

## SUMARIO

PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN .....	41
PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN .....	45
LISTADO DE AUTORES .....	49

### I. ASPECTOS GENERALES

#### LECCIÓN 1

EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA. UNA INTRODUCCIÓN .....	53
---	----

JUAN MARÍA PEMÁN GAVÍN

I. Aproximación inicial sobre el objeto del Derecho Administrativo .....	54
II. Sobre el surgimiento del Derecho Administrativo. Apunte histórico .....	56
III. Principales rasgos que singularizan al Derecho Administrativo como sector del ordenamiento y lo sitúan en el universo jurídico .....	62
1. <i>La ubicación del Derecho Administrativo en el conjunto del ordenamiento jurídico y su conexión con otras ramas del Derecho</i> ....	62
2. <i>La sustancia del Derecho Administrativo como Derecho del poder público y como Derecho garantizador</i> .....	65
3. <i>Algunas características del Derecho Administrativo desde la perspectiva del sistema de fuentes del Derecho. La preponderancia de la norma escrita y su extrema frondosidad</i> .....	66
4. <i>Un apunte sobre el papel de los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo</i> .....	69
IV. Las Administraciones Públicas en España .....	74
1. <i>Los principales referentes constitucionales de las Administraciones Públicas</i> .....	74
1.1. Multiplicidad de Administraciones Públicas .....	74

1.2.	Servicio a los intereses generales en condiciones de objetividad .....	75
1.3.	Configuración organizativa de las Administraciones Públicas. El desiderátum de la eficiencia .....	76
1.4.	Subordinación a órganos democráticamente legitimados .....	77
1.5.	Los principios de participación y transparencia .....	79
1.6.	El principio de legalidad: sometimiento pleno a la ley y al Derecho .....	79
1.7.	Sujeción a diversas formas de control .....	81
2.	<i>Pluralidad y diversidad de Administraciones y entidades del sector público</i> .....	82
2.1.	Preliminar .....	82
2.2.	Las Administraciones territoriales .....	83
2.3.	Administraciones no territoriales de carácter instrumental: entes de Derecho público vinculados a las Administraciones territoriales .....	84
2.4.	Otras entidades de Derecho público: entes públicos atípicos .....	85
2.5.	Entidades de Derecho privado de titularidad de la Administración .....	86
2.6.	Libertad de opción en la forma de personificación ...	87
2.7.	Órganos e instituciones del Estado que no tienen la condición de Administración Pública .....	89
V.	El ámbito de aplicación del Derecho Administrativo. Derecho Administrativo y Derecho Privado en el régimen de las Administraciones Públicas y demás entidades del sector público ...	90
1.	<i>La aplicación del Derecho privado a las Administraciones Públicas</i> .....	91
1.1.	Los contratos “privados” de las entidades públicas ....	92
1.2.	Los bienes de “dominio privado” de las Administraciones Públicas .....	92
1.3.	El personal laboral de la Administración: la aplicación del Derecho Laboral a una parte significativa de los empleados públicos .....	93
2.	<i>La aplicación del Derecho Administrativo a entes del sector público que no tienen la condición de Administración Pública</i> .....	94
VI.	Bibliografía citada .....	98

## LECCIÓN 2

**EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA** .....

101

DANIEL SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO

I.	El sistema de fuentes de la Unión Europea .....	102
1.	<i>El derecho originario</i> .....	103
1.1.	Los Tratados y actos equivalentes .....	103
A.	Los Tratados constitutivos .....	103
B.	Protocolos .....	104
C.	Tratados de modificación .....	104
D.	La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea .....	105
1.2.	Los principios generales del Derecho de la Unión ....	105
2.	<i>Los acuerdos internacionales</i> .....	107
3.	<i>El derecho derivado</i> .....	108
3.1.	El reglamento .....	109
3.2.	La directiva .....	110
3.3.	La decisión .....	111
3.4.	Otros actos .....	112
A.	Acuerdos interinstitucionales .....	112
B.	Actos de órganos y organismos de la Unión ....	112
4.	<i>Régimen jurídico</i> .....	113
II.	La implementación del Derecho de la Unión en España .....	113
1.	<i>Implementación legislativa del Derecho de la Unión por el Estado y las CCAA</i> .....	114
1.1.	Presupuestos de la implementación normativa .....	114
A.	La competencia en la implementación normativa .....	114
B.	La obligación europea objeto de implementación .....	115
C.	El grado de implementación .....	117
D.	Límites de la implementación .....	119
2.	<i>La implementación mediante Decreto-Ley o Decreto-Legislativo</i> ...	119
3.	<i>La implementación defectuosa: responsabilidad</i> .....	121
4.	<i>Implementación ejecutiva del Derecho de la UE</i> .....	122
4.1.	La implementación normativa a cargo de la administración .....	123
4.2.	La implementación administrativa a cargo de la administración .....	123

A.	La expansión del Derecho de la Unión a través de implementación administrativa .....	123
B.	La revisión de actos administrativos firmes como resultado de la infracción del Derecho de la Unión .....	125
III.	Bibliografía .....	127

### LECCIÓN 3

<b>LA ACTIVIDAD NORMATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN: EL REGLAMENTO</b> .....	129
---	-----

MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ

I.	Consideraciones generales: los reglamentos como normas jurídicas dictadas por la administración .....	129
1.	<i>La gestación histórico-legislativa del poder normativo de la Administración</i> .....	129
2.	<i>Los Reglamentos como normas jurídicas</i> .....	131
II.	Clasificación de los reglamentos .....	133
III.	Reglamentos estatales, autonómicos y locales .....	137
1.	<i>Reglamentos estatales y autonómicos</i> .....	137
2.	<i>Reglamentos locales</i> .....	139
IV.	La dinámica de la potestad reglamentaria .....	140
1.	<i>El ámbito material de la potestad reglamentaria originaria del Gobierno y de los Consejos de Gobierno autonómicos</i> .....	140
2.	<i>Potestad reglamentaria y relaciones especiales de sujeción</i> .....	145
3.	<i>El ámbito de la potestad reglamentaria local</i> .....	146
V.	El procedimiento de elaboración de los reglamentos .....	148
1.	<i>Consideraciones generales: la necesidad de que la elaboración de los reglamentos siga un procedimiento</i> .....	148
2.	<i>Actuaciones preparatorias</i> .....	150
3.	<i>La formación e integración de la norma</i> .....	152
4.	<i>Actividades de instrucción</i> .....	156
5.	<i>Aprobación y publicación de los Reglamentos</i> .....	159
6.	<i>Consideración especial con respecto al procedimiento de elaboración de los reglamentos locales</i> .....	160
VI.	El control de los reglamentos .....	162
1.	<i>La nulidad de pleno derecho de los Reglamentos ilegales</i> .....	162
2.	<i>Remedios en vía administrativa</i> .....	165
2.1.	<i>La declaración de oficio de la nulidad del Reglamento</i> .....	165

2.2. El recurso administrativo indirecto contra el Reglamento ilegal .....	165
3. Remedios contra los Reglamentos ilegales en vía contencioso-administrativo .....	166
4. Inaplicación de los Reglamentos ilegales por parte de los Jueces y Tribunales .....	168
VII. Bibliografía .....	169

