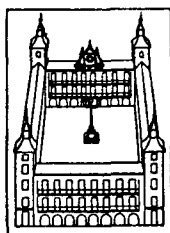


EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA
TOMAS-RAMON FERNANDEZ
Catedráticos de la Universidad Complutense de Madrid

CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO I



EDITORIAL CIVITAS, S. A.

MADRID, 1986

INDICE GENERAL

PROLOGO	9
REFERENCIA BIBLIOGRAFICA	15
ABREVIATURAS UTILIZADAS	19

TITULO PRIMERO: INTRODUCCION

CAPITULO I. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

I. <i>La Administración Pública como persona jurídica</i>	23
1. El concepto de Administración en la evolución del Derecho Administrativo	24
2. La Administración como persona jurídica	25
3. «Excursus» sobre la división de los poderes	26
4. Actividades administrativas de los órganos constitucionales del Estado	30
A) La posición mixta del Gobierno	30
B) La realización de funciones administrativas materiales por parte de órganos constitucionales	31
5. La pluralidad de Administraciones Públicas y las técnicas de reducción a la unidad	33
6. La caracterización jurídica de la Administración Pública en el ordenamiento positivo en vigor	34
II. <i>El concepto positivo de Derecho Administrativo</i>	36
1. El Derecho Administrativo es el Derecho propio y específico de las Administraciones Públicas en cuanto personas	36
2. Consecuencias de este concepto	36
A) El Derecho Administrativo es un Derecho Público	36
B) El Derecho Administrativo es el Derecho común de las Administraciones Públicas	37
C) La presencia de una Administración Pública es requisito necesario para que exista una relación jurídico-administrativa: a) La actividad materialmente administrativa de los demás órganos del Estado; b) La llamada actividad administrativa de los particulares; c) El segundo término de la relación jurídico-administrativa: clases de relaciones	38
3. La especificidad del Derecho Administrativo y sus características: el equilibrio entre privilegios y garantías	41
III. <i>Límites de aplicación del Derecho Administrativo</i>	44
1. La cuestión a resolver y las respuestas tradicionales	44
A) La distinción entre actos de autoridad y actos de gestión	44
B) El criterio del servicio público	45
C) El criterio de la prerrogativa	46
2. Las zonas de fricción y su limitación: carácter instrumental de la utilización del Derecho Privado por la Administración	46
3. El «giro o tráfico administrativo» como función típica de la Administración regulada por el Derecho Administrativo	50

4. El problema del entrecruzamiento del Derecho Administrativo y del Derecho Privado: la técnica de los actos y cuestiones separables y las cuestiones prejudiciales o incidentales	51
IV. <i>Recapitulación</i>	53

TITULO SEGUNDO: EL ORDENAMIENTO JURIDICO-ADMINISTRATIVO

CAPITULO II. EL ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO. LA CONSTITUCION COMO NORMA JURIDICA.

I. <i>El ordenamiento jurídico-administrativo: Estructura y caracteres</i> ...	59
1. El sistema de ordenamiento jurídico y sus supuestos; pluralidad de fuentes, lagunas e integración de las mismas	59
2. Algunos caracteres del ordenamiento jurídico-administrativo	63
A) La estructura jerarquizada del ordenamiento jurídico-administrativo	63
B) Ordenamientos secundarios y normas autonómicas	64
C) El papel de la costumbre	66
D) La contingencia y variabilidad del sistema normativo escrito del Derecho Administrativo	70
E) Los principios generales del Derecho	73
3. La aplicación del ordenamiento jurídico-administrativo	79
A) La aplicación del ordenamiento jurídico-administrativo en el espacio	80
B) La aplicación en el tiempo del ordenamiento jurídico-administrativo	80
C) La interpretación del ordenamiento jurídico-administrativo ...	89
II. <i>La Constitución como norma jurídica</i>	90
1. La significación de la Constitución	91
2. Los fundamentos del valor normativo de la Constitución. La Constitución como norma fundamental	97
A) Principio general	97
B) La supremacía normativa de la Constitución como creación del constitucionalismo americano	98
C) La recepción europea del principio de supremacía constitucional y su expresión en el sistema austriaco-kelseniano de justicia constitucional	101
D) La introducción en España del sistema de justicia constitucional concentrada y su singularidad frente al sistema kelseniano puro	104
3. El valor normativo de la Constitución española	106
A) El principio general	106
B) El monopolio jurisdiccional del Tribunal Constitucional sólo alcanza a la declaración de inconstitucionalidad de las Leyes, no a cualquier aplicación de la Constitución	107
C) El ámbito de aplicación de la Constitución que corresponde en todo caso a todos los Tribunales	108
D) Todas las normas constitucionales vinculan a todos los Tribunales y sujetos públicos y privados	109
E) En ciertas materias la Constitución es de aplicación directa, como norma de decisión de cualquier clase de procesos, por haber derogado todas las Leyes que se opongan a su regulación: a) la aplicación de la regulación constitucional de los derechos fundamentales; b) la aplicación directa de la parte organizatoria y habilitante de los poderes constitucionales; c) la Disposición Derogatoria de la Constitución y su alcance. El problema de la legislación preconstitucional de contenido no directamente político	112

