTE EN EL PROCESO	289

CAPÍTULO SÉPTIMO LA GARANTÍA PATRIMONIAL

LECCIÓN XV

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. APROXIMACIÓN HISTÓRICA.....	295
II. LAS DIFERENTES FUNCIONES DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN SEGÚN LA PERSPECTIVA DES- DE LA QUE SE CONTEMPLA.....	296
1. La perspectiva garantista y la extensión del Estado de Derecho. El sometimiento de la Administración al régimen de responsabilidad civil.....	296
2. La igualdad ante las cargas públicas, la impronta del instituto de la expropiación y la configuración de un modelo de responsabilidad objetiva.....	297
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	300
4. Conclusión: Las disfunciones derivadas del cruce de funciones que cumple el régimen de responsabilidad de la Administración en las críticas recientes al sistema.....	302

	Pág.
III. EL RÉGIMEN DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN. LEGISLACIÓN APLICABLE Y MODELO DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA QUE INSTAURA	302
1. Legislación vigente	302
2. La responsabilidad patrimonial de la administración por las medidas adoptadas en la crisis sanitaria del covid-19. Una aproximación.....	303
3. El carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Significado y consecuencias.....	303
4. La reciente línea restrictiva del Tribunal Supremo, particularmente en materia sanitaria con proyección sobre el covid19 y la vacunación.....	305
IV. REQUISITOS MATERIALES.....	305
1. Lesión. La antijuridicidad del daño.....	305
2. Daño efectivo, evaluable e individualizable con relación a personas o grupos	306
A. Daño efectivo	306
B. Daño evaluable económicamente	306
C. Daño individualizado con relación a personas o grupos	307
3. La relación de causalidad.....	308
A. Planteamiento	308
B. Concurrencia de causas y agentes causales en la producción del daño.	308
4. Imputación del daño a una Administración pública.....	311
5. Ausencia de causas de exoneración.....	312
A. Fuerza mayor	312
B. Daños imprevisibles e inevitables según el estado de la ciencia en el momento de producirse	313
V. LA RECLAMACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD. ASPECTOS PROCEDIMENTALES.....	315
1. Condiciones generales	315
2. La reclamación por el interesado	315
3. La iniciación de oficio del procedimiento por la propia Administración	316
4. Instrucción de los procedimientos	316
5. Procedimiento abreviado	316
A. Condiciones y circunstancias para la tramitación del procedimiento abreviado.....	317
B. Tramitación y terminación.....	317
VI. LA DETERMINACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN	317
1. Acuerdo entre el interesado y la Administración	317
2. La fijación unilateral por la Administración al resolver el procedimiento....	317
VII. RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	318

**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	323
--	-----

	Pág.
1. Evolución histórica. Del inicial sometimiento al régimen ordinario de la contratación civil a la formación y sustantivación del contrato administrativo.....	323
2. Naturaleza de los contratos administrativos. Explicación y sentido de las llamadas cláusulas exorbitantes.....	324
3. Experiencias de Derecho comparado.....	326
II. LA DISTINCIÓN ENTRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Y CONTRATOS CIVILES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	327
1. El criterio de distinción.....	327
2. Efectos de la distinción entre contratos administrativos y contratos privados de la Administración. La doctrina y la regulación legal de los actos separables.....	329
III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	330
1. Los motivos y puntos de interés de la Unión Europea por la contratación pública.....	330
2. La formación de un cuerpo legislativo, europeo y nacional, de la contratación pública y su ámbito subjetivo de aplicación.....	331
3. Los negocios excluidos.....	334
A. La autoprovisión administrativa mediante la cooperación vertical. Los encargos a medios propios.....	334
B. La autoprovisión administrativa mediante la cooperación horizontal. Los convenios interadministrativos.....	335
C. Otros supuestos de exclusión.....	336
IV. PRIMER TRAMO DE LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. LAS FASES DE PREPARACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS.....	336
1. Preparación. Formación del expediente de contratación.....	336
2. Condiciones subjetivas de la Administración. Los órganos con competencias y funciones en materia de contratación.....	337
A. Órgano competente para contratar.....	337
B. Las Juntas de Contratación.....	338
C. La Mesa de Contratación.....	338
D. Las Juntas Consultivas de Contratación.....	338
V. CONDICIONES SUBJETIVAS DE LOS ASPIRANTES A CONTRATAR CON EL SECTOR PÚBLICO.....	338
1. La capacidad para contratar y la clasificación en el registro de contratistas.....	338
2. Las cláusulas sociales y medioambientales.....	339
3. La constitución de la fianza.....	339
VI. PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA Y FORMA DE ADJUDICACIÓN.....	340
1. Los procedimientos de selección.....	340
A. Procedimiento abierto.....	340
B. Procedimiento restringido.....	340
C. Procedimiento negociado.....	340
D. Diálogo competitivo.....	341
2. Formas de adjudicación en los procedimientos. Subasta y concurso.....	341
3. Régimen especial de recursos contra estas actuaciones.....	341