## LECCIÓN 4

### **LAS ESTRUCTURAS SUBJETIVAS DEL SECTOR PÚBLICO .....** 173

ALEJANDRA BOTO ÁLVAREZ

I. Introducción .....	173
II. La relevancia contemporánea del concepto de “sector público” y la imposibilidad de su definición unitaria .....	175
III. Las estructuras subjetivas del sector público: normativa básica general .....	178
IV. Los entes instrumentales de derecho público .....	181
1. <i>Los organismos públicos estatales</i> .....	181
1.1. Organismos autónomos .....	182
1.2. Entidades públicas empresariales .....	184
1.3. Agencias Estatales .....	185
2. <i>Previsiones autonómicas</i> .....	187
3. <i>El ámbito local</i> .....	190
3.1. Organismos autónomos locales .....	191
3.2. Entidades públicas empresariales locales .....	192
V. Los entes públicos atípicos .....	192
1. <i>Previsiones estatales</i> .....	193
1.1. Autoridades administrativas independientes .....	193
1.2. Universidades, en particular las no transferidas .....	194
1.3. Corporaciones de derecho público (y figuras limítrofes) .....	195
2. <i>Previsiones autonómicas</i> .....	198
2.1. Entidades independientes .....	199
2.2. Universidades transferidas .....	201
2.3. Corporaciones de derecho público .....	202
2.4. Otras formas organizativas propias: singularidades ...	205
3. <i>El ámbito local</i> .....	206
VI. Las entidades de derecho privado en mano pública .....	208
1. <i>Previsiones estatales</i> .....	208

1.1.	Sociedades mercantiles .....	208
1.2.	Fundaciones del sector público .....	210
2.	<i>Previsiones autonómicas</i> .....	211
2.1.	Sociedades mercantiles .....	211
2.2.	Fundaciones .....	212
3.	<i>El ámbito local</i> .....	212
3.1.	Sociedades mercantiles .....	212
3.2.	Fundaciones .....	214
VII.	Bibliografía .....	214

## LECCIÓN 5

### LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA .....

EVA M<sup>a</sup> MENÉNDEZ SEBASTIÁN

I.	La personalidad jurídica de la Administración .....	217
II.	La potestad organizatoria de la Administración: concepto y marco jurídico .....	218
III.	Los órganos administrativos .....	221
1.	<i>Concepto: la teoría del órgano</i> .....	221
2.	<i>¿Ha cambiado la teoría del órgano con los actos administrativos electrónicos y la actuación administrativa automatizada?</i> .....	222
3.	<i>Clases de órganos</i> .....	224
4.	<i>Régimen jurídico de los órganos colegiados</i> .....	225
IV.	Principios jurídicos de la organización administrativa .....	230
1.	<i>El principio de eficacia</i> .....	230
2.	<i>El principio de jerarquía</i> .....	231
3.	<i>Descentralización, desconcentración y coordinación</i> .....	232
4.	<i>El principio de competencia</i> .....	233
4.1.	La delegación .....	234
4.2.	La avocación .....	235
4.3.	Delegación de firma y suplencia .....	235
4.4.	Las encomiendas de gestión y los encargos a medios propios .....	236
V.	Bibliografía .....	236

## LECCIÓN 6

<b>EL FUNCIONAMIENTO ELECTRÓNICO DE LA ADMINISTRACIÓN</b> .....	239
MARCOS GÓMEZ PUENTE	
I. Introducción: la sociedad de la información y del conocimiento .....	240
II. Las iniciativas públicas para el desarrollo de la Administración electrónica .....	242
1. <i>Los planes y programas comunitarios y nacionales</i> .....	242
1.1. Fase de impulso: la estrategia de Lisboa .....	242
1.2. Fase de consolidación: la estrategia Europa 2020 ...	244
2. <i>La actualización del ordenamiento administrativo. En particular, las leyes de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas</i> .....	247
2.1. La Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común de 1992 .....	247
2.2. La ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos .....	250
A. Los principios del servicio público digital .....	252
B. La prestación digital del servicio público administrativo: Los derechos de los ciudadanos .....	255
2.3. La nueva legislación del procedimiento administrativo común y del régimen jurídico del sector público (Leyes 39/2015 y 40/2015) .....	258
3. <i>Los cambios en la organización administrativa</i> .....	260
3.1. La organización actual .....	261
A. La Comisión Sectorial de Administración Electrónica .....	262
3.2. Los cuerpos de funcionarios especializados .....	263
III. El funcionamiento electrónico de la Administración .....	264
1. <i>La regulación del entorno electrónico de la actividad jurídica</i> ...	265
1.1. El lugar de la relación jurídica telemática .....	265
A. La sede electrónica .....	265
B. Los portales de Internet y otros puntos de acceso. El Punto de Acceso General de las Administraciones. La carpeta del ciudadano .....	267
C. Las Oficinas de Asistencia en materia de registros .....	268
D. Otros canales. La red de oficinas integradas (red 060) .....	269

	E.	Los entornos cerrados de comunicación entre las Administraciones públicas. La red SARA ....	270
1.2.		La autenticidad de la actuación jurídica: identidad y firma electrónicas .....	270
	A.	Los servicios de confianza para la identificación y firma electrónicas. La Ley de Firma Electrónica y el “e-IDAS”. .....	271
	B.	Medios de identificación de las Administraciones y demás entidades del sector público .....	272
	C.	Medios de identificación de los particulares ....	274
	D.	La acreditación digital de la voluntad (firmas y sellos electrónicos). Remisión .....	277
1.3.		La actuación jurídica automatizada .....	279
1.4.		La documentación de la actuación jurídica: expedientes y archivo .....	281
2.		<i>El uso de medios electrónicos en la actividad material o técnica</i> .....	283
IV.		Relaciones electrónicas entre las Administraciones. Instrumentos y técnicas de cooperación interadministrativa .....	284
	1.	<i>El Esquema Nacional de Seguridad (ENS)</i> .....	285
	2.	<i>El Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI)</i> .....	286
	3.	<i>La interconexión de redes y sistemas. La transmisión de datos entre las Administraciones públicas: la red SARA y la Plataforma de Intermediación de Datos</i> .....	287
	4.	<i>La reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad administrativa. La transferencia de tecnología entre Administraciones</i> .....	288
	5.	<i>La adhesión autonómica y local a las plataformas y registros de la Administración General del Estado</i> .....	289
V.		Bibliografía .....	290

## II.

### PROCEDIMIENTO Y ACTO ADMINISTRATIVO

#### LECCIÓN 7

<b>EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: CUESTIONES GENERALES</b> .....	295
--	-----

MARCOS VAQUER CABALLERÍA

I.	Noción y evolución del procedimiento administrativo .....	295
II.	Función y relevancia jurídicas del procedimiento administrativo .....	298

III.	Tipos de procedimientos, distribución de competencias y sistema de fuentes en la materia .....	300
	1. <i>La diversidad tipológica de procedimientos</i> .....	300
	2. <i>La competencia estatal sobre procedimiento administrativo común</i> .....	301
	3. <i>El sistema de fuentes resultante</i> .....	303
IV.	Principios y criterios inspiradores de la regulación procedimental .....	304
	1. <i>Impulso de oficio</i> .....	304
	2. <i>Imparcialidad</i> .....	305
	3. <i>Contradicción</i> .....	305
	4. <i>Transparencia y participación</i> .....	306
	5. <i>Gratuidad</i> .....	306
	6. <i>Simplicidad y celeridad</i> .....	307
	7. <i>Prioridad temporal</i> .....	308
	8. <i>Documentación</i> .....	308
V.	Los sujetos de la relación procedimental .....	309
	1. <i>La administración actuante: la competencia sobre el procedimiento</i> .....	310
	2. <i>Los restantes órganos y administraciones afectados</i> .....	310
	3. <i>Los interesados en el procedimiento</i> .....	312
	3.1. <i>Identificación de los interesados</i> .....	312
	3.2. <i>Derechos, deberes y cargas de los interesados</i> .....	313
	3.3. <i>Comparecencia y actuaciones de los interesados</i> ....	315
	4. <i>Los ciudadanos: su participación en algunos procedimientos</i> ....	315
VI.	Bibliografía de referencia .....	317

## LECCIÓN 8

<b>LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: INICIACIÓN, INSTRUCCIÓN Y FINALIZACIÓN</b> .....	<b>319</b>
--	------------