4. El principio de la interpretación conforme a la Constitución de todo el ordenamiento	126
A) El principio	126
B) Los orígenes y los fundamentos del principio	126
C) Alcance y consecuencias del principio: a) los principios constitucionales y su valor; b) la interpretación de los principios constitucionales: algunos problemas; c) consecuencias del principio	128

CAPITULO III. LA LEY.

I. <i>Concepto de Ley. La fuerza de Ley</i>	135
II. <i>Titulares del poder legislativo</i>	137
1. La distribución territorial del poder legislativo	137
2. La sanción y la promulgación regias de las Leyes	138
III. <i>La publicación de la Ley</i>	141
IV. <i>El contenido de la Ley</i>	144
1. Doctrina general	144
2. La subordinación a la Constitución; la Ley no es ejecución de la Constitución	145
V. <i>Clases de Leyes</i>	147
1. Leyes orgánicas	148
A) Su origen y razón de ser	148
B) El problema del rango normativo	150
C) El concepto material de Ley Orgánica	153
D) Las materias de Ley Orgánica	154
2. Leyes ordinarias: de Pleno, de Comisión, refrendadas	158
3. Decretos-Leyes	160
A) Concepto y ámbito	160
B) La revisión parlamentaria del Decreto-Ley	165
4. Decretos legislativos	167
VI. <i>Los Tratados Internacionales y su valor en Derecho interno</i>	167
1. El tema en general	167
2. La cláusula de supranacionalidad del artículo 93 de la Constitución y su trascendencia respecto de las normas de aplicación interna	170
VII. <i>La inconstitucionalidad de las Leyes y el Tribunal Constitucional</i>	171
1. Principios generales	171
2. El recurso directo	175
3. El recurso en vía incidental o «cuestión de constitucionalidad» planteada por Jueces o Tribunales	176
4. La Sentencia de inconstitucionalidad y sus efectos	178
5. Otras vías de declaración de inconstitucionalidad de las Leyes	180

CAPITULO IV. EL REGLAMENTO.

I. <i>Concepto y justificación</i>	183
1. Concepto	183
2. La justificación de la potestad reglamentaria	184
3. La distinción entre Reglamentos y actos administrativos	188
II. <i>Requisitos de validez de los Reglamentos</i>	192
1. Límites formales	192
A) La competencia para emanar Reglamentos	192
B) La jerarquía normativa	195