LECCIÓN XVII

LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

I. LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. RÉGIMEN APLICABLE	343
1. Régimen legal aplicable a los contratos administrativos	343
2. Los Pliegos de Condiciones de los contratos. Naturaleza jurídica	343
II. EJECUCIÓN Y MUTABILIDAD DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS....	344
1. La exposición de los contratos administrativos a riesgos e incidencias en su ejecución	344
A. Incidencias con efectos relevantes en la ejecución del contrato con origen en hechos externos.....	345
B. Alteraciones en la ejecución debidas a decisiones de la Administración	345
2. La capacidad de reacción del contrato administrativo ante las incidencias externas. La mutabilidad del contrato orientada a su correcta ejecución	346
3. La certera concepción del contrato y su proyecto de ejecución como instrumento de reducción de la mutabilidad contractual.....	347
4. La ecuación económico-financiera como criterio modulador de la mutabilidad del contrato.....	348
III. FACULTADES DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	348
1. La facultad de interpretación unilateral del contrato	349
A. Límites formales	349
B. Límites materiales	349
2. La facultad de modificar unilateralmente el objeto del contrato. <i>Ius variandi</i>	350
A. Sentido y justificación de esta potestad característica del contrato administrativo. Su reciente restricción a instancias del Derecho de la Unión Europea.....	350
B. Supuestos en los que resulta admisible la modificación de los contratos según la reciente LCSP.....	351
C. Límites formales	352
D. Límites materiales	352
IV. LAS LÍNEAS DEFENSIVAS, DE COBERTURA DEL CONTRATISTA ANTE LA MUTABILIDAD DEL CONTRATO	352
1. La cobertura frente al ejercicio de facultades exorbitantes de la Administración en la órbita del contrato y su ejecución.....	353
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>	353
3. La cobertura frente a riesgos imprevisibles.....	355
4. La mutabilidad del contrato desde la posición del contratista. La subcontratación y la cesión del contrato.....	356
A. La subcontratación.....	357
B. La cesión del contrato	358
V. LA EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	358
1. Extinción normal. El cumplimiento.....	358
A. La recepción en el contrato de obras. Recepción provisional y recepción definitiva.....	359
B. La extinción de los contratos de gestión de servicios públicos.....	359

	Pág.
2. Extinción anormal. La resolución anticipada del contrato.....	359
A. La resolución por incumplimiento	359
B. La resolución por razones de interés público, sin incumplimiento del contratista	360

CAPÍTULO NOVENO

LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

I. PLANTEAMIENTO.....	365
1. Contenidos de la actividad administrativa.....	365
2. La clasificación tradicional de la actividad de la Administración: Policía, fomento y servicio público.....	365
3. La crisis de las categorizaciones dogmáticas tradicionales. Su recomposición en torno a la nueva relación entre Estado y sociedad.....	366

LECCIÓN XVIII

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE REGULACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS

I. LA POLICÍA ADMINISTRATIVA Y SUS RASGOS TRADICIONALES.....	369
1. La configuración de la policía administrativa en torno a la referencia finalista del orden público.....	369
2. Las notas características de la policía administrativa.....	370
II. LA ACTIVIDAD DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA POR RAZONES DE SEGURIDAD. REGULACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS	371
1. Concepto de riesgo y su distinción del peligro. Su vinculación al desarrollo industrial y tecnológico. La sociedad del riesgo	371
2. La tradicional adscripción de la policía administrativa a la defensa frente a peligros.....	372
3. El riesgo como concepto central y estructurante de la actividad de intervención administrativa por razones de seguridad en la sociedad postindustrial	373
A. El imposible riesgo cero. El riesgo permitido como concepto de referencia que desplaza al de orden público	373
B. Las funciones del Derecho y la Administración con relación a los riesgos. La determinación del riesgo permitido y la gestión del riesgo.....	374
4. La determinación normativa del riesgo permitido.....	375
III. LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA POR RAZONES DE SEGURIDAD. LA DETERMINACIÓN SINGULAR MEDIANTE ACTO ADMINISTRATIVO DEL RIESGO PERMITIDO	376
1. Delimitación de la figura. Su distinción respecto a las fórmulas de intervención previa en actividades de contenido económico	376
2. Procedimiento.....	377
3. Resolución del procedimiento	378
4. Autorizaciones regladas y autorizaciones discrecionales. El margen de decisión de la Administración sobre el riesgo permitido	379
5. Contenido y naturaleza jurídica de la autorización.....	380
6. Sobre la transmisibilidad de las autorizaciones. Autorizaciones personales y autorizaciones reales	381
IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN DE RIESGOS. LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO.....	382