CÉSAR CIERCO SEIRA

I.	Algunas cuestiones generales sobre la tramitación del procedimiento administrativo .....	320
	1. <i>La división en tres fases: iniciación, instrucción y finalización</i> ....	320
	2. <i>Los actos de trámite y su impugnación autónoma</i> .....	320
	3. <i>La acusada diversidad en el nivel de complejidad de la tramitación de un procedimiento administrativo</i> .....	321
	4. <i>El “antiformalismo” y su proyección sobre la tramitación del procedimiento administrativo</i> .....	322

	5. <i>El riesgo del descrédito de la tramitación del procedimiento administrativo</i> .....	323
	6. <i>Los errores cometidos por la Administración en la tramitación del procedimiento administrativo</i> .....	324
II.	El sentido de las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común .....	325
III.	La iniciación del procedimiento de oficio .....	327
	1. <i>El acuerdo de incoación</i> .....	327
	2. <i>Las actuaciones previas al acuerdo de incoación</i> .....	327
	3. <i>La denuncia</i> .....	328
IV.	La iniciación del procedimiento mediante solicitud del interesado .....	330
	1. <i>Introducción y precisiones terminológicas y conceptuales</i> .....	330
	2. <i>El contenido de la solicitud</i> .....	331
	3. <i>Las distintas clases de solicitudes. En particular, las solicitudes colectivas y las solicitudes específicas. Los modelos normalizados de solicitud. La documentación complementaria</i> .....	332
	4. <i>El lugar de presentación de la solicitud</i> .....	334
	5. <i>La subsanación, mejora e inadmisión de la solicitud</i> .....	335
	6. <i>La declaración responsable y la comunicación: remisión</i> .....	337
V.	Las medidas provisionales .....	337
VI.	La instrucción .....	339
	1. <i>Introducción</i> .....	339
	2. <i>El instructor del procedimiento administrativo</i> .....	340
	3. <i>Los elementos de juicio introducidos por los interesados: alegación, prueba y trámite de audiencia</i> .....	342
	4. <i>Los informes</i> .....	344
	5. <i>La opinión de los ciudadanos: la información pública</i> .....	345
VII.	La finalización .....	346
	1. <i>Introducción</i> .....	346
	2. <i>La resolución</i> .....	347
	3. <i>El desistimiento y la renuncia</i> .....	348
	4. <i>La declaración de caducidad</i> .....	349
	5. <i>La imposibilidad material</i> .....	349
	6. <i>La terminación convencional</i> .....	350
VIII.	Bibliografía .....	350

## LECCIÓN 9

**EL ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO Y TIPOLOGÍA. .... 353**

ELISA MOREU CARBONELL

I.	¿Qué es un acto administrativo? delimitación positiva y negativa .....	354
	1. <i>Concepto de acto administrativo</i> .....	354
	1.1. La distinción acto/reglamento .....	354
	1.2. La distinción acto/contrato .....	355
	1.3. Las actuaciones “materiales” de la Administración ...	356
	1.4. Otras actuaciones administrativas no sujetas a Derecho administrativo .....	356
	2. <i>Los actos políticos o del Gobierno</i> .....	357
	3. <i>Elementos (requisitos) del acto administrativo</i> .....	359
	3.1. Elemento subjetivo (sujeto) .....	359
	3.2. Elemento objetivo .....	361
	3.3. Elemento formal (procedimiento) .....	363
	4. <i>¿Qué pasa cuando falta algún requisito? La invalidez de los actos administrativos (remisión)</i> .....	365
II.	Tipología de actos administrativos .....	365
	1. <i>Por sus efectos en la esfera jurídica de los interesados: actos favorables y de gravamen</i> .....	365
	2. <i>Por sus destinatarios: actos singulares y generales</i> .....	366
	3. <i>Por su posición en el procedimiento administrativo: resoluciones y actos de trámite</i> .....	366
	4. <i>Según su impugnabilidad: actos que agotan vía y actos que no agotan vía</i> .....	367
	5. <i>Según si hay voluntad expresa de la Administración: actos expresos y actos presuntos</i> .....	368
III.	Potestades regladas y potestades discrecionales .....	368
	1. <i>Técnicas de control de la discrecionalidad administrativa</i> .....	369
	1.1. Control por los hechos determinantes .....	370
	1.2. Control de los elementos reglados del acto administrativo .....	370
	1.3. Control de la adecuación a los principios constitucionales y generales del Derecho .....	370
	2. <i>Conceptos jurídicos indeterminados</i> .....	370
	3. <i>La discrecionalidad técnica</i> .....	371
IV.	Bibliografía .....	371
V.	Abreviaturas .....	373

## LECCIÓN 10

**EL ACTO ADMINISTRATIVO. EFICACIA Y EJECUCIÓN FORZOSA** ..... 375

ELISA MOREU CARBONELL

I.	Eficacia de los actos administrativos .....	376
1.	<i>Notificación</i> .....	376
1.1.	Cuestiones generales (¿qué actos se notifican?) .....	377
1.2.	Práctica de la notificación (¿cómo notificar?) .....	378
1.3.	Lugar de la notificación (¿dónde se notifica?) .....	384
1.4.	Notificaciones infructuosas (artículo 44 LPAC) .....	385
2.	<i>Publicación</i> .....	386
II.	Ejecución forzosa de los actos administrativos .....	386
1.	<i>Principios y límites de la ejecución forzosa</i> .....	387
1.1.	La suspensión de la eficacia del acto administrativo ....	388
1.2.	La ejecución condicionada a la aprobación o autorización superior del acto administrativo .....	390
2.	<i>Medios de ejecución forzosa</i> .....	390
2.1.	Apremio sobre el patrimonio .....	390
2.2.	Ejecución subsidiaria .....	391
2.3.	Multa coercitiva .....	391
2.4.	Compulsión sobre las personas .....	392
3.	<i>Vías de reacción del ciudadano frente a la ejecución forzosa</i> .....	393
III.	La coacción administrativa directa .....	393
IV.	Bibliografía .....	394
V.	Abreviaturas .....	394

## LECCIÓN 11

**LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS** ..... 397

PABLO MENÉNDEZ

I.	Introducción .....	398
II.	Las notas de la invalidez de los actos jurídicos en la dogmática civil clásica .....	399
III.	Modulaciones, especificidades y matices propios de la doctrina de la invalidez en su aplicación a los actos administrativos .....	400
1.	<i>Notas características</i> .....	400
2.	<i>Presunción de validez y obligación de cumplimiento inmediato. Coincidencias en el régimen de suspensión</i> .....	403

3.	<i>Legitimación y apreciación de oficio de la invalidez de los actos administrativos</i> .....	406
4.	<i>Consecuencias de la invalidez. La eficacia retroactiva o “ex tunc” de la nulidad y anulabilidad</i> .....	408
5.	<i>Convalidación de los actos administrativos por subsanación</i> ....	410
6.	<i>Moderación de las consecuencias de la invalidez y conservación de los efectos de los actos</i> .....	410
IV.	Las causas de nulidad de pleno derecho .....	413
1.	<i>Consideraciones generales. Ampliación de los supuestos de nulidad desde la cláusula general de la letra g) del artículo 47.1 de la LPAC</i> .....	413
2.	<i>Tipología del artículo 47.1 de la LPAC</i> .....	415
2.1.	Los actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional .....	416
2.2.	Los actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio .....	418
2.3.	Los actos que tengan un contenido imposible .....	420
2.4.	Los actos que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta .....	422
2.5.	Los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados .....	425
2.6.	Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición .....	429
V.	Anulabilidad e irregularidades no invalidantes .....	432
1.	<i>Acotaciones sobre la anulabilidad</i> .....	432
2.	<i>Infracción del ordenamiento jurídico no determinante de la anulabilidad de los actos. Irregularidades no invalidantes. Alcance de la trascendencia invalidante del vicio de forma. Actuaciones administrativas realizadas fuera del tiempo establecido para ellas</i> .....	433
VI.	El principio de conservación de los actos administrativos. Convalidación, conversión, incomunicación de la invalidez y conservación de actos y trámites cuyo contenido se habría mantenido igual de no haberse cometido la infracción .....	440
VII.	La invalidez sobrevinida de los actos administrativos. Un apunte .....	443
VIII.	Bibliografía .....	444