C)	El procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general	196
2.	Límites sustanciales	199
A)	El respeto a los principios generales del Derecho y en especial la interdicción de la arbitrariedad	199
B)	Las técnicas de control de la discrecionalidad	202
C)	La materia reglamentaria	203
D)	Irretroactividad	206
III.	<i>La inderogabilidad singular de los Reglamentos</i>	206
IV.	<i>Clases de Reglamentos</i>	209
1.	Reglamentos jurídicos (normativos) y Reglamentos administrativos (de organización)	209
2.	Reglamentos ejecutivos, independientes y de necesidad	211
A)	Reglamentos ejecutivos	212
B)	Reglamentos independientes	213
C)	Reglamentos de necesidad	215
V.	<i>Reglamentos ilegales</i>	216
1.	La sanción de nulidad de pleno derecho	217
2.	Medios técnicos de reacción frente a los Reglamentos ilegales: la técnica general de la inaplicación y sus fundamentos	219
3.	Los remedios activos	222
A)	Declaración de oficio de la nulidad del Reglamento ilegal por la propia Administración autora del mismo. La acción de nulidad del particular	222
B)	Los recursos contencioso-administrativos	225
C)	Recurso contra Reglamentos y jurisdicción constitucional	232
VI.	<i>Los reglamentos de las Cámaras y otros órganos constitucionales</i>	234
 CAPITULO V. LAS RELACIONES ENTRE LEY Y REGLAMENTO. EN PARTICULAR, LA LEGISLACION DELEGADA.		
I.	<i>Principios que presiden las relaciones entre Ley y Reglamento</i>	237
1.	La primacía de la Ley. Inexistencia de una reserva constitucional de un ámbito directo en favor del Reglamento	240
2.	La reserva de Ley: reserva material	240
A)	La doctrina de las materias reservadas a la Ley	240
B)	El tema en la Constitución	244
C)	Conclusiones; en particular, el artículo 53.1 de la Constitución.	246
3.	La reserva de Ley en sentido formal (principio de la congelación del rango)	250
II.	<i>La alteración de las relaciones entre Ley y Reglamento: la delegación legislativa</i>	250
1.	Naturaleza, cobertura constitucional y clases de delegación legislativa	250
2.	La delegación recepticia: Textos articulados y Textos refundidos.	253
A)	Textos refundidos: La refundición como operación técnica. Límites de la refundición y valor del Texto refundido. El efecto sustitutivo	255
B)	Textos articulados de Leyes de Bases: a) la Ley de delegación: las «bases» como directrices y como límites de la delegación; b) desarrollo de la delegación; c) valor del Texto articulado; d) el control de los excesos de la delegación. En especial, el control judicial	256
C)	El control de la constitucionalidad de la delegación recepticia	265

3.	La remisión normativa	267
A)	El mecanismo de la remisión normativa. La norma remitida como simple Reglamento	267
B)	Los límites de las remisiones normativas: a) reserva de Ley y remisión por ésta a un Reglamento; b) límites del desarrollo reglamentario a una remisión legal: la doctrina del «complemento indispensable» en el caso de los Reglamentos ejecutivos de las Leyes	269
4.	La deslegalización	274
A)	La deslegalización como degradación del rango normativo y ampliación del ámbito de la potestad reglamentaria	274
B)	Diferencias de la deslegalización con la remisión y la delegación recepticia	275
C)	Límites de la técnica deslegalizadora	275

CAPITULO VI. EL ORDENAMIENTO ESTATAL Y LOS ORDENAMIENTOS AUTONOMICOS: SISTEMA DE RELACIONES.

I.	<i>La pluralidad de ordenamientos</i>	279
II.	<i>La relación primaria entre la pluralidad de ordenamientos</i>	282
1.	El principio general de separación o principio de la competencia.	282
2.	La articulación de los ordenamientos estatal y autonómico en el supraordenamiento constitucional	284
3.	La posición jurídica de los Estatutos de Autonomía	286
A)	El Estatuto en el sistema constitucional	286
B)	El Estatuto como norma autonómica y como norma del Estado	287
C)	El Estatuto como norma subordinada a la Constitución	288
D)	El Estatuto como norma superior a las demás Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas	289
III.	<i>Las relaciones positivas entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos</i>	291
IV.	<i>La cooperación entre los ordenamientos estatal y autonómico: principio general</i>	292
V.	<i>La concurrencia normativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas: normación básica y normación de desarrollo</i>	293
1.	La idea general de dicha concurrencia	293
2.	El primer debate sobre el contenido de las bases: concepto formal y concepto material de las bases	296
3.	La estructura de la normación básica: círculo material de interés general, círculo de encuadramiento, círculo de suplencia	298
4.	La relación bases-desarrollo: preclusión, desplazamiento, condición de integración	303
5.	El problema del rango de las dos normaciones	306
VI.	<i>La ejecución autonómica de la legislación del Estado</i>	309
1.	La significación general de esta fórmula colaborativa entre los dos ordenamientos	309
2.	Las competencias propias del Estado en esta fórmula colaborativa.	311
A)	Legislación	311
B)	Administración propia	311
C)	La retención excepcional de facultades ejecutivas en el Estado.	312
3.	El problema del poder de supervisión del Estado sobre la ejecución autonómica de sus normas	314
A)	El tema general	314
B)	Las razones del poder de supervisión	314
C)	Extensión del poder de supervisión	317