	Pág.
1. Conocimiento, control y seguimiento de la evolución de los riesgos y de las tecnologías para reducirlos	382
2. La actividad administrativa de inspección y control de riesgos	383
A. Actividad realizada por las Administraciones.....	383
B. Actividad de inspección y control técnico realizada por entidades privadas colaboradoras de la Administración	383
3. Autocontrol de riesgos por los particulares. Su posible significación pública	384
A. Autocontrol voluntario	384
B. Autocontrol inducido.....	385
4. Colaboración entre fórmulas públicas y fórmulas privadas	385
V. LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO TECNOLÓGICO. LA ADAPTACIÓN A LA MEJOR TECNOLOGÍA	386
1. La tecnología como medio efectivo de reducción de riesgos. La integración del elemento tecnológico en la regulación de riesgos.....	386
2. La adaptación de las autorizaciones a la mejor tecnología disponible	387
A. La imposición legal de la cláusula técnica en las autorizaciones.....	387
B. La identificación de la mejor tecnología disponible.....	387
C. Supuestos de exigibilidad de la adaptación tecnológica	388
VI. LA GESTIÓN DEL DESCONOCIMIENTO Y LA INCERTIDUMBRE	388
1. La incertidumbre y sus modalidades. Incertidumbre originaria e incertidumbre sobrenvenida	388
2. La gestión de la incertidumbre. El principio de precaución.....	389
A. Necesidad de acreditar la incertidumbre como presupuesto para la aplicación del principio de precaución	390
B. Medidas de gestión del riesgo en base al principio de precaución.....	390
C. Límites de las medidas.....	391
VII. ÓRDENES Y PROHIBICIONES.....	392
1. Las órdenes y prohibiciones como medio de exclusión del riesgo no permitido.....	392
2. Las órdenes y prohibiciones como instrumentos de gestión de riesgos.....	393

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	397
1. El planteamiento tradicional y su evolución diferenciadora	397
2. Las transformaciones derivadas del mercado único europeo. La Directiva de servicios.....	399
A. Ámbito de aplicación de la Directiva. Exclusión de sectores y mercados regulados	399
B. La dualidad de cometidos de la Administración sobre actividades económicas	399
II. COMUNICACIÓN PREVIA Y DECLARACIÓN RESPONSABLE	400
1. El sentido de estas fórmulas como alternativa a la supresión de la intervención administrativa previa	400
2. Antecedentes	401
3. Configuración legal de estas fórmulas.....	401
4. Funcionalidad y características de la comunicación y de la declaración responsable	402

	Pág.
5. La posición supervisora de la Administración.....	403
A. El criterio general de la discrecionalidad de la potestad inspectora. Actividad no vinculada a la comunicación ni requerida por ella.....	403
B. Casos en los que la actividad inspectora de la Administración resulta exigible	403
C. La correlación entre actividad inspectora de la Administración y la responsabilidad del comunicante o declarante	404
6. Las limitaciones de la fórmula de la comunicación y posibles vías de superación.....	405
A. La limitación formal. Ausencia de procedimiento y la inviable participación de terceros interesados.....	405
B. Limitación material. La ausencia de declaración y cobertura administrativa	405
C. Fórmulas y expedientes para la superación de las limitaciones al régimen de autorización	406
7. Las excepciones al régimen de comunicación	407

LECCIÓN XX

LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

I. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN. DEFINICIÓN Y PROBLEMAS DE ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DE DERECHO.....	411
1. Los problemas de compatibilidad de la potestad sancionadora de la Administración con el principio de separación de poderes	411
2. Las explicaciones de la potestad sancionadora	412
A. Explicación histórica.....	412
B. Explicación constitucional.....	413
C. Explicación práctica	413
D. Necesidad de dominio, legislativo y procedimental sobre la potestad sancionadora de la Administración	413
II. BASES Y LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	414
1. Desarrollo constitucional	414
2. Referencias y exigencias materiales de la potestad sancionadora.....	415
A. Principio de legalidad.....	415
B. Principio de tipicidad	416
C. Irretroactividad de las normas sancionadoras.....	416
D. Prohibición de sanciones privativas de libertad	417
3. Referencias procedimentales	417
III. LA LEGISLACIÓN BÁSICA EN MATERIA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS	418
1. El Capítulo III del Título Preliminar de la Ley del Sector Público: «Principios de la potestad sancionadora»	418
2. Ámbito subjetivo de aplicación.....	418
IV. LOS PRINCIPIOS SUSTANTIVOS DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.	419
1. Principio de legalidad y principio de tipicidad.....	419
A. Atribución de la potestad sancionadora.....	419
B. Tipificación de infracciones y sanciones	419
2. Principio de proporcionalidad.....	420
3. Responsabilidad y culpabilidad	421
A. La cuestión de la culpabilidad	421

	Pág.
B. Personas responsables.....	422
C. Compatibilidad de la sanción con otras obligaciones o responsabilidades.....	423
4. Prescripción.....	423
5. Concurrencia de sanciones. El principio <i>non bis in idem</i> y su real alcance .	423
V. EL CONTROVERTIDO RÉGIMEN DE EXENCIÓN Y ATENUACIÓN DE SANCIONES A INFORMANTES Y DELADORES	425
VI. PROCEDIMIENTO Y GARANTÍAS PROCEDIMENTALES	425
1. La separación entre fase instructora y fase sancionadora con atribución a órganos distintos.....	425
2. La presunción de inocencia y la presunción probatoria de las constataciones realizadas por agentes de la autoridad	426
A. La primera jurisprudencia que no acertó a ponderar el alcance de la presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador	426
B. La reacción legislativa	427
3. Potestad sancionadora administrativa y jurisdicción penal	428