## LECCIÓN 12

**LA REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ... 449**

PABLO MENÉNDEZ

I.	Antecedentes. Evolución de la regulación desde la LPA de 1958 .....	449
II.	La revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho .....	452
	1. <i>Introducción</i> .....	452
	2. <i>Órganos competentes para adoptar el acuerdo de revisión de oficio de las disposiciones y de los actos nulos en las distintas Administraciones Públicas</i> .....	453
	3. <i>El procedimiento de revisión de oficio y su tramitación. Duración del procedimiento</i> .....	454
	4. <i>Sujetos legitimados para ejercitar la acción de nulidad</i> .....	456
	5. <i>Solicitud por el interesado de que la Administración incoe el procedimiento de revisión de oficio. Inadmisión a trámite, resolución expresa denegatoria o desestimación presunta por silencio. Alcance del control judicial y matización por la doctrina del TS</i> .....	458
	6. <i>Alcance objetivo: los actos administrativos susceptibles de revisión de oficio. Examen jurisprudencial</i> .....	460
	7. <i>Revocación y revisión de oficio de los actos desfavorables o de gravamen. Peculiaridades</i> .....	463
III.	La revisión de los actos anulables: la declaración de lesividad .....	466
	1. <i>Disponibilidad de la eliminación de los actos anulables</i> .....	466
	2. <i>Declaración de lesividad y desaparición de la potestad de autotutela de la Administración para satisfacer su pretensión</i> .....	466
	3. <i>Órganos competentes para adoptar la declaración de lesividad</i> .....	470
IV.	Los límites a las facultades de revisión .....	471
V.	La revocación por motivos de oportunidad .....	479
	1. <i>El sentido de la expresión. La revocación de los actos administrativos declarativos de derechos</i> .....	479
	2. <i>Revocación por motivos de oportunidad de licencias municipales: artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales</i> .....	481
VI.	La corrección de errores materiales y aritméticos .....	483
VII.	Bibliografía .....	484

## LECCIÓN 13

**LA INACTIVIDAD Y EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACIÓN ... 487**

MARCOS GÓMEZ PUENTE

I.	La inactividad de la Administración: una conducta ilegal .....	487
----	--	-----

II.	Diferentes modalidades de inactividad administrativa .....	488
	1. <i>La inactividad formal</i> .....	489
	2. <i>La inactividad material</i> .....	489
III.	La inactividad formal singular: silencio de la Administración y procedimiento administrativo .....	491
	1. <i>Inactividad en la incoación del procedimiento</i> .....	492
	2. <i>Inactividad en la ordenación e instrucción del procedimiento</i> ...	494
	3. <i>Inactividad en la terminación del procedimiento: el deber legal de resolver en plazo</i> .....	498
IV.	Consecuencias jurídico-formales de la falta de resolución en plazo .....	504
	1. <i>El silencio administrativo</i> .....	504
	1.1. El silencio administrativo sustitutivo .....	504
	1.2. El silencio administrativo ejecutivo .....	505
	A. El silencio positivo .....	506
	B. El “silencio negativo” .....	507
	2. <i>La perención o caducidad de la instancia</i> .....	508
	3. <i>Los actos tácitos (el silencio “legal” de la Administración)</i> .....	510
V.	Consecuencias jurídico-sustantivas de la falta de resolución en plazo .....	512
VI.	El control jurisdiccional de la inactividad administrativa .....	514
VII.	Bibliografía .....	515

### III.

## EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

### LECCIÓN 14

<b>LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y OTRAS FIGURAS AFINES</b> .....	519
--	-----

VÍCTOR MANUEL ESCARTÍN ESCUDÉ

I.	Controles internos y externos de la actuación administrativa ...	519
	1. <i>Controles internos de la actuación administrativa</i> .....	520
	2. <i>Controles externos de la actuación administrativa</i> .....	523
II.	Recursos administrativos .....	527
	1. <i>Recursos ordinarios</i> .....	530
	2. <i>El recurso extraordinario de revisión</i> .....	533
	3. <i>Recursos administrativos especiales</i> .....	534
III.	Medios alternativos de resolución de conflictos .....	537

1.	<i>Caracterización de los mecanismos para la resolución de conflictos</i> .....	537
2.	<i>Medios de autocomposición para la resolución de conflictos</i> .....	538
3.	<i>Medios de heterocomposición para la resolución de conflictos. En especial, el arbitraje en el Derecho Administrativo</i> .....	540
IV.	Bibliografía .....	544

## LECCIÓN 15

### **LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA (I). ÁMBITO, PLANTA, PARTES, OBJETO Y PRETENSIONES** .....

547

JAVIER OLIVÁN DEL CACHO

I.	La jurisdicción contencioso-administrativa: su significación constitucional .....	547
II.	La evolución histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa .....	548
1.	<i>La progresiva judicialización del control de la actividad de la Administración hasta la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956</i> .....	548
2.	<i>El impacto de la Constitución y la aplicación de la LJCA1956 durante el período temporal postconstitucional</i> .....	549
3.	<i>La aprobación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa</i> .....	551
4.	<i>Reformas legales y Sentencias del Tribunal Constitucional que han modificado la LJCA 1998</i> .....	552
III.	Ámbito de la jurisdicción .....	555
1.	<i>La actuación de la Administración sometida a Derecho administrativo</i> .....	555
2.	<i>Actuaciones de la Administración que no se revisan a través de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa</i> .....	557
3.	<i>Cuestiones prejudiciales</i> .....	558
4.	<i>La declaración de falta de jurisdicción</i> .....	559
IV.	La planta y la distribución de competencias .....	559
1.	<i>Referencia a la planta y a la competencia objetiva de los órganos que forman el orden jurisdiccional contencioso-administrativo</i> .....	559
2.	<i>Las reglas legales en materia de competencia territorial</i> .....	565
3.	<i>Normas sobre los incidentes de declaración de incompetencia objetiva y territorial</i> .....	566
V.	Las partes .....	566
1.	<i>Capacidad procesal</i> .....	566
2.	<i>La legitimación activa</i> .....	567

	3. <i>La legitimación pasiva</i> .....	570
	4. <i>Representación y defensa de las partes</i> .....	571
VI.	El objeto .....	571
	1. <i>Actividad administrativa impugnabile</i> .....	571
	2. <i>Pretensiones de las partes</i> .....	574
	3. <i>Reglas de acumulación</i> .....	575
	4. <i>El pleito testigo</i> .....	577
	5. <i>La cuantía</i> .....	578
VII.	Bibliografía .....	580

## LECCIÓN 16

### LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA (II). ASPECTOS PROCEDIMENTALES .....

583

ANTONIO EZQUERRA HUERVA

I.	Introducción .....	584
II.	El procedimiento contencioso-administrativo .....	584
	1. <i>El procedimiento en primera o única instancia (procedimiento ordinario)</i> .....	584
	1.1. <i>Interposición del recurso y reclamación del expediente</i> .....	585
	1.2. <i>Emplazamiento de los demandados y admisión del recurso</i> .....	590
	1.3. <i>Demanda y contestación</i> .....	591
	1.4. <i>Alegaciones previas</i> .....	592
	1.5. <i>Prueba</i> .....	592
	1.6. <i>Vista y conclusiones</i> .....	592
	2. <i>El procedimiento abreviado</i> .....	594
	3. <i>Los procedimientos contencioso-administrativos especiales</i> .....	595
	3.1. <i>Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona</i> .....	595
	3.2. <i>La cuestión de ilegalidad</i> .....	597
	3.3. <i>El procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos</i> .....	598
	3.4. <i>El procedimiento para la garantía de la unidad de mercado</i> .....	600
	3.5. <i>El procedimiento para la declaración judicial de extinción de partidos políticos</i> .....	601
III.	La terminación del procedimiento administrativo .....	602
	1. <i>La sentencia</i> .....	602

