

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA
TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ
Catedráticos de la Universidad Complutense de Madrid

CURSO
DE DERECHO
ADMINISTRATIVO
II

DÉCIMA EDICIÓN

THOMSON

CIVITAS

ÍNDICE GENERAL

ABREVIATURAS UTILIZADAS	9
-------------------------------	---

TÍTULO QUINTO: LA POSICIÓN JURÍDICA DEL ADMINISTRADO

CAPÍTULO XV. LA TEORÍA DEL ADMINISTRADO Y DE SUS SITUACIONES JURÍDICAS (I).

I. <i>El administrado en general y su capacidad jurídica y de obrar</i>	15
1. La figura del administrado y sus clases	15
2. La capacidad del administrado y sus circunstancias modificativas; en particular, nacionalidad, vecindad territorial, vecindad administrativa, sexo, edad, enfermedad, domicilio, religión, condena penal, procesamiento; la cuestión de la «buena conducta»	20
II. <i>Las situaciones jurídicas del administrado en general</i>	26
1. Consideraciones generales y cuadro sistemático	26
2. Las situaciones jurídicas subjetivas de carácter activo. En especial, las potestades del administrado	28
3. Las situaciones jurídicas pasivas. Sujeciones, deberes y obligaciones del administrado	30
A) Sujeciones	30
B) La teoría de los deberes públicos. Distinción entre deber y obligación	30
C) Los deberes de la Constitución	32
D) La imposición administrativa de deberes y obligaciones.	33
III. <i>Los derechos subjetivos del administrado</i>	34
1. Derechos subjetivos típicos	34
2. Derechos subjetivos y legalidad de la Administración	36
A) Planteamiento general	36
B) La cuestión en el Derecho Administrativo francés: la formación del recurso por exceso de poder como un supuesto recurso «objetivo» y el requisito del interés	37
C) El problema en Italia	39
D) El problema en Alemania.....	40
E) El problema en España	41
F) La explicación técnica de un tipo específico de derecho subjetivo	43
a) Crítica de las construcciones tradicionales	44
b) La construcción de este nuevo derecho subjetivo	47
3. Recapitulación	52
Nota bibliográfica	54

CAPÍTULO XVI. LA TEORÍA DEL ADMINISTRADO Y DE SUS SITUACIONES JURÍDICAS (II).

IV. <i>Las libertades públicas en particular</i>	55
1. El papel central de los derechos fundamentales en el sistema constitucional	55
2. Las libertades públicas y derechos fundamentales en general, sus clases y sus técnicas jurídicas	56
3. Los derechos fundamentales como derechos subjetivos	60
4. Funcionalidad jurídico-administrativa de las libertades públicas	60
A) En el plano formal	60
B) En el plano material	61
5. La protección jurisdiccional de las libertades públicas	64
V. <i>El derecho de los administrados a obtener prestaciones de los servicios públicos</i>	67
1. Los presupuestos del planteamiento tradicional y su crisis actual	67
2. El derecho de los administrados a los servicios públicos	69
A) Las notas dominantes del sistema en vigor	69
B) El derecho a la creación y mantenimiento de los servicios públicos u organizaciones prestacionales	72
C) El derecho al uso y disfrute de los servicios existentes ...	74
D) Un paso decisivo: el recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración creado por la LJ de 1998	76
E) La participación de los usuarios en la orientación del desenvolvimiento de los servicios	77
F) Técnicas adicionales de garantía	78
3. Observación final sobre el tema de la actividad prestacional de los entes públicos	80
VI. <i>La participación del administrado en las funciones administrativas.</i>	83
1. La participación en general, su ámbito y su carácter	83
2. La participación orgánica	86
A) La participación en Corporaciones públicas	86
B) La participación en órganos de la Administración no corporativa	87
3. La participación funcional	91
4. Las fórmulas cooperativas de participación	92
VII. <i>Actos jurídicos del administrado</i>	94
1. En general	94
2. Las principales especies de actos del administrado	95
A) Peticiones y solicitudes	95
B) Aceptaciones	96
C) Contratos y convenios con la Administración	96
D) Recursos y reclamaciones	97
E) Renuncias	97
F) Opciones	98

G) Requerimientos, intimaciones, declaraciones	98
--	----

Nota bibliográfica	99
---------------------------------	----

CAPÍTULO XVII. LA INCIDENCIA DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LAS SITUACIONES JURÍDICAS DEL ADMINISTRADO.