D)	Los instrumentos del poder de supervisión. En particular, el artículo 155 de la Constitución	318
E)	Las medidas preventivas de la unidad básica de ejecución de la legislación del Estado	321
VII.	<i>La coordinación entre los dos órdenes</i>	322
1.	Naturaleza y contenido de la institución	322
2.	Los instrumentos: La técnica de las directrices	323
3.	Los instrumentos: Los planes como técnica de coordinación	327
VIII.	<i>Las relaciones de interferencia entre los dos ordenamientos: delegaciones estatales en favor de las Comunidades Autónomas, armonización legislativa, intervención coercitiva</i>	329
1.	Las delegaciones estatales en favor de las Comunidades Autónomas	329
A)	Delegaciones normativas	330
B)	Delegaciones de competencias	331
2.	Las leyes estatales de armonización	333
3.	Ejecución y coerción estatal. El artículo 155 de la Constitución	335
IX.	<i>Las relaciones de integración entre los dos ordenamientos: La cláusula constitucional de prevalencia del derecho estatal</i>	335
1.	La significación general de la cláusula de prevalencia	336
2.	El campo aplicativo de la cláusula	338
3.	Los efectos	342
4.	El fundamento de la regla de la prevalencia	343
X.	<i>Las relaciones de integración entre los dos ordenamientos: la cláusula de suplencia general del derecho estatal</i>	344

TITULO TERCERO: LA POSICION JURIDICA DE LA ADMINISTRACION

CAPITULO VII. LA PERSONALIDAD JURIDICA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS.

I.	<i>Introducción</i>	351
II.	<i>La Administración del Estado como persona jurídica</i>	352
1.	Evolución histórica y situación actual	352
2.	Los caracteres de la Administración estatal como persona jurídica.	356
III.	<i>Las Comunidades Autónomas</i>	358
IV.	<i>La diversificación de Administraciones Públicas</i>	361
V.	<i>Tipología de los entes públicos</i>	364
1.	Entes territoriales y no territoriales	365
2.	Entes de base corporativa y entes de base fundacional o institucional	368
A)	La distinción básica entre Corporación e Institución	368
B)	Instituciones públicas y privadas	369
C)	Las llamadas Fundaciones públicas	371
D)	La diversidad de principios organizativos: autoadministración y gestión burocrática	373
3.	Las clases de Corporaciones	374
A)	Las Corporaciones territoriales	374
B)	Las Corporaciones sectoriales de base privada	376
C)	Las Corporaciones interadministrativas	382
4.	En particular, la Administración institucional	382
A)	Teoría general	382

B) La relación de instrumentalidad	388
C) Las clases de entes institucionales	393
5. Derecho Público y Derecho Privado en las formas de personificación y en el régimen de las entidades públicas	394
A) Las sociedades de ente público	397
B) Los entes con forma pública de personificación que actúan en el tráfico en régimen privado	401
VI. Capacidad jurídica de los entes públicos	403
1. La capacidad jurídica de Derecho Público	403
2. La capacidad de Derecho Privado	407

CAPITULO VIII. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA ADMINISTRACION.

I. Estado de Derecho y principio de legalidad; el sentido originario de este principio	409
II. El ámbito del principio de legalidad y su construcción técnica	412
1. Las construcciones tradicionales del principio de legalidad de la Administración: aplicación singular de la Ley y doctrina de la vinculación negativa	413
2. La doctrina de la vinculación positiva de la Administración a la legalidad	416
III. El mecanismo del principio de legalidad de la Administración como técnica de atribución legal de potestades	418
1. El concepto técnico de potestad. Caracteres y clases	418
2. La singularidad de las potestades administrativas. Potestades y poder público. Potestades y situaciones activas de los súbditos. Potestades funcionales o fiduciarias	422
3. La técnica de la atribución de potestad. Autoatribución de potestades. Atribución expresa y poderes implícitos o inherentes. Atribución específica y supuestas cláusulas generales de apoderamiento. Las situaciones de excepción, la suspensión de la legalidad y sus límites	424
A) Autoatribución de potestades	424
B) Atribución expresa y poderes inherentes o implícitos	425
C) Atribución específica y cláusulas generales de apoderamiento.	426
IV. Potestades regladas y potestades discrecionales	429
1. La esencia de la distinción y sus términos concretos	429
2. Discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados	433
3. Las técnicas de reducción y control judicial de la discrecionalidad.	439
A) La evolución de las técnicas de control	439
B) El control de los elementos reglados. En especial, el control del fin y la desviación de poder	441
C) El control de los hechos determinantes	445
D) El control por los principios generales del Derecho	449
V. La dinámica del principio de legalidad	452

CAPITULO IX. LAS RELACIONES ENTRE ADMINISTRACION Y JUSTICIA Y EL PRINCIPIO DE AUTOTUTELA.