	2. <i>Otros modos de terminación del procedimiento</i> .....	605
IV.	La adopción de medidas cautelares .....	606
	1. <i>Aspectos generales</i> .....	606
	2. <i>Las medidas cautelares ordinarias</i> .....	608
	3. <i>Las medidas provisionalísimas</i> .....	609
	4. <i>Las medidas cautelares en los recursos contra vías de hecho e inactividades administrativas</i> .....	610
V.	Los recursos contra resoluciones procesales .....	610
	1. <i>El recurso de reposición (súplica)</i> .....	611
	2. <i>El recurso de apelación</i> .....	611
	3. <i>El recurso de casación</i> .....	612
	3.1. <i>El recurso de casación general</i> .....	612
	3.2. <i>El recurso de casación de Derecho autonómico</i> .....	614
	3.3. <i>El recurso de casación contra autos de ratificación de medidas sanitarias restrictivas de derechos fundamentales</i> .....	616
	4. <i>La revisión de sentencias</i> .....	617
	5. <i>Recursos contra las resoluciones del Secretario judicial</i> .....	618
VI.	La ejecución de sentencias y demás resoluciones judiciales ...	619
	1. <i>La ejecución de las sentencias en sus propios términos como exigencia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva</i> .....	619
	2. <i>El cumplimiento voluntario de la sentencia</i> .....	620
	3. <i>Las excepciones al deber de cumplimiento de las sentencias en sus propios términos</i> .....	621
	4. <i>Las medidas indirectas para evitar el incumplimiento de la sentencia por parte de la Administración condenada</i> .....	622
	5. <i>La ejecución judicial o forzosa de la sentencia</i> .....	624
VII.	Bibliografía .....	626

#### IV.

### LAS FORMAS DE ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

#### LECCIÓN 17

### LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FOMENTO .....

FRANCISCO L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ

I.	El fomento como actividad de estímulo .....	631
II.	Concepto y caracteres .....	634
III.	Clasificación de las técnicas de fomento .....	636
	1. <i>Los diversos intentos de clasificación</i> .....	636

2.	<i>La distinción tradicional entre estímulos honoríficos, jurídicos y económicos</i> .....	637
2.1.	Estímulos honoríficos y psicológicos .....	637
2.2.	Estímulos jurídicos .....	638
2.3.	Estímulos económicos .....	639
IV.	Principios de la actividad de fomento .....	640
1.	<i>Principios de legalidad y de reserva de ley</i> .....	641
2.	<i>Principio de igualdad</i> .....	642
3.	<i>Principios de eficacia y eficiencia</i> .....	643
4.	<i>Principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera</i> .....	643
5.	<i>Principio de seguridad jurídica</i> .....	644
6.	<i>Principio de libre competencia</i> .....	647
V.	Las técnicas de fomento en el marco de la Unión Europea: las ayudas de Estado .....	647
VI.	Las subvenciones como técnica de fomento .....	651
1.	<i>Concepto</i> .....	651
2.	<i>Naturaleza jurídica</i> .....	655
3.	<i>Los procedimientos de concesión</i> .....	656
3.1.	Procedimiento de concurrencia competitiva .....	656
3.2.	Procedimiento de concesión directa .....	657
4.	<i>Justificación y pago</i> .....	658
5.	<i>El reintegro de las subvenciones</i> .....	659
VII.	Distinción de otras figuras afines .....	661
1.	<i>La acción concertada</i> .....	661
2.	<i>Los contratos-programas</i> .....	664
VIII.	El control de las medidas de fomento .....	665
1.	<i>Control administrativo y financiero</i> .....	665
2.	<i>Control judicial</i> .....	667
2.1.	El viejo problema de la legitimación activa .....	667
2.2.	La tendencia a reducir la discrecionalidad .....	668
IX.	Bibliografía .....	670

## LECCIÓN 18

<b>LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LIMITACIÓN</b> .....	<b>673</b>
--	------------

ANTONIO EZQUERRA HUERVA

I.	Concepto de actividad administrativa de limitación .....	673
II.	Los principios de la actividad administrativa de limitación ....	675
1.	<i>Principio de legalidad</i> .....	675

	2. <i>Principio de igualdad</i> .....	677
	3. <i>Principio de proporcionalidad</i> .....	678
III.	Las distintas técnicas de la actividad administrativa de limitación .....	681
	1. <i>Las normas jurídicas (leyes y reglamentos)</i> .....	681
	2. <i>Las órdenes</i> .....	684
	3. <i>El registro</i> .....	686
	4. <i>La inspección</i> .....	687
	5. <i>Las acreditaciones, homologaciones y certificaciones</i> .....	691
	6. <i>La autorización administrativa, la comunicación previa y la declaración responsable (remisión)</i> .....	693
IV.	En particular, la autorización, la comunicación previa y la declaración responsable .....	693
	1. <i>La necesaria justificación legal del sometimiento de las actividades privadas de servicio a autorización administrativa previa</i> ....	693
	2. <i>La autorización administrativa</i> .....	696
	2.1. <i>Concepto y clases</i> .....	696
	2.2. <i>El procedimiento de otorgamiento</i> .....	699
	2.3. <i>La transmisión de las autorizaciones</i> .....	702
	2.4. <i>La extinción de las autorizaciones. En particular, la caducidad</i> .....	703
	3. <i>La comunicación previa y la declaración responsable</i> .....	705
V.	Bibliografía .....	708

## LECCIÓN 19

### EL SERVICIO PÚBLICO .....

EVA M<sup>a</sup> MENÉNDEZ SEBASTIÁN

I.	La intervención de la administración en la sociedad a través del servicio público .....	711
II.	La actividad prestacional y las obligaciones de servicio público. Del Estado prestacional al Estado regulador .....	714
	1. <i>Origen y evolución</i> .....	714
	2. <i>La noción de servicio público en la CE y su papel en el Estado Social</i> .....	716
	3. <i>El nuevo concepto de servicio público desde la perspectiva de la Unión Europea</i> .....	719
	4. <i>¿Una nueva etapa en la intervención del Estado en la sociedad? La economía colaborativa</i> .....	727
	5. <i>El fenómeno de la llamada "remunicipalización"</i> .....	729

III.	Régimen jurídico de los servicios públicos .....	730
	1. <i>Creación y organización del servicio</i> .....	730
	2. <i>Los principios comunes de los servicios públicos</i> .....	731
IV.	Las formas de gestión de los servicios públicos .....	733
	1. <i>Visión general</i> .....	733
	2. <i>La elección entre gestión directa e indirecta: el papel de la buena administración</i> .....	734
	3. <i>Algún apunte sobre la gestión directa de los servicios públicos, en concreto, los encargos a medios propios</i> .....	736
	4. <i>La gestión indirecta de los servicios públicos: la concesión de servicios y el contrato de servicios con prestaciones directas a la ciudadanía, dos contratos para una misma prestación</i> .....	738
V.	Bibliografía .....	740

## LECCIÓN 20

### LA INICIATIVA ECONÓMICA PÚBLICA .....

745

Laura Salamero Teixidó

I.	Presentación .....	746
II.	La Constitución económica de 1978: marco de desarrollo de la iniciativa económica pública .....	747
	1. <i>Neutralidad, pero no indiferencia económica en la Constitución de 1978</i> .....	748
	2. <i>Breve recorrido por los preceptos más destacados que integran la constitución económica</i> .....	750
	3. <i>La consagración de un modelo de economía social de mercado</i> ...	751
III.	Aproximación inicial a los diversos contenidos del artículo 128 de la constitución .....	752
IV.	La distinción entre actividad económica pública, servicio público y reserva de servicios esenciales .....	754
	1. <i>La reserva de bienes y servicios esenciales a favor de la Administración</i> .....	754
	2. <i>El servicio público. De un concepto estricto basado en el elemento subjetivo, a un concepto objetivo impulsado en el marco europeo</i> .....	756
	3. <i>Consecuencias de la distinción entre "iniciativa económica pública", "servicio público" y "actividades reservadas"</i> .....	759
V.	El reconocimiento de la iniciativa pública en la economía: concepto, naturaleza y características básicas .....	761
	1. <i>El reconocimiento de una potestad, no de una libertad</i> .....	761
	2. <i>Titularidad y alcance del ejercicio de la iniciativa económica</i> ...	762