LECCIÓN XXI

ACTIVIDAD DE FOMENTO. LA SUBVENCIÓN

I. CARACTERIZACIÓN Y TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LA ACTIVIDAD DE FOMENTO	433
II. CONTENIDO Y EVOLUCIÓN DE LAS MEDIDAS DE FOMENTO	434
1. Las medidas de fomento en el Estado liberal y el periodo que le precede....	434
2. La expansión de las medidas de fomento de contenido económico en el siglo xx con el desarrollo del Estado Social	435
3. El marco restrictivo impuesto por la Unión Europea	435
A. La admisión de ayudas de la Unión Europea con objetivos de cohesión	435
B. La prohibición de ayudas estatales a empresas.....	435
4. Las medidas de fomento orientadas a objetivos ambientales. El ejemplo de la legislación sobre el cambio climático.....	436
5. La visión economicista y conductual de la actividad de fomento. Los acicates (<i>NUDGES</i>)	436
III. LA SUBVENCIÓN	436
1. Concepto y caracterización de la subvención. Naturaleza jurídica.....	437
A. Naturaleza jurídica	437
B. Caracterización legal y notas distintivas	437
2. El elemento subjetivo de las subvenciones	438
3. Procedimiento de la subvención.....	438
A. Actuaciones preparatorias.....	438
B. Procedimiento de concesión de subvenciones.....	439
C. Procedimiento de gestión de las subvenciones	439
4. El reintegro de subvenciones	439

LECCIÓN XXII

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE PRESTACIÓN Y DE SERVICIO PÚBLICO

I. SUS ORÍGENES HISTÓRICOS. PLANTEAMIENTO	441
---	-----

	Pág.
II. LAS PRIMERAS MANIFESTACIONES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA ELABORACIÓN DOCTRINAL DE SU CONCEPTO	442
1. Las nuevas demandas de la sociedad industrial y urbana. La municipalización de servicios y la construcción del título de servicio público.....	442
2. La construcción doctrinal del servicio público. La noción panteísta de León Duguit y su corrección posterior.....	443
3. La ética y principios del servicio público.....	444
III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE PRESTACIÓN EN EL ENTORNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO SOCIAL.....	444
1. La génesis del Estado social en las tensiones sociales en la Europa de entre-guerras.....	445
2. La caracterización del Estado social en el proceso de integración de Estado y sociedad, y su proyección en la actividad administrativa	445
3. La generalización en Europa de la economía de mercado compatible con la reserva a la Administración de servicios públicos esenciales	447
IV. LOS POSTULADOS Y PRINCIPIOS BÁSICOS DEL RÉGIMEN TRADICIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL EN EL DERECHO EUROPEO.....	448
1. Clases de servicios públicos. Los servicios de interés general y sus categorías	448
A. Los servicios económicos de interés general	448
B. Los servicios de interés general no económicos	448
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.....	449
3. Los principios de los servicios públicos. Su ideario y código ético.....	450
A. Principio de continuidad de los servicios públicos	451
B. Principio de accesibilidad	451
C. Principio de igualdad	451
D. Principio de orientación a la gratuidad y al precio político.....	451
V. LA PUBLICACIÓN DE SERVICIOS. MARCO CONSTITUCIONAL, PROCEDIMIENTO Y EFECTOS.....	452
1. Declaración mediante ley con asignación de su titularidad a una Administración pública.....	452
2. Las opciones de la Administración respecto a los servicios públicos. Los modos de gestión	453
VI. LOS MODOS DE GESTIÓN DIRECTA	454
1. Gestión indiferenciada desde la estructura orgánica ordinaria de la Administración	455
2. Gestión por órgano especializado.....	455
3. Gestión por organismo autónomo.....	455
4. Gestión por entidad pública empresarial	456
5. Gestión por sociedad mercantil	456
6. Criterios de selección de los modos de gestión directa de servicios públicos.....	456
VII. LOS MODOS DE GESTIÓN INDIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	457
1. Las posiciones básicas de la Administración y la entidad privada en las fórmulas de gestión indirecta	457
2. La concesión de servicios públicos.....	458
A. Antecedentes históricos.....	458
B. Naturaleza jurídica contractual de la concesión de servicios públicos. Su carácter constitutivo	460
C. La posición de la Administración. Sus facultades y su fundamento	461

	Pág.
D. La posición del concesionario.....	462
E. El régimen económico de la concesión. Los componentes retributivos del concesionario.....	463
F. La gestión del tiempo en la concesión de servicios públicos.....	464
3. El concierto y otras formas de gestión indirecta de servicios públicos.....	471
A. El concierto.....	471
B. Otras fórmulas de gestión indirecta de servicios públicos.....	473