I. La posición de la Administración con los Tribunales	455
II. La explicación histórico-política: de la identidad subjetiva entre Administración y Tribunales al principio de separación	458
1. La cuestión en el Antiguo Régimen	458
2. La cuestión en el Derecho anglosajón	463

3. La formulación revolucionaria del principio de separación entre Administración y Tribunales y sus consecuencias	467
4. La configuración del principio de separación en Derecho español.	471
III. <i>La explicación dogmática: el principio de autotutela</i>	472
1. La insuficiencia de las explicaciones históricas: el principio de autotutela como explicación unitaria	472
2. La singularidad de la autotutela administrativa respecto a la privada	473
3. Autotutela conservativa y autotutela agresiva	475
4. Autotutela declarativa y presunción de legalidad de los actos administrativos	476
5. Autotutela ejecutiva	479
6. La autotutela en segunda potencia	480
7. Los límites de la autotutela administrativa	483
8. Los abusos de la autotutela	486
9. Las consecuencias de la autotutela	489
10. La articulación entre autotutela administrativa previa y tutela final jurisdiccional	491
IV. <i>El sistema de conflictos</i>	496

TITULO CUARTO: LA ACTUACION ADMINISTRATIVA

CAPITULO X. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTO Y ELEMENTOS. CLASES. EFICACIA DE LOS ACTOS. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

I. <i>El concepto de acto administrativo</i>	501
1. Significación general y alcance de la teoría de los actos administrativos. La delimitación del concepto	501
2. La definición del acto administrativo	504
II. <i>Los elementos de los actos administrativos</i>	508
1. Los elementos subjetivos: Administración, órgano, competencia, investidura del titular del órgano	508
2. Los elementos objetivos: presupuesto de hecho, fin, causa, motivo.	510
3. Los elementos objetivos: la declaración y su contenido y objeto.	515
4. Los elementos formales: el procedimiento y la forma de manifestación. En particular, la motivación	518
III. <i>Las clases de actos administrativos</i>	525
1. Actos decisorios externos y actos no decisorios	526
2. Actos resolutorios y de trámite	527
3. Actos favorables y actos de gravamen	529
4. Otras distinciones funcionales	530
IV. <i>La cuestión de los actos políticos o de gobierno</i>	532
V. <i>La eficacia de los actos administrativos</i>	536
1. En general: presunción de validez y obligación de cumplimiento inmediato	536
2. Condiciones de eficacia. La eficacia demorada. En especial, la notificación y la publicación	537
3. La retroactividad de los actos administrativos	542
4. Cesación de la eficacia: la suspensión y sus clases	543
VI. <i>El silencio administrativo</i>	550
1. El silencio negativo: a) El silencio negativo es una ficción legal de efectos exclusivamente procesales; b) La articulación del beneficio legal: la producción del silencio negativo y el acceso a la vía de recurso; c) La segunda alternativa legal —esperar la resolución	

- expresa— y sus problemas; *d*) El problema de las resoluciones tardías; *e*) El retraso de la Administración en resolver y su sanción. 550
2. El silencio positivo 556

CAPITULO XI. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS (continuación): VALIDEZ E INVALIDEZ. REVOCACION Y ANULACION.