	3. <i>La iniciativa económica pública se rige por las reglas del Derecho privado y se ejerce en concurrencia e igualdad de condiciones con los particulares</i> .....	764
VI.	Las condiciones esenciales para el ejercicio de la iniciativa pública en la economía .....	765
	1. <i>Iniciativa económica pública ¿libre? Superación del principio de subsidiariedad, pero sometimiento a la consecución del interés general</i> .....	765
	2. <i>Respeto por los principios de eficiencia y economía en la programación y ejecución del gasto, de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera</i> .....	767
	3. <i>Acatamiento de las reglas de competencia nacionales y europeas</i> .....	771
VII.	El sector público empresarial: las distintas fórmulas organizativas para encauzar la iniciativa económica pública .....	775
VIII.	En especial, la iniciativa económica en el marco municipal .....	778
IX.	Bibliografía .....	781

## LECCIÓN 21

### LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA REGULATORIA .....

FRANCISCO JOSÉ VILLAR ROJAS

I.	La actividad administrativa regulatoria: concepto y ámbito ...	785
II.	El origen próximo: la liberalización de servicios públicos .....	788
	1. <i>La liberalización de servicios públicos monopolizados</i> .....	788
	2. <i>Las razones del cambio</i> .....	791
	2.1. <i>La razón financiera: la privatización de empresas públicas</i> .....	791
	2.2. <i>La razón institucional: la implantación de las libertades económicas europeas</i> .....	792
	2.3. <i>La razón ideológica: el Estado es mal gestor, las virtudes del mercado</i> .....	793
	3. <i>La construcción de mercados para esos servicios y actividades</i> ...	795
	3.1. <i>El mercado como fundamento de la regulación económica</i> .....	795
	3.2. <i>La construcción de un mercado: sus piezas</i> .....	795
III.	El fundamento: garantía pública de redes y prestaciones esenciales en un régimen de mercado .....	800
IV.	Las técnicas jurídicas típicas de la regulación de actividades de interés general .....	802
	1. <i>Presupuesto: razón imperiosa de interés general</i> .....	802
	1.1. <i>Declaración de interés general</i> .....	802

1.2.	En particular, el servicio de interés económico general .....	803
2.	<i>Técnicas sustantivas: obligaciones de servicio público y privilegios</i> .....	804
2.1.	Obligaciones de servicio público: concepto, clases y garantías .....	804
2.2.	Privilegios: derechos de uso y ocupación de bienes ...	807
3.	<i>Técnicas formales: títulos administrativos habilitantes</i> .....	808
3.1.	Autorización previa .....	808
3.2.	Contrato de servicio público .....	810
4.	<i>Técnicas organizativas: regulador, funciones y prerrogativas</i> ....	812
4.1.	Regulador: Autoridad Nacional de Reglamentación (ANR) .....	812
4.2.	Función básica: regular (ordenar mercados de interés general) .....	814
4.3.	Potestades administrativas .....	817
	A. Potestad normativa .....	817
	B. Potestad de planificación .....	818
	C. Potestad tarifaria (precios) .....	819
5.	<i>Técnicas de tutela de los usuarios</i> .....	820
V.	La actividad administrativa regulatoria: una tarea administrativa clásica, renovada .....	821
VI.	Bibliografía .....	824

## V.

### LAS POTESTADES ABLATORIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

#### LECCIÓN 22

#### LA EXPROPIACIÓN FORZOSA .....

829

NURIA MAGALDI MENDAÑA

I.	Introducción .....	830
II.	Concepto y regulación actual de la expropiación forzosa .....	832
III.	El elemento objetivo de la expropiación forzosa .....	834
IV.	El elemento subjetivo de la expropiación forzosa .....	836
1.	<i>El expropiante o titular de potestad expropiatoria</i> .....	836
1.1.	¿Qué sujetos pueden ser titulares de la potestad expropiatoria? .....	836
1.2.	¿Qué órganos, dentro de cada Administración, pueden ejercer la potestad expropiatoria? .....	837

1.3.	¿Pueden ser titulares de la potestad expropiatoria otros poderes del Estado? En particular, las expropiaciones legislativas .....	838
2.	<i>El beneficiario</i> .....	840
3.	<i>El expropiado</i> .....	841
3.1.	¿Quién puede ser expropiado? .....	842
3.2.	¿Existen distintas categorías dentro de la condición de expropiado? .....	843
3.3.	¿Cómo se determina la condición de expropiado? .....	843
V.	El elemento causal de la expropiación forzosa .....	844
1.	¿A quién corresponde la declaración de la causa <i>expropriandi</i> ? .....	846
VI.	El procedimiento expropiatorio .....	847
1.	<i>El inicio del expediente expropiatorio: el acuerdo de necesidad de ocupación</i> .....	848
2.	<i>La determinación del justiprecio</i> .....	850
2.1.	El procedimiento para la determinación del justiprecio .....	851
A.	El procedimiento de fijación del justiprecio mediante mutuo acuerdo: el convenio expropiatorio .....	851
B.	La determinación del justiprecio mediante procedimiento contradictorio: las hojas de aprecio .....	853
C.	El Jurado Provincial de Expropiación .....	855
2.2.	Concepto de justiprecio y criterios de valoración ...	857
3.	<i>Pago y toma de posesión</i> .....	859
4.	<i>La expropiación urgente</i> .....	859
VII.	Las garantías del expropiado en el procedimiento expropiatorio .....	862
1.	<i>La protección frente a la vía de hecho</i> .....	863
2.	<i>La garantía jurisdiccional</i> .....	864
3.	<i>La protección del justiprecio frente a demoras</i> .....	864
3.1.	Demora en la fijación del justiprecio .....	864
3.2.	Demora en el abono del justiprecio .....	865
3.3.	Demora en el caso de la expropiación urgente .....	865
4.	<i>La posible caducidad del procedimiento</i> .....	866
VIII.	La última garantía del expropiado: el derecho de reversión .....	866
1.	<i>Concepto y características generales</i> .....	866
2.	<i>Supuestos en los que surge el derecho de reversión</i> .....	868

2.1.	La inejecución de la obra o el no establecimiento del servicio .....	868
2.2.	La existencia de bienes sobrantes .....	869
2.3.	La desaparición de la afectación .....	869
3.	<i>La indemnización reversional</i> .....	870
IX.	Bibliografía .....	871

## LECCIÓN 23

**LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN .... 873**

MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ

I.	La potestad sancionadora de la Administración: rasgos generales y regulación legal .....	874
II.	Los conceptos de infracción y sanción administrativa .....	876
III.	Los principios de la potestad sancionadora .....	878
1.	<i>El principio de legalidad</i> .....	878
1.1.	La reserva de Ley .....	879
1.2.	Principio de tipicidad .....	881
2.	<i>El principio de culpabilidad</i> .....	884
3.	<i>El principio del "non bis in ídem"</i> .....	885
4.	<i>Principio de proporcionalidad</i> .....	887
IV.	El procedimiento administrativo sancionador .....	888
1.	<i>La regulación del procedimiento administrativo sancionador común en la LPAC: procedimientos sancionadores excluidos de su ámbito de aplicación y procedimientos sancionadores que admiten modulaciones en cuanto a sus trámites</i> .....	889
2.	<i>Tramitación ordinaria y tramitación simplificada del procedimiento administrativo sancionador</i> .....	890
3.	<i>Los derechos del presunto responsable en el seno del procedimiento sancionador</i> .....	891
4.	<i>Actuaciones previas al procedimiento sancionador</i> .....	893
5.	<i>Especialidades del procedimiento administrativo sancionador en su relación con las distintas fases del mismo</i> .....	895
5.1.	Iniciación del procedimiento .....	895
A.	Los problemas suscitados en relación con la denuncia. El denominado "programa de clemencia" para el denunciante-infractor .....	895
B.	El contenido del acuerdo de incoación del procedimiento sancionador .....	898