I. <i>Introducción</i>	101
II. <i>Creación y ampliación de situaciones activas favorables. El acto administrativo como título</i>	103
III. <i>Creación y ampliación de situaciones pasivas: operaciones de gravamen</i>	104
1. <i>Introducción: los tipos de incidencia negativa en la posición del administrado, su posible caracterización y sus clases</i>	104
2. <i>El sacrificio de situaciones de mero interés</i>	107
3. <i>Las limitaciones administrativas de derechos</i>	107
A) <i>Concepto</i>	107
B) <i>Tipos de limitaciones administrativas</i>	108
C) <i>La exigencia de un respaldo normativo específico y su rango</i>	110
D) <i>Las medidas de limitación administrativa</i>	112
E) <i>Clases de limitaciones administrativas</i>	113
F) <i>La no indemnizabilidad de las limitaciones</i>	113
4. <i>Precisiones adicionales sobre la licitud constitucional de las diferentes limitaciones y criterios para su elección</i>	114
5. <i>Potestades ablatorias (reales): expropiaciones, transferencias coactivas no expropiatorias, comisos</i>	120
6. <i>Prestaciones forzosas</i>	124
A) <i>Concepto, caracteres y clases</i>	124
B) <i>Prestaciones personales</i>	124
C) <i>Prestaciones reales</i>	125
7. <i>Imposición de deberes</i>	126
A) <i>Concepto de la figura y de su relevancia en el Derecho Administrativo</i>	126
B) <i>Imposición reglamentaria de deberes a los administrados</i>	127
C) <i>Deberes impuestos por decisión administrativa. Teoría de las órdenes</i>	127
D) <i>Deberes normativos fiscalizados por la Administración</i> ..	132
IV. <i>En particular, la técnica autorizatoria</i>	133
1. <i>La autorización como <i>genus</i></i>	133
2. <i>El concepto clásico de autorización y su crisis actual</i>	136
3. <i>Clases de autorizaciones</i>	138
A) <i>Criterios clasificatorios</i>	138
B) <i>Autorizaciones simples y autorizaciones operativas</i>	138
C) <i>Autorizaciones por operación y autorizaciones de funcionamiento</i>	140
D) <i>Autorizaciones regladas y autorizaciones discrecionales</i> ..	143
E) <i>Autorizaciones personales, reales y mixtas</i>	147

V. <i>La delimitación administrativa de derechos privados</i>	148
1. Introducción: la alternativa de la acción interventora sobre la libertad de actuación privada	148
2. La atribución de derechos privados de explotación de una actividad mediante la técnica concesional	150
A) El principio general	150
B) La calificación demanial de bienes cuya utilidad última es privada y no el de sostener una función pública estrictamente tal	151
C) El caso de los derechos de la caza	153
D) Las concesiones de servicio público e industriales	156
3. La delimitación del contenido normal del derecho de propiedad a través de Planes administrativos	157
A) En la propiedad urbana	157
B) La extensión de esta técnica a otras formas de propiedad o de empresa	159
Nota bibliográfica	162
CAPÍTULO XVIII. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.	
I. <i>Concepto, significado y extensión</i>	165
1. Concepto y formación de una potestad sancionatoria administrativa	165
2. El problema de la articulación técnico-jurídica de las sanciones administrativas	169
3. La aplicación de los principios generales del Derecho Penal al Derecho sancionador de la Administración	170
4. La cuestión de las sanciones disciplinarias y rescisorias.	171
A) La materia disciplinaria	171
B) El régimen disciplinario militar	173
C) Las llamadas sanciones rescisorias	174
5. Las sanciones tributarias	175
II. <i>Los principios del derecho sancionatorio administrativo</i>	176
1. La aplicación y la matización de los principios jurídico-penales	176
A) Principio de legalidad	176
B) Principio de tipicidad	179
C) Culpabilidad	181
D) Proporcionalidad	183
E) Derecho a la presunción de inocencia	183
F) Prescripción	186
III. <i>Las relaciones entre la potestad sancionatoria administrativa y la jurisdicción penal</i>	187
1. Incompatibilidad y <i>non bis in idem</i>	187
2. Precedencia del enjuiciamiento penal sobre el administrativo.	188
3. La autonomía del ilícito administrativo frente a la apreciación prejudicial del juez penal. La llamada prejudicialidad devolutiva en favor del juez administrativo	188