I. <i>La teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo</i>	563
1. La invalidez de los actos jurídicos en general: inexistencia, nulidad y anulabilidad	563
2. La autotutela de la Administración y su incidencia en la teoría de las nulidades	565
3. Grados de invalidez de los actos administrativos	567
II. <i>La nulidad absoluta o de pleno derecho de los actos administrativos.</i>	569
1. Características y efectos de la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos	569
2. Los supuestos legales de nulidad de pleno derecho	571
A) El artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo: <i>a</i>) Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente; <i>b</i>) Actos de contenido imposible; <i>c</i>) Actos que sean constitutivos de delito; <i>d</i>) Actos dictados con omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido; <i>e</i>) Actos dictados con infracción de las reglas esenciales para formación de la voluntad de los órganos colegiados	572
B) Otros supuestos de nulidad de pleno derecho tipificados por leyes especiales	577
3. Crítica del sistema	579
A) El criterio delimitador de los dos tipos básicos de invalidez.	579
B) El alcance institucional del vicio de incompetencia manifiesta.	581
III. <i>La anulabilidad de los actos administrativos</i>	584
1. Características y efectos de la anulabilidad de los actos administrativos. En especial, preclusión del plazo impugnatorio y acto consentido; crítica de la situación existente	584
2. Vicios que hacen anulable el acto: el artículo 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo	593
3. Consideración especial del vicio de forma o de procedimiento: <i>a</i>) El carácter instrumental de las formas; <i>b</i>) Reducción progresiva de los vicios de forma; <i>c</i>) El principio de economía procesal y la virtud invalidante de los vicios de forma: casos en que puede admitirse; <i>d</i>) El problema de la declaración de la nulidad de lo actuado	594
4. Convalidación, conversión e incomunicación de invalidez	599
IV. <i>Las irregularidades no invalidantes</i>	600
V. <i>La revocación de los actos administrativos</i>	601
1. Planteamiento general. Clases de revocación	601
2. La revocación por motivos de legalidad. La revisión de oficio en la Ley de Procedimiento Administrativo	602
A) Principios generales	602
B) Ambito de aplicación del sistema de revisión de oficio establecido por la Ley de Procedimiento Administrativo	603
C) La revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho. Requisitos	604
D) La revisión de oficio de los actos anulables: <i>a</i>) El recurso de lesividad y la revocación de actos que incurren en infracción simple del ordenamiento jurídico; <i>b</i>) La revisión de oficio de los actos favorables que infringen manifiestamente la Ley	605

E) La corrección de errores materiales y aritméticos	608
F) Límites a las facultades de revisión de oficio	609
3. Las especialidades del ámbito fiscal	610
4. La revocación por motivos de oportunidad	612
A) Carácter excepcional y matiz expropiatorio; necesidad de indemnización	612
B) La revocación de licencias en el ámbito local	612
5. Las reservas de revocación, la revocación sanción y las revocaciones indirectas	614
VI. <i>La anulación de los actos administrativos en vía de recurso</i>	616
CAPITULO XII. LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACION Y, EN ESPECIAL, LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.	
I. <i>Los convenios de la Administración en general. Naturaleza y clases.</i>	617
1. La actividad multilateral de la Administración y sus distintas especies	617
2. En particular, los convenios entre Administración y administrados. Clases. En especial, los llamados conciertos de Administración ...	619
3. La aplicación de la institución contractual a los convenios Administración-administrados	624
II. <i>La figura del contrato administrativo: formación histórica y sentido actual</i>	627
1. La teorización de la figura del contrato administrativo como un contrato regido por el Derecho público	627
2. La revisión de la doctrina sustantivadora del contrato administrativo	632
3. Las modulaciones de la institución contractual de los contratos administrativos	634
A) La tipicidad de contenidos contractuales por su reiteración en masa en el tráfico administrativo	634
B) Derogaciones del rigor contractual en beneficio de contratistas privados y su justificación	634
C) La transformación del orden público como límite de la licitud de los pactos	635
D) Las llamadas «cláusulas exorbitantes» o prerrogativas de poder público: a) El privilegio de decisión ejecutoria; b) <i>Ius variandi</i> o <i>factum principis</i> ; c) La extensión del contenido a terceros	635
4. La presencia subjetiva de la Administración como requisito <i>sine qua non</i> del contrato administrativo	639
III. <i>Contratos administrativos y contratos privados de la Administración en el ordenamiento vigente</i>	641
1. Los criterios de delimitación de la LCE	641
2. Trascendencia efectiva de la distinción entre contratos administrativos y contratos privados de la Administración	643
A) Comunidad de las reglas de competencia y procedimiento para toda clase de contratos de la Administración. Los actos separables	644
B) La regulación de fondo de los contratos administrativos y de los contratos privados de la Administración	645
C) El reparto jurisdiccional	647
IV. <i>El procedimiento de contratación en general</i>	650
1. Presupuestos del procedimiento y preparación del contrato	650
2. La libertad de concurrencia y sus excepciones	653

3. Los procedimientos de selección de contratistas	655
4. La formalización del contrato	658
V. <i>Las garantías de la contratación</i>	659
CAPITULO XIII. LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NOMINADOS (DE OBRAS, SERVICIOS Y SUMINISTROS): CONTENIDO, EFECTOS Y EXTINCION.	
I. <i>La caracterización legal de los contratos administrativos nominados (de obras, servicios y suministros)</i>	663
1. Introducción	663
2. Los tipos contractuales de la LCE	664
A) El contrato de obras	664
B) El llamado contrato de gestión de servicios públicos	666
C) El contrato de suministros	669
II. <i>Contenido y efectos de los contratos administrativos nominados</i>	670
1. Principios generales: la prevalencia del fin sobre el objeto y la peculiar configuración del equilibrio contractual	670
2. Prerrogativas de la Administración en la ejecución de los contratos de obras, servicios y suministros	672
A) Los poderes de dirección, inspección y control	672
B) El poder de interpretación unilateral del contrato	673
C) El poder de modificación del objeto del contrato	674
3. Las técnicas de garantía del equilibrio financiero del contrato	678
A) La compensación por ejercicio del <i>ius variandi</i>	680
B) El <i>factum principis</i>	681
C) La doctrina de la imprevisión o del riesgo imprevisible	681
D) La revisión de precios	687
4. Riesgo y ventura y fuerza mayor en el contrato de obra	690
III. <i>La extinción de los contratos administrativos</i>	691
1. El cumplimiento del contrato	692
A) La recepción provisional y definitiva en el contrato de obras	692
B) La mecánica del cumplimiento en el contrato de suministro	694
C) La duración del contrato de gestión de servicios públicos y el problema de la reversión	695
2. La nulidad de los contratos	697
3. La resolución de los contratos administrativos: Causas, modalidades y efectos	698
A) La pérdida o restricción de la personalidad o la capacidad del contratista	699
B) El incumplimiento del contratista	699
C) El incumplimiento de la Administración	701
D) La modificación, suspensión o supresión del objeto del contrato por la Administración	704
E) El mutuo disenso	705
IV. <i>La cesión del contrato y el subcontrato</i>	706
CAPITULO XIV. LA COACCION ADMINISTRATIVA. LA ACTIVIDAD TECNICA DE LA ADMINISTRACION.	
I. <i>El sentido general del tema de la coacción administrativa</i>	709
II. <i>Las manifestaciones de la coacción administrativa</i>	711
1. La ejecución forzosa	711
A) Concepto y ámbito	711
B) El acto administrativo como título de la ejecución	713

C)	La ejecución está «en línea directa de continuación del acto», y se dirige a actualizar la obligación que del mismo resulta, sin innovarla ni sustituirla	714
D)	La ejecución forzosa no requiere la firmeza del acto	716
2.	La coacción directa	717
3.	Coacción legítima y «vía de hecho»	720
III.	<i>Los medios de ejecución forzosa</i>	723
1.	El apremio sobre el patrimonio. El procedimiento de apremio	723
2.	La ejecución subsidiaria	724
3.	La multa coercitiva	725
4.	La compulsión sobre las personas	726
5.	El desahucio administrativo	727
6.	Principios generales de utilización de los medios de ejecución forzosa	728
IV.	<i>La coacción directa</i>	729
1.	Los supuestos de coacción directa	729
A)	La autodefensa administrativa: a) en general; b) en particular, la defensa posesoria	730
B)	Actuación coactiva de la Administración para el impedimento o la eliminación de hechos punibles y de infracciones de orden público	733
C)	En particular, el uso de las armas	734
D)	Las situaciones de estado de necesidad	737
2.	Principios generales en la actuación de la coacción directa	740
V.	<i>Las coacciones ilegítimas. La vía de hecho</i>	742
1.	Requisitos del concepto de vía de hecho	743
A)	Inexistencia o irregularidad sustancial del acto de cobertura.	743
B)	Irregularidad o exceso en la propia actividad de ejecución	745
2.	La protección ante la vía de hecho: medios utilizables	745
3.	Los interdictos de retener y recobrar	746
4.	La vía de hecho y la protección de las libertades públicas	747
VI.	<i>La actividad técnica de la Administración</i>	748
1.	Planteamiento general	748
2.	La teoría jurídica de la actividad técnica administrativa	750