5.2.	La instrucción del procedimiento sancionador .....	900
A.	La remisión a las normas generales de instrucción de los procedimientos .....	900
B.	Las especialidades en materia de prueba. En particular, el valor probatorio de los hechos constatados y documentados por funcionarios .....	900
C.	La propuesta de resolución .....	903
5.3.	La terminación del procedimiento sancionador ....	904
A.	La resolución sancionadora. Contenido y caracteres .....	904
B.	Ejecutividad y eficacia de la resolución sancionadora .....	905
5.4.	Otras formas de terminación del procedimiento sancionador .....	907
A.	El pago voluntario y el reconocimiento voluntario de responsabilidad .....	907
B.	La caducidad del procedimiento sancionador ...	910
V.	La extinción de la responsabilidad: la prescripción .....	911
VI.	Bibliografía básica .....	913

## VI.

### LA GARANTÍA PATRIMONIAL DEL CIUDADANO FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN

#### LECCIÓN 24

#### LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN ..... 921

ELISA MOREU CARBONELL

I.	Elementos configuradores básicos de nuestro sistema de responsabilidad patrimonial .....	922
1.	<i>Principio de unidad y generalidad</i> .....	922
2.	<i>El principio de responsabilidad objetiva</i> .....	923
3.	<i>El principio de reparación integral</i> .....	927
II.	Requisitos materiales para la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración .....	927
1.	<i>Daño antijurídico ("lesión")</i> .....	927
1.1.	Daño que el ciudadano "no tenga el deber jurídico de soportar" .....	928

1.2.	Daño efectivo y evaluable económicamente .....	929
1.3.	Daño individualizado .....	930
2.	<i>El requisito de la imputación</i> .....	930
2.1.	Criterios subjetivos de imputación (¿quién responde?) .....	931
A.	Concurrencia de varias Administraciones públicas .....	931
B.	Daños causados por los contratistas de la Administración .....	932
C.	Concurrencia de sujetos privados en la producción del daño .....	934
D.	El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración .....	935
2.2.	Criterios objetivos de imputación .....	937
A.	Imputación en caso de funcionamiento normal .....	937
B.	Imputación en caso de funcionamiento anormal, por acción o por omisión .....	938
3.	<i>Nexo causal</i> .....	940
3.1.	La fuerza mayor .....	940
3.2.	Concurrencia de culpa de la víctima .....	941
3.3.	Concurrencia de hecho de tercero .....	942
III.	La indemnización .....	943
IV.	El ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial .....	944
1.	<i>Plazo para hacer efectiva la acción de responsabilidad</i> .....	944
2.	<i>Procedimiento administrativo para la exigencia de responsabilidad patrimonial</i> .....	946
2.1.	Tramitación ordinaria del procedimiento de responsabilidad patrimonial .....	946
2.2.	Tramitación simplificada .....	948
V.	Responsabilidad de las autoridades y empleados públicos .....	949
1.	<i>La responsabilidad de las autoridades y empleados públicos</i> .....	949
2.	<i>Responsabilidad penal del personal y responsabilidad derivada del delito</i> .....	950
VI.	Responsabilidad del poder legislativo (responsabilidad del estado legislador) .....	951
1.	<i>Responsabilidad por daños previstos en la propia ley</i> .....	952
2.	<i>Responsabilidad derivada de leyes declaradas inconstitucionales</i> .....	952
3.	<i>Responsabilidad derivada de leyes contrarias al Derecho de la Unión Europea</i> .....	954

VII.	Responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia .....	955
VIII.	Bibliografía básica .....	955

## VII. LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

### LECCIÓN 25

<b>LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO (I): ASPECTOS GENERALES. ÁMBITOS OBJETIVO Y SUBJETIVO DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO .....</b>	<b>959</b>
---	------------

PATRICIA VALCÁRCEL FERNÁNDEZ

I.	La legislación de contratos del sector público: objeto y cuestiones generales .....	959
II.	El Derecho europeo de la contratación pública. Razón de ser: de la creación del mercado único de la contratación pública a la apuesta por la contratación estratégica .....	963
III.	Contratos administrativos y contratos privados del sector público: origen histórico de la distinción y significación actual. Los contratos SARA .....	967
IV.	Ámbito subjetivo de aplicación de la LCSP .....	975
	1. <i>Las entidades del sector público</i> .....	975
	2. <i>Otras entidades a las que se aplica la LCSP aun no formando parte del sector público</i> .....	979
V.	Ámbito objetivo de aplicación de la LCSP .....	979
	1. <i>Negocios excluidos</i> .....	979
	2. <i>Negocios incluidos. Delimitación de los contratos del sector público</i> .....	980
	2.1. De los “contratos típicos o nominados” del sector público .....	980
	2.2. El contrato de obras .....	981
	2.3. La concesión de obras y la concesión de servicios .....	983
	2.4. El contrato de suministro .....	986
	2.5. El contrato de servicios .....	989
	2.6. Los contratos mixtos .....	991
VI.	Bibliografía .....	991

## LECCIÓN 26

**LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO (II): LAS PARTES CONTRATANTES, EN ESPECIAL EL CONTRATISTA. ELEMENTOS BÁSICOS DE LA RELACIÓN CONTRACTUAL. PREPARACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO** ..... 993

PATRICIA VALCÁRCEL FERNÁNDEZ

I.	Las partes en los contratos del sector público: ente contratante y contratista .....	994
1.	<i>El ente del sector público contratante: el papel de los órganos de contratación y la relevancia de la estructura administrativa para gestionar la contratación pública</i> .....	994
1.1.	Los órganos de contratación .....	994
1.2.	Organización administrativa para la gestión de la contratación pública .....	995
2.	<i>El contratista. Requisitos para contratar: capacidad, solvencia y prohibiciones para contratar. La clasificación del empresario</i> ....	1000
2.1.	El contratista .....	1000
2.2.	Capacidad .....	1001
2.3.	Solvencia económica, financiera y técnica o profesional .....	1001
2.4.	La clasificación empresarial .....	1003
2.5.	Las prohibiciones para contratar .....	1005
II.	Elementos estructurales del contrato público .....	1006
1.	<i>El objeto del contrato</i> .....	1006
2.	<i>Principales conceptos económicos: presupuesto base de licitación, valor estimado y precio del contrato</i> .....	1007
3.	<i>Garantías</i> .....	1008
III.	La transparencia en la contratación pública: el papel de los perfiles de contratante y de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) .....	1008
IV.	Iniciación de la actividad contractual del sector público: obligación de justificar las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato y la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas .....	1011
V.	Las actuaciones preparatorias de los contratos de las Administraciones públicas: las consultas preliminares del mercado y el expediente de contratación .....	1011
1.	<i>Las consultas preliminares del mercado</i> .....	1011
2.	<i>El expediente de contratación. En particular, los pliegos</i> .....	1012
VI.	Los procedimientos de adjudicación en la LCSP .....	1016
1.	<i>Aspectos generales</i> .....	1016

2.	<i>Procedimientos de adjudicación ordinarios: el abierto y el restringido</i> .....	1017
3.	<i>Procedimientos de adjudicación no ordinarios: los procedimientos de licitación con negociación, el diálogo competitivo, y la asociación para la innovación</i> .....	1019
4.	<i>Otras formas excepcionales de adjudicar un contrato público: la contratación menor, la tramitación de emergencia, los concursos de proyectos y la prestación de asistencia sanitaria en ciertas situaciones de urgencia</i> .....	1022
VII.	Las proposiciones de los interesados en la licitación .....	1023
VIII.	Los criterios de adjudicación de los contratos .....	1023
IX.	La identificación de ofertas anormalmente bajas .....	1025
X.	La adjudicación y formalización de los contratos .....	1027
XI.	Bibliografía .....	1029