IV. <i>El procedimiento sancionador</i>	190
1. Principios generales	190
2. El procedimiento general sancionador. Reglas comunes.....	191
3. Los derechos de defensa del inculpado	195
A) Vista del expediente y proposición de prueba	195
B) La aplicación de los derechos del artículo 24 de la Constitución	195
V. <i>Las medidas sancionatorias administrativas</i>	198
1. Las clases de medidas sancionatorias y el problema de su limitación	198
2. Las medidas accesorias: incapacidades, comiso y responsabilidad civil derivada de la infracción	201
VI. <i>La efectividad de las sanciones y su impugnación jurisdiccional. Suspensión, solve et repete y reformatio in peius</i>	205
Nota bibliográfica	208

TÍTULO SEXTO: SACRIFICIO Y LESIÓN DEL PATRIMONIO DEL ADMINISTRADO

CAPÍTULO XIX. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA: LA POTESTAD EXPROPIATORIA.

I. <i>Introducción</i>	213
1. La historia normativa de la expropiación	213
2. Los dos aspectos de la institución expropiatoria	217
II. <i>Naturaleza y justificación de la potestad expropiatoria</i>	218
1. La potestad expropiatoria como potestad administrativa	218
2. Potestad expropiatoria actuada a través del legislador o del juez	218
A) Las expropiaciones legislativas en general	218
B) Las expropiaciones legislativas en España	221
C) Las expropiaciones judiciales	227
3. La justificación del poder de expropiar	228
III. <i>Los sujetos de la potestad expropiatoria</i>	229
1. Expropiante	229
2. Beneficiario	230
3. Expropiado	232
A) Sobre posibles sujetos excluidos	232
B) Titularidades con acceso a la condición de expropiado; concurso de titularidades	233
C) Aspectos formales de la condición de expropiado	234
IV. <i>El objeto de la potestad expropiatoria</i>	235
1. El enunciado general	235
2. El problema de los «intereses patrimoniales legítimos» como objeto expropiatorio	237
V. <i>La causa expropriandi</i>	238
1. En general	238

2.	Utilidad pública e interés social como fines legales de la expropiación.....	239
3.	Especificidad de la <i>causa expropriandi</i> para cada operación y su calificación por Ley.....	241
	A) Reserva legal en la calificación y su sentido	241
	B) El sistema legal. El problema de la declaración implícita en los Planes	242
VI.	<i>El contenido de la expropiación</i>	243
1.	La cláusula general del artículo 1.º LEF y su significado.	243
2.	El <i>criterium</i> de la expropiación: expropiaciones y limitaciones legales.....	245
	A) Significación del tema.....	245
	B) Privación	246
	C) Singularidad de la privación	247
	D) La indagación ulterior del criterio expropiatorio: beneficio y enriquecimiento	249
	E) Los problemas aplicativos: algunos ejemplos legales y los criterios interpretativos	250
	F) Expropiaciones plenas y no plenas.....	253
3.	La privación ha de ser «acordada imperativamente»	254
	A) El acuerdo imperativo directo. La diferencia entre expropiación y responsabilidad civil de la Administración	254
	B) La exclusión del ámbito de la expropiación de los sacrificios patrimoniales producidos en el seno de relaciones jurídicas singulares	256
4.	Las excepciones del concepto legal de expropiación: las llamadas «ventas o cesiones forzosas»	257
	A) El fenómeno de las llamadas «ventas forzosas»	257
	B) La naturaleza de estas operaciones	258
VII.	<i>El ejercicio de la potestad expropiatoria y su concreción sobre bienes determinados</i>	261
1.	El procedimiento expropiatorio en general	261
2.	La declaración de necesidad de la ocupación de los bienes o derechos objeto de la expropiación	262
	A) El sentido general de la declaración de necesidad de la ocupación, su finalidad y su desvirtuación	262
	B) El control de la legalidad de la aplicación de la <i>causa expropriandi</i> y de la necesidad específica de un bien concreto por depuración de alternativas de localización	265
	C) La extensión concreta de la necesidad y el problema de las expropiaciones parciales	268
	Nota bibliográfica	269

CAPÍTULO XX. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA (continuación): LA GARANTÍA PATRIMONIAL EN LA EXPROPIACIÓN. LAS EXPROPIACIONES ESPECIALES.

I. <i>Carácter esencial de la garantía expropiatoria y sus aspectos</i>	272
II. <i>La protección frente a la «vía de hecho»</i>	274
1. El concepto de «vía de hecho» en la expropiación y sus supuestos típicos.....	274
2. La reacción frente a la «vía de hecho»	276
A) La reacción interdictal	277
B) La acción específica en vía contencioso-administrativa contra la vía de hecho	278
III. <i>El derecho a las formas procedimentales</i>	279
IV. <i>La indemnización expropiatoria o «justo precio»</i>	280
1. El «justo precio» como garantía	280
2. Naturaleza de la indemnización expropiatoria. El principio del «previo pago»	281
A) La indemnización como carga legal. El momento de la producción del efecto expropiatorio. La justificación y las consecuencias de la regla del «previo pago». El carácter constitucional de la regla	281
B) Las correcciones de la regla del «previo pago»	286
3. En particular, la expropiación urgente	290
A) El sistema legal y su naturaleza	290
B) La desnaturalización del sistema	293
C) La necesaria corrección del sistema	296
4. El sistema de valoración del justiprecio	299
A) El acuerdo amigable o mutuo acuerdo	299
B) El Jurado Provincial de Expropiación.....	300
5. La garantía judicial de la valoración	303
V. <i>Extensión de la indemnización y criterios de valoración</i>	306
1. El concepto de justo precio. Elementos integrantes	306
A) El concepto general	306
B) Elementos integrantes del justiprecio y momento de la valoración	308
C) El criterio formal de los valores fiscales y su relativización. El principio del «valor real»	311
2. La libertad estimativa del artículo 43 LEF y su utilización jurisprudencial	313
A) Principio general	313
B) Valoración de explotaciones agrícolas	314
C) Valoración de industrias y establecimientos mercantiles. .	316
D) Valoración de arrendamientos	317
VI. <i>El pago del justo precio</i>	319
VII. <i>La garantía del justiprecio frente a demoras y depreciación monetaria</i>	320

1.	Planteamiento general del problema	320
2.	Análisis de las técnicas correctoras de la LEF y su insuficiencia	321
	A) La reducción de los plazos del procedimiento	321
	B) Los intereses de demora	322
	C) La retasación	323
	D) La calificación preferencial de los procesos sobre expropiación	324
3.	La corrección de las iniquidades resultantes	325
	A) Separación temporal entre la iniciación del expediente expropiatorio y el momento de fijación del justiprecio... ..	325
	B) Separación temporal entre la privación expropiatoria y la fijación del justiprecio	326
	C) Separación temporal entre la fijación del justiprecio y su pago efectivo	329
VIII.	<i>La reversión del bien expropiado</i>	330
	1. Justificación y naturaleza de la reversión	330
	2. Supuestos legales y condiciones de ejercicio	333
	A) Los supuestos de hecho de la reversión y excepciones a la misma	333
	B) El surgimiento del derecho a la reversión y su régimen ..	335
	C) El ejercicio del derecho de reversión	337
	3. La indemnización reversional	337
IX.	<i>Las expropiaciones especiales</i>	339
	1. Sentido y alcance de la especialidad	339
	2. La expropiación por zonas o grupos de bienes	340
	3. La expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o expropiación-sanción	341
	4. Expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico	342
	5. Expropiación por Entidades Locales	342
	6. Expropiación que da lugar al traslado de poblaciones	343
	7. Expropiaciones por causa de colonización y mejora agraria. ..	344
	A) Expropiaciones para la transformación de grandes zonas	345
	B) Expropiación por causa del interés social	345
	C) Expropiación de fincas mejorables y por causa de reforma agraria	346
	8. Expropiaciones por causa de obras públicas	347
	9. La expropiación en materia de propiedad industrial	347
	10. La expropiación por razones de defensa nacional y seguridad del Estado	347
	11. Otros procedimientos especiales	348
X.	<i>En particular, las expropiaciones urbanísticas</i>	348
	1. La prioridad aplicativa de la legislación urbanística	348
	2. Las diversas funciones del instituto expropiatorio en el ámbito urbanístico	349

A) La expropiación como sistema general de ejecución de los Planes y como técnica alternativa de recuperación de las plusvalías urbanísticas	349
B) La expropiación como instrumento para la ejecución de los sistemas generales o de operaciones urbanísticas aisladas	351
C) La expropiación como fórmula para la constitución de patrimonios públicos de suelo	352
D) La expropiación como sanción por el incumplimiento de las obligaciones y cargas que pesan sobre los propietarios de suelo	353
3. Las especialidades procedimentales	354
4. Los criterios de valoración	355
A) El problema general y la formación del sistema vigente .	355
B) El sistema actual	357
5. La nueva regulación de la reversión en las expropiaciones urbanísticas.....	358
Nota bibliográfica	359

CAPÍTULO XXI. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.

I. <i>Introducción</i>	361
II. <i>El proceso de afirmación de la responsabilidad patrimonial del Estado</i>	363
1. El principio <i>the king can do not wrong</i> como punto de partida.	363
2. La ruptura por vía legislativa. El ejemplo de los ordenamientos anglosajones.....	364
3. La evolución por vía jurisprudencial. En especial, el ejemplo del Derecho francés	366
A) El problema en el Derecho alemán.....	366
B) El ejemplo del Derecho francés.....	368
III. <i>La responsabilidad patrimonial de la Administración en nuestro Derecho: orígenes y evolución</i>	371
1. La situación anterior a la LEF.....	371
2. La situación actual	374
IV. <i>Los presupuestos de la responsabilidad de la Administración</i>	377
1. Universalidad de la cláusula general de responsabilidad patrimonial	377
2. La configuración básica de la responsabilidad patrimonial de la Administración	379
3. El concepto técnico-jurídico de lesión resarcible y sus notas características	382
4. El problema de la imputación	390
A) Planteamiento general	390
B) La fórmula legal y los problemas específicos de la responsabilidad del Estado-Juez	391
C) Títulos y modalidades de imputación del daño a la Administración	395

5.	La relación de la causalidad	403
A)	El problema de la causalidad en la producción del daño. Equivalencia de condiciones, causalidad adecuada, apreciación pragmática	403
B)	La incidencia de causa extraña, culpa de la víctima y hecho de un tercero. El concurso de causas y su tratamiento	406
6.	La cobertura por la Administración de la responsabilidad del funcionario. Acciones de regreso	413
V.	<i>El problema de la imputación a la Administración de los daños producidos «por hecho de las Leyes»</i>	415
1.	El surgimiento de una jurisprudencia que afirma con énfasis la posibilidad de que los Tribunales contencioso-administrativos declaren una responsabilidad patrimonial «del Estado Legislador»	415
2.	La supuesta base constitucional en el artículo 9.3 de la Constitución	417
3.	El supuesto apoyo en el principio de protección de la confianza legítima	418
4.	El supuesto ejemplo del Derecho Comparado	419
5.	La falta absoluta de jurisdicción de jueces y Tribunales contencioso-administrativos para declarar una responsabilidad patrimonial del Legislador	420
6.	Dos casos singulares y excepcionales: la infracción del Derecho Comunitario por las leyes internas y la invalidación de éstas por el Tribunal Constitucional	423
A)	El caso de la infracción del Derecho Comunitario por las Leyes internas	424
B)	El caso de las Leyes anuladas por el Tribunal Constitucional	425
7.	El caso singularísimo de la afección por una Ley a una relación bilateral específica de un particular con una Administración pública	428
VI.	<i>La efectividad de la reparación</i>	429
1.	Principios generales	429
A)	Reparación <i>in natura</i> e indemnización suplementaria ...	429
B)	La extensión de la reparación	431
C)	Momento de la valoración del perjuicio	434
D)	En particular, el problema de los intereses de demora por deudas de dinero	436
2.	Referencia a regímenes especiales	439
VII.	<i>La acción de responsabilidad</i>	441
1.	Plazo de ejercicio y prescripción	441
2.	El procedimiento de reclamación	444
3.	La reparación de los daños causados por un acto administrativo recurrido	447
4.	La garantía judicial	448

Nota bibliográfica	449
--------------------------	-----

TÍTULO SÉPTIMO: LAS GARANTÍAS FORMALES DE LA POSICIÓN JURÍDICA DEL ADMINISTRADO: PROCEDIMIENTO Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS

CAPÍTULO XXII. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

I. <i>Introducción</i>	453
II. <i>El procedimiento administrativo como institución jurídica. Concepto y clases de procedimientos</i>	454
1. Naturaleza y fines del procedimiento administrativo	454
2. La estructura técnica del procedimiento	460
3. Clases de procedimientos	461
III. <i>La regulación del procedimiento administrativo en nuestro Derecho.</i>	464
1. La situación anterior a la LPC	464
2. La regulación vigente del procedimiento administrativo	467
A) La aplicabilidad general de la LPC a todas las Administraciones Públicas. El principio y sus limitaciones	467
B) El procedimiento administrativo en la Administración institucional	470
C) El procedimiento administrativo en la llamada Administración corporativa	473
IV. <i>Los principios generales del procedimiento administrativo</i>	474
1. El carácter contradictorio del procedimiento administrativo ..	475
2. El principio de economía procesal	477
3. El principio <i>in dubio pro actione</i>	479
4. El principio de oficialidad	481
5. Exigencia de legitimación	483
6. La imparcialidad en el procedimiento administrativo	485
7. El principio de transparencia	488
8. La gratuidad del procedimiento administrativo	493
V. <i>Los interesados en el procedimiento administrativo</i>	493
1. Conceptos y clases de interesados	493
2. La posición de los interesados en el procedimiento	496
3. Capacidad y representación de los interesados	497
VI. <i>La estructura del procedimiento administrativo</i>	498
1. La iniciación del procedimiento: sus formas y sus efectos	498
A) Iniciación de oficio e iniciación a instancia de parte. Derecho de petición	498
B) Efectos de la iniciación del procedimiento	502
2. Instrucción del procedimiento	503
A) Alegaciones	503
B) Informes	506
C) La prueba en el procedimiento administrativo	507
D) El trámite de audiencia y vista del expediente	514
3. Terminación del procedimiento	515

A)	Consideraciones generales. La propuesta de resolución .	515
B)	La resolución. El principio de congruencia y sus modulaciones	516
C)	El desistimiento y la renuncia	518
D)	La caducidad del procedimiento	519
E)	La imposibilidad material de continuar el procedimiento.	521
F)	Fórmulas convencionales de terminación	522
VII.	<i>La cuestión de la lengua en el procedimiento administrativo</i>	524
	Nota bibliográfica	526
CAPÍTULO XXIII. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.		
I.	<i>Concepto y caracterización. Significado real de la vía administrativa de recurso</i>	527
1.	Los recursos administrativos como garantía	528
2.	Los recursos administrativos como presupuesto de la impugnación jurisdiccional	530
3.	La reforma del sistema de recursos realizada por la LPC y la «reforma de la reforma»	531
II.	<i>Clases de recursos y regulación positiva</i>	535
III.	<i>El procedimiento administrativo en vía de recurso. Principios generales</i>	539
1.	Elementos subjetivos	539
A)	Autoridad competente para resolver los recursos	539
B)	El recurrente	541
2.	Elementos objetivos: actos y disposiciones impugnables	543
3.	Análisis del procedimiento propiamente dicho	544
A)	La interposición y sus efectos	544
B)	Tramitación del recurso. En especial, el trámite de audiencia	546
C)	Terminación del procedimiento. En especial, el problema de la <i>reformatio in peius</i>	548
IV.	<i>El recurso de alzada</i>	551
V.	<i>El recurso de reposición</i>	553
VI.	<i>El recurso extraordinario de revisión</i>	554
VII.	<i>Procedimientos alternativos de impugnación o reclamación</i>	558
VIII.	<i>La especialidad de la vía de recurso en materia fiscal. Las reclamaciones económico-administrativas</i>	560
1.	Consideraciones generales	560
2.	El principio de separación entre la actividad de gestión y la actividad de resolución. Los Tribunales Económico-Administrativos: su naturaleza	561
3.	La materia económico-administrativa. Actos impugnables ...	563
4.	El procedimiento en la vía económico-administrativa	564
A)	La extensión de la revisión en vía económico-administrativa	564
B)	El recurso de reposición previo a la vía económico-administrativa	565

C) Los recursos económico-administrativos propiamente dichos	565
5. La vía económico-administrativa en la esfera local	567
Nota bibliográfica	568

TÍTULO OCTAVO: LA TUTELA JURISDICCIONAL DE LA POSICIÓN JURÍDICA DEL ADMINISTRADO

CAPÍTULO XXIV. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: NATURALEZA, EXTENSIÓN, LÍMITES.

I. <i>La formación del contencioso-administrativo</i>	571
1. La formación del contencioso-administrativo francés	571
2. El contencioso-administrativo en España hasta la LJ de 1956..	574
3. La Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956	576
II. <i>La Constitución de 1978 y el contencioso-administrativo</i>	578
1. La significación general de la Constitución para la jurisdicción contencioso-administrativa	578
2. La Ley de 26 de diciembre de 1978, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales	580
3. La crisis de la legislación preconstitucional y su obligada reforma: la nueva Ley jurisdiccional de 13 de julio de 1998 ..	580
III. <i>Los órganos de la jurisdicción</i>	583
1. Juzgados de lo Contencioso-Administrativo	583
2. Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo	585
3. Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia	586
A) Composición	586
B) Competencia	586
4. Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional	587
5. Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo	588
A) Composición	588
B) Competencia	589
6. La Sala especial del artículo 61 LOPJ	590
7. La regla especial de la nueva disposición adicional séptima de la LJ	590
8. Reglas complementarias	590
IV. <i>Naturaleza y caracteres</i>	591
1. La inserción del contencioso-administrativo en el sistema de autotutela y de la responsabilidad constitucional del Ejecutivo e instituciones garantizadas	591
2. Sobre el supuesto carácter no pleno de la jurisdicción contencioso-administrativa y de su limitación al restablecimiento de la legalidad objetiva, sin posibilidad de imponer condenas de hacer. El carácter necesariamente «subjetivo» de la jurisdicción o de tutela de derechos e intereses legítimos del ciudadano	593

3. Sobre el carácter impugnatorio del recurso contencioso-administrativo y el llamado carácter revisor de la jurisdicción ..	596
V. <i>Extensión y límites</i>	601
1. La extensión de la jurisdicción contencioso-administrativa: El alcance de la cláusula general	601
A) Actos de los órganos del Poder Judicial, del Poder Legislativo, Tribunal de Cuentas, Administración electoral, Tribunal Constitucional, Asambleas legislativas autonómicas y otros órganos constitucionales no integrados en la Administración del Estado	602
B) La llamada Administración corporativa y demás fórmulas de autoadministración	604
C) Concesionarios de servicios públicos	605
D) La Administración institucional y entidades dependientes de ella	606
E) Órganos de naturaleza híbrida, jurisdiccional-administrativa	607
2. Los límites de la jurisdicción contencioso-administrativa	608
A) Delimitación negativa. Materias excluidas y materias ajenas a la jurisdicción contencioso-administrativa; los actos de gobierno como materia incluida	608
B) Delimitación positiva: la competencia de atribución de la jurisdicción contencioso-administrativa	616
C) Las cuestiones prejudiciales e incidentales	616
VI. <i>La jurisdicción como presupuesto procesal</i>	617
Nota bibliográfica	619
 CAPÍTULO XXV. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: EL PROCEDIMIENTO Y LA SENTENCIA.	
I. <i>Introducción</i>	621
II. <i>Las partes en el proceso contencioso-administrativo</i>	623
1. Observaciones generales	623
2. Dualidad de partes. Emplazamiento de las mismas	624
A) Partes del proceso contencioso-administrativo	624
B) Emplazamiento	626
C) La peculiaridad de la Administración como parte	626
3. Requisitos de las partes	627
A) Capacidad, representación, postulación	627
B) En especial, la legitimación	629
C) La acción pública y la acción vecinal	634
4. El principio de igualdad de las partes	635
III. <i>