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	475
II. CRISIS Y FACTORES DE TRANSFORMACIÓN DEL MODELO TRADICIONAL DE TITULARIDAD Y GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.....	476
1. Los factores de la crisis del sistema tradicional de gestión de servicios públicos al margen del mercado	476
A. La crítica economicista. Los costes y disfunciones que recaen sobre los usuarios.....	476
B. Los costes para los presupuestos y finanzas públicas en un contexto de crisis y reducción del gasto público.....	476
C. La pérdida de la racionalidad económica en la gestión de servicios públicos por las interferencias de la política económica o los intereses partidistas.....	477
D. Las limitaciones del sistema tradicional de gestión de servicios para incorporar las innovaciones tecnológicas	477
E. Los requerimientos del Derecho europeo	478
2. La construcción de un sistema alternativo de regulación.....	478
A. La política de liberalización de servicios públicos	478
B. La actividad de regulación como garantía alternativa de los intereses generales y recomposición de los principios éticos del servicio público	479
C. La búsqueda de referencias en la experiencia del sistema de regulación de Estados Unidos	481
III. LA REFERENCIA E INFLUENCIA DEL SISTEMA DE REGULACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS	481
1. La formación del sistema de regulación por la jurisprudencia de la <i>Supreme Court</i>	481
A. Antecedentes	481
B. La creación de Agencias reguladoras. Funciones y facultades	483
2. El modelo tradicional de regulación en monopolio	484
A. Su similitud material con el modelo europeo de gestión por concesionario al margen de la competencia de operadores.....	484
B. Las críticas al modelo monopolista y sus disfunciones	485
3. El nuevo modelo de regulación en competencia. La regulación de las relaciones y la competencia entre operadores	486
IV. ELEMENTO SUBJETIVO DE LA REGULACIÓN: AUTORIDADES REGULADORAS, OPERADORES, USUARIOS	487
1. Las autoridades reguladoras.....	487

	Pág.
A. Las autoridades especializadas de ámbito estatal. El modelo de agencias.....	487
B. Autoridades reguladoras de ámbito territorial limitado	488
C. Autoridades reguladoras en la organización administrativa ordinaria..	489
D. ¿Entidades reguladoras privadas?	489
2. Los operadores.....	490
A. Los rasgos jurídicos fundamentales de los operadores	490
B. La regla organizativa y estructurante de la separación de reguladores y operadores.....	490
3. Los usuarios	491
V. LOS PODERES DE LA REGULACIÓN.....	491
1. Atribución legal.....	491
2. Otros fundamentos de las potestades regulatorias. Poderes implícitos y relaciones especiales de sujeción	492
3. Potestades orientadas a la obtención de información y al conocimiento de los mercados	492
VI. LAS FÓRMULAS Y TÉCNICAS DE REGULACIÓN.....	493
1. La regulación vertical. Regulador, operadores, usuarios	494
A. La fijación e imposición a los operadores de obligaciones de servicio público.....	494
B. La protección de los usuarios	495
C. La fijación de referencias sobre precios, tarifas o estándares de calidad y seguridad.....	495
2. La regulación horizontal. Las relaciones entre operadores.....	495
A. La financiación de las obligaciones de servicio público.....	496
B. Regulación de acceso a redes y al uso de infraestructuras	496
C. Regulación de la interconexión de redes entre operadores	497
D. Las técnicas de conocimiento y evaluación de los mercados regulados	497
E. La creciente relevancia de las infraestructuras y el dominio público como título de regulación	498

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..	503
1. Edad Media y periodo absolutista	503
2. Las revoluciones burguesas y la codificación	505
3. El régimen resultante. La caracterización de los bienes de dominio público y los rasgos básicos de su régimen jurídico	506
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).....	507
5. Las fuentes del régimen jurídico del dominio público. Inexistencia de una ley general en la materia	507
A. La configuración de un régimen común a partir de las grandes leyes de bienes singulares de dominio público	507

	Pág.
B. La legislación de patrimonio de las Administraciones y su limitado alcance en materia de dominio público	508
C. Las recientes aportaciones de la legislación medioambiental y la de regulación de infraestructuras	508
II. NATURALEZA Y PRINCIPIOS DEL RÉGIMEN DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO.....	509
1. Régimen protector.....	509
2. Las notas generales del régimen de protección de los bienes de dominio público. Inalienabilidad, inembargabilidad, imprescriptibilidad.....	509
A. Inalienabilidad.....	509
B. Inembargabilidad	510
C. Imprescriptibilidad.....	510
3. La indisponibilidad como nota común. El dominio público como régimen jurídico protector y no como propiedad de la Administración.....	511
4. Un régimen dinámico, regulador del tráfico jurídico de los bienes de dominio público	512
III. LAS GRANDES CATEGORÍAS ACTUALES DEL DOMINIO PÚBLICO. LAS REVALORIZADAS RAZONES PARA SU PROTECCIÓN	513
1. Los recursos naturales y el dominio público natural	513
2. El dominio público de las infraestructuras.....	514
IV. LAS MODALIDADES DE AFECTACIÓN	515
1. La afectación por ley o por naturaleza. El dominio público natural.....	515
A. La afectación directa por determinación legal sobre categorías de bienes.....	515
B. Función ecológica y social del dominio público por naturaleza	515
C. Clasificación de los bienes del dominio público natural	517
2. El dominio público de las infraestructuras. Formas de afectación.....	518
A. Afectación expresa	518
B. Afectación implícita.....	518
C. Afectación presunta	519
V. LA DESAFECTACIÓN Y SUS MODALIDADES.....	519
1. Las reforzadas exigencias de la desafectación	519
2. La desafectación por naturaleza. La degradación	519
A. La degradación de la naturaleza de bienes como consecuencia de procesos naturales	520
B. La degradación como consecuencia de la intervención humana	520
3. La desafectación expresa.....	522
4. La desafectación implícita	522
5. La desafectación presunta.....	522
VI. LA MUTACIÓN DEMANIAL	523
1. Configuración e impronta inicial de la mutación. Su exclusiva operatividad en el ámbito de la Administración del Estado	523
2. El cambio de concepción. La operatividad de la mutación demanial para operar el traslado de adscripción de bienes demaniales entre Administraciones.....	523
3. Revalorización de las posibilidades y funciones de la mutación demanial ..	524
A. Las transferencias de bienes y servicios entre la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas	524
B. Recuperación y cambio de destino de infraestructuras mediante la mutación demanial	525

	Pág.
VII. POTESTADES, INSTRUMENTOS Y FÓRMULAS JURÍDICAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO Y SU AFECTACIÓN AL DESTINO QUE LOS JUSTIFICA.....	527
1. Facultad de deslindar los bienes de dominio público	527
A. Fundamento y explicación	527
B. Límites y presupuestos formales	528
C. Límites materiales. La revisión judicial del deslinde administrativo	528
2. Facultad de recuperación posesoria de oficio.....	529
3. Desahucio administrativo	529
4. Policía demanial y facultades de investigación sobre bienes de dominio público.....	530
5. Prevención y reparación de daños a bienes del dominio público natural. La responsabilidad medioambiental	530
6. Inventarios, catálogos, registros	531

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	533
1. Indisponibilidad de los bienes de dominio público, disponibilidad de los derechos de uso que sobre ellos se constituyan.....	533
2. La relevancia del uso de bienes de dominio público. Régimen y derechos de uso	534
3. Limitaciones, condicionantes y delimitación de usos de bienes de dominio público por razones ambientales. Los criterios de sostenibilidad.....	535
A. Bienes del dominio natural. El ejemplo del caudal ecológico	535
B. Los condicionantes derivados a sujeción a evaluación de impacto ambiental de los usos de mayor intensidad	536
C. Las definiciones de usos sostenibles. Los usos tradicionales como estándar de referencia.....	536
4. Tipos de uso del dominio público atendiendo al sujeto. Uso por particulares y uso por la Administración.....	537
II. EL USO DEL DOMINIO PÚBLICO POR PARTICULARES	537
1. Uso común general	537
A. Concepto y naturaleza jurídica	537
B. Condiciones del ejercicio del derecho de uso común general.....	538
2. El uso común especial.....	538
A. Concepto	538
B. La sujeción del uso común especial a autorización administrativa.....	539
C. El uso especial y su autorización en las dos categorías de bienes demaniales. Dominio natural e infraestructuras	540
3. El uso privativo del dominio público. La concesión demanial.....	542
A. La caracterización material del uso privativo. Su delimitación respecto al uso especial	543
B. La concesión demanial. Naturaleza jurídica y criterios para su otorgamiento	544
C. El derecho de uso privativo. Naturaleza y tráfico jurídico.....	546
D. La extinción de la concesión demanial	547
4. Las determinaciones sobre los usos de bienes de dominio público de singular valor energético y ambiental en la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética.....	549

	Pág.
III. EL USO DEL DOMINIO PÚBLICO POR LA ADMINISTRACIÓN. LAS RESERVAS DEMANIALES	549

LECCIÓN XXVI

**LOS BIENES PATRIMONIALES
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

I. LA CARACTERIZACIÓN DE LOS BIENES PATRIMONIALES Y LA CUESTIÓN DE SU IDENTIDAD FUNCIONAL	553
1. La tradicional caracterización residual de estos bienes, por oposición a los de dominio público, a partir del Código Civil.....	553
2. Las funciones de los bienes patrimoniales. Perspectiva histórica	554
A. La función fiscal, generadora de rentas, característica del Antiguo Régimen, hasta la formación del moderno sistema fiscal de corte impositivo.....	554
B. La pérdida de la identidad funcional de los bienes patrimoniales. Su exposición al ataque del movimiento desamortizador.....	554
C. Las nuevas funciones sociales y ambientales de los bienes patrimoniales.....	556
II. LA FORMACIÓN DEL RÉGIMEN LEGAL DE LOS BIENES PATRIMONIALES. SISTEMA DE FUENTES Y COMPETENCIAS LEGISLATIVAS.....	557
1. La Constitución y sus determinaciones.....	557
2. La legislación sobre bienes patrimoniales	558
A. La distinción entre bienes patrimoniales y bienes de dominio público.	558
B. La relevancia de otra legislación, material y procesal, sobre el régimen de los bienes patrimoniales de las Administraciones públicas.....	559
III. RÉGIMEN DE ADQUISICIÓN DE LOS BIENES PATRIMONIALES.....	559
1. Modos de adquisición gratuitos.....	559
A. Adquisición por ley.....	559
B. Adquisición por prescripción adquisitiva y ocupación	560
C. Adquisición hereditaria	560
2. Entre la adquisición gratuita y onerosa. Adjudicaciones de bienes y derechos en procedimientos de ejecución judiciales o administrativos.....	561
3. Modos de adquisición onerosos.....	561
A. Mediante negocio jurídico de adquisición	561
B. Mediante expropiación forzosa. Los bienes sobrantes.....	562
IV. RÉGIMEN DE ENAJENACIÓN.....	562
1. Actuaciones previas	562
2. Procedimiento y formas de enajenación	562
A. Concurso	562
B. Subasta.....	563
C. Adjudicación directa.....	563
V. RÉGIMEN DE EXPLOTACIÓN Y PROTECCIÓN. REMISIÓN	563

LECCIÓN XXVII

LOS BIENES COMUNALES

I. CARACTERIZACIÓN DE ESTA CATEGORÍA Y SUS PROBLEMAS DE SUPERVIVENCIA EN LA SOCIEDAD POSTINDUSTRIAL.....	565
II. LAS CONMOCIONES SUFRIDAS POR LOS BIENES COMUNALES CON EL DESARROLLO DEL DERECHO DE LA MODERNIDAD.....	566

	Pág.
1. La afirmación de la propiedad individual y la desamortización.....	566
2. La creación de los modernos municipios y su apropiación de los bienes comunales.....	566
3. La desvitalización de las comunidades vecinales y la decaída de los usos tradicionales.....	567
III. RÉGIMEN VIGENTE.....	568
1. Régimen de los montes vecinales en mano común	568
2. Los bienes comunales.....	568
A. Su caracterización por el Derecho positivo	568
B. Régimen de aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales	569
LECCIÓN XXVIII	
LA EXPROPIACIÓN FORZOSA	
I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	571
1. Las concepciones sobre el dominio eminente y su posterior influencia en la cultura jurídica anglosajona	571
2. Las revoluciones burguesas y la afirmación del derecho de propiedad en las primeras Constituciones	572
3. La evolución de la legislación española	572
II. LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA.....	573
1. La garantía constitucional del instituto de la expropiación forzosa y sus elementos identificadores.....	573
2. El panorama legislativo de la expropiación forzosa contemplado desde la Constitución. La cuestión de las expropiaciones legislativas.....	573
III. LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA. CONCEPTO Y ESTRUCTURA	575
1. Caracteres generales y estructura de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF)	575
2. Ámbito de aplicación de la LEF. Concepto de expropiación forzosa	575
IV. ELEMENTOS DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA. ELEMENTO SUBJETIVO, OBJETIVO Y CAUSAL	576
1. Los sujetos de la expropiación forzosa. Expropiante, expropiado y beneficiario.....	576
A. Sujeto expropiante.....	576
B. Sujeto expropiado.....	576
C. Sujeto beneficiario de la expropiación	578
2. Objeto de la expropiación	579
A. Criterio general, contenido patrimonial e indemnizable de los bienes y derechos susceptibles de expropiación forzosa	579
B. Excepciones singulares a la expropiación. Su carácter objetivo, no personal	579
3. Causa de la expropiación forzosa	580
A. Cobertura causal genérica de la expropiación. Los conceptos fundamentales y su significación.....	580
B. La causa singular y específica de cada concreta expropiación. Su proyección sobre el destino de los bienes expropiados	581
V. EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN FORZOSA	582
1. Trámite previo. La declaración de utilidad pública o interés social.....	582
A. La declaración de utilidad pública	582
B. La declaración de interés social.....	583

	Pág.
C. Las garantías frente a la declaración de utilidad pública o interés social. Posibles vías de impugnación	583
2. El acuerdo de necesidad de ocupación y el inicio del procedimiento de expropiación forzosa	584
A. Tramitación	584
B. Garantía. La posibilidad de impugnación del acuerdo de necesidad de impugnación	584
3. La determinación del justo precio	584
A. Procedimiento. La posibilidad de mutuo acuerdo	585
B. El Jurado de Expropiación. Naturaleza y funcionamiento	585
C. Criterios de valoración	586
D. El recurso ante los tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del acuerdo del Jurado de Expropiación	587
4. Pago y toma de posesión	588
A. La realización normal del pago y la extensión del acta de ocupación ...	588
B. Las garantías frente a demoras en el pago	588
VI. EL DERECHO DE REVERSIÓN DEL EXPROPIADO ANTE EL INCUMPLIMIENTO DEL FIN QUE JUSTIFICÓ LA EXPROPIACIÓN	589
1. Significado de la reversión y supuestos en los que puede plantearse	589
2. La determinación de la indemnización reversional	590
3. Historia y excesos de la reversión	591
4. Límites al ejercicio del derecho de reversión	592
VII. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES Y OCUPACIONES TEMPORALES	593
1. Procedimientos especiales en la propia LEF y en otras leyes	593
2. Las ocupaciones temporales	593

NOTA INTRODUCTORIA A LA UNDÉCIMA EDICIÓN

Esta nueva edición llega a principios de año y, por ello, con cierta dilación, pues las anteriores ediciones aparecían al final del verano, que era cuando tradicionalmente se iniciaba el curso y el año académico. Pero ahora, con su división en dos semestres, ese calendario pierde en parte su sentido, por lo que se ha pensado adaptar el ritmo de las ediciones al discurrir de los años.

En el pasado, el 2023, son pocas las novedades legislativas que se registran. A ello ha contribuido sin duda la actividad electoral que se ha registrado en él en los tres niveles territoriales: local, autonómico y, sobre todo, estatal, por el paréntesis temporal que se abre en la actividad parlamentaria y legislativa.

Tal vez por ello se ha hecho más visible el impulso motriz y causal de la mayoría de las leyes: la Unión Europea. A ese impulso responden las normas con rango de ley dictadas el pasado año con mayor incidencia, muy localizada en cualquier caso, en la exposición general que en este libro se ofrece. La *Ley de protección de las personas que informen sobre infracciones administrativas y de lucha contra la corrupción*, de 20 de febrero de 2023, que espera transposición de la correspondiente Directiva europea; la importante *Ley Orgánica del Sistema Universitario*, de 22 de marzo de 2023, una de cuyas motivaciones es la plena integración en el Espacio Europeo de Educación Superior; finalmente, concluyendo el año, el *Decreto-ley de 19 de diciembre, para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, directamente vinculado a la obtención de fondos europeos. Una norma esta última de escaso estilo: deplorable técnica legislativa (ni siquiera ofrece un índice para adentrarse en la jungla de modificaciones a leyes de muy diversa índole que en el Decreto-ley se contienen) y abuso de derogaciones singulares que no se explican por razones objetivas de interés general, como sería propio de la ley, sino de puros pactos políticos de legislatura, que en ningún momento se explicitan en la norma. Así, por ejemplo, la modificación más relevante —por afectar a uno de sus primeros artículos, el 13.2— de la Ley de Bases de Régimen Local, es la de rebajar de 5.000 a 4.000 el número de habitantes para crear un nuevo municipio. Una modificación que no se justifica, ni se menciona siquiera, en el extenso texto introductorio (no se presenta como exposición de motivos, ni como preámbulo, ni bajo ningún otro rótulo) al articulado del Decreto-ley. Menos se explica aún en la supuesta tendencia legislativa que, desde consideraciones de racionalidad y reducción del gasto público, apunta en sentido contrario, hacia la

fusión de municipios, requiriendo para la segregación un número elevado de habitantes. La explicación hay que buscarla al margen de la ley: un barrio del municipio de Galdácano pretendía segregarse y constituirse en nuevo municipio, pero no alcanzaba las cifras exigidas con carácter general por la LGBRL, pues solo contabilizaba 4.500 habitantes.

Al margen de estos detalles anecdóticos, pero bien significativos de la erosión de las instituciones y principios fundamentales del sistema en el que creemos seguir instalados, el del imperio de la ley y la igualdad ante ella, el año 2023 ha incidido (sobre todo con la ley 2/2023, de protección del informante de incumplimiento normativo y prácticas de corrupción) en la formación de lo que parece estar configurándose como un nuevo capítulo del Derecho administrativo: un modo de control de la actuación de la Administración diferente al que se ejerce desde la jurisdicción contencioso-administrativa y del que la legislación sobre transparencia y esta sobre los informantes (cuya aplicación se antoja problemática en muchos aspectos) son algunas de sus piezas más reconocibles.

Adentrándonos ya en la sistemática de esta obra, debe significarse, como 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 confluír —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, otoño de 2023.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Se presentan a continuación las exposiciones generales de Derecho administrativo con ediciones posteriores a la Constitución. Algunas de ellas ya no se editan, otras son objeto de ediciones recientes y por ello se omite la fecha.

- ARANA GARCÍA, E.; CASTILLO BLANCO F.; TORRES LÓPEZ, M. A., y VILLALBA PÉREZ, F. L. (dirs.): *Conceptos para el estudio del Derecho administrativo I en el grado*, Tecnos, Madrid.
- BERMEJO VERA, J.: *Derecho Administrativo Básico. Parte General*, Civitas, Madrid.
- BLANQUER, D.: *Introducción al Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *Sistema de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid.
- GAMERO CASADO, E., y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, I y II.
- GARCÍA URETA, A.: *Temas de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid.
- LAGUNA DE PAZ, J. C.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid.
- MARTÍN MATEO, R.: *Manual de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid.
- MARTÍNEZ MARÍN, A.: *Estudio sistemático del Derecho Administrativo*, Aranzadi, Pamplona.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: *Instituciones de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid.
- MENÉNDEZ, P., y EZQUERRA, A. (dirs.): *Lecciones de Derecho Administrativo*, Civitas-Thomson, Pamplona.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Iustel, Madrid, I, II, III, IV.
- PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- REBOLLO PUIG, M., y VERA JURADO, D. (dirs.): *Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, DOMÉNECH PASCUAL y ARROYO JIMÉNEZ (coords.): *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, Marcial Pons, Madrid-Barcelona.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho Administrativo. Parte general*, Tecnos, Madrid.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, I y II.
- TRAYTER JIMÉNEZ, J. M.: *Derecho Administrativo. Parte general*, Atelier, Barcelona.
- VELASCO F. y DARNACULLETA, M. (dirs.): *Manual de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2023.

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.

Solo 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 solo 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 sujeción 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 solo 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 este, 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 solo 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 solo 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