## LECCIÓN 27

### **LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO (III): EFECTOS Y EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. RÉGIMEN DE INVALIDEZ CONTRACTUAL E IMPUGNACIÓN ...**

RAFAEL FERNÁNDEZ ACEVEDO

I.	Contenido y efectos de los contratos del sector público .....	1031
1.	<i>Régimen jurídico aplicable</i> .....	1031
2.	<i>Contenido de los contratos del sector público. Derechos y obligaciones de las partes</i> .....	1034
3.	<i>Prerrogativas o potestades de la Administración pública en los contratos administrativos</i> .....	1038
4.	<i>La modificación de los contratos</i> .....	1043
4.1.	Modificaciones previstas: condiciones y límites para su validez .....	1044
4.2.	Modificaciones imprevistas .....	1045
5.	<i>Técnicas de garantía del equilibrio económico-financiero del contrato</i> .....	1046
5.1.	Modificación del objeto del contrato .....	1047
5.2.	Factum principis .....	1048
5.3.	Fuerza mayor .....	1049
5.4.	Teoría del riesgo imprevisible .....	1049
5.5.	Revisión de precios .....	1052
II.	Cesión de los contratos y subcontratación .....	1053
III.	La extinción de los contratos del sector público .....	1055
1.	<i>La extinción por cumplimiento del contrato</i> .....	1055

	2. <i>Resolución</i> .....	1057
	3. <i>Invalidez</i> .....	1060
IV.	Mecanismos de defensa e impugnación .....	1063
	1. <i>El recurso especial en materia de contratación</i> .....	1063
	1.1. Concepto y características esenciales del recurso especial .....	1063
	1.2. Legitimación para recurrir .....	1067
	1.3. Tramitación del recurso especial .....	1069
	2. <i>Recursos administrativos ordinarios y revisión de oficio. Remisión</i> .....	1070
	3. <i>Competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa</i> .....	1070
V.	Bibliografía .....	1071

## VII. TEORÍA GENERAL DE LOS BIENES PÚBLICOS

### LECCIÓN 28

#### EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DOMINIO PÚBLICO ..... 1075

RAFAEL FERNÁNDEZ ACEVEDO

I.	Concepto de patrimonio .....	1075
II.	Tipología de bienes públicos .....	1076
	1. <i>Bienes demaniales y bienes patrimoniales</i> .....	1077
	2. <i>Los bienes comunales</i> .....	1081
	3. <i>El Patrimonio Nacional</i> .....	1084
III.	Régimen jurídico del dominio público .....	1086
	1. <i>El dominio público en la Constitución</i> .....	1087
	2. <i>Naturaleza jurídica del demanio</i> .....	1087
	3. <i>Clasificación de los bienes demaniales</i> .....	1089
	4. <i>Dinámica de la demanialidad: afectación, mutaciones demaniales y desafectación</i> .....	1092
	4.1. Afectación .....	1092
	4.2. Mutaciones demaniales .....	1094
	4.3. Desafectación .....	1095
IV.	Principios relativos a la gestión y administración del dominio público .....	1096
	1. <i>Los principios de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad</i> .....	1097
	2. <i>Otros principios para la correcta gestión del dominio público</i> ....	1099

V.	La protección jurídica del dominio público .....	1100
	1. <i>Inventarios administrativos</i> .....	1101
	2. <i>Régimen registral</i> .....	1101
	3. <i>Investigación de bienes y derechos</i> .....	1102
	4. <i>Deslinde administrativo</i> .....	1103
	5. <i>Recuperación posesoria</i> .....	1104
	6. <i>El desahucio administrativo</i> .....	1105
	7. <i>La policía demanial</i> .....	1105
	8. <i>Limitaciones y servidumbres impuestas a los predios colindantes con el dominio público</i> .....	1106
VI.	Utilización del dominio público .....	1106
	1. <i>Clasificación de las formas de utilización del demanio</i> .....	1106
	2. <i>La utilización de los bienes demaniales por la Administración: reservas demaniales y bienes destinados a servicios públicos</i> .....	1107
	3. <i>Utilización de los bienes destinados al uso general o público</i> .....	1108
	3.1. <i>Uso común</i> .....	1108
	3.2. <i>Uso especial</i> .....	1109
	3.3. <i>Uso privativo</i> .....	1109
VII.	Bibliografía .....	1112

## LECCIÓN 29

### **EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES PATRIMONIALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA** .....

1115

HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO

I.	Concepto y características .....	1116
	1. <i>Su delimitación residual frente al dominio público</i> .....	1116
	2. <i>Régimen jurídico mixto: Derecho administrativo y Derecho privado</i> .....	1117
II.	Modos de adquisición .....	1118
	1. <i>Adquisición por atribución de la ley</i> .....	1119
	1.1. <i>Los bienes inmuebles vacantes</i> .....	1119
	1.2. <i>El capital mobiliario abandonado</i> .....	1119
	2. <i>Adquisiciones a título oneroso</i> .....	1119
	2.1. <i>Adquisiciones mediante la llamada adjudicación de bienes</i> .....	1120
	2.2. <i>Adquisiciones onerosas y de carácter voluntario</i> .....	1121
	A. <i>Sistema de fuentes</i> .....	1121
	B. <i>Procedimiento de adjudicación del contrato de adquisición</i> .....	1122

	3. <i>Adquisiciones a título gratuito</i> .....	1123
	4. <i>Adquisición mediante usucapión y ocupación</i> .....	1124
	4.1. <i>Usucapión</i> .....	1124
	4.2. <i>Ocupación</i> .....	1124
III.	<i>La utilización de los bienes patrimoniales. En especial, su explotación</i> .....	1125
	1. <i>La utilización por la Administración pública titular</i> .....	1125
	2. <i>La utilización por terceras personas</i> .....	1126
	2.1. <i>La explotación a título oneroso</i> .....	1126
	A. <i>Presupuestos</i> .....	1126
	B. <i>Negocio jurídico</i> .....	1126
	C. <i>Procedimiento de adjudicación</i> .....	1126
	2.2. <i>La explotación a título lucrativo: las cesiones gratuitas</i> .....	1127
IV.	<i>La transmisión de la propiedad de los bienes patrimoniales</i> .....	1127
	1. <i>Enajenación</i> .....	1127
	1.1. <i>El presupuesto de la innecesariedad del bien patrimonial</i> .....	1128
	1.2. <i>La enajenación de muebles y de derechos de propiedad incorporal</i> .....	1129
	1.3. <i>La enajenación de inmuebles</i> .....	1130
	A. <i>El requisito de la inexistencia de litigio sobre el bien</i> .....	1130
	B. <i>Los procedimientos y los sistemas de selección del adquirente</i> .....	1130
	C. <i>El procedimiento de selección del adquirente del patrimonio inmobiliario</i> .....	1132
	2. <i>Permuta</i> .....	1133
	3. <i>Cesión gratuita</i> .....	1134
V.	<i>el régimen especial de enajenación del patrimonio público empresarial</i> .....	1137
	1. <i>Concepto y delimitación del patrimonio público empresarial</i> .....	1137
	1.1. <i>La delimitación esencialmente subjetiva</i> .....	1137
	1.2. <i>La delimitación objetiva</i> .....	1139
	2. <i>Adquisición y enajenación de títulos representativos del capital de las sociedades mercantiles públicas</i> .....	1140
	2.1. <i>Adquisición</i> .....	1140
	2.2. <i>Enajenación</i> .....	1141
VI.	<i>Bibliografía</i> .....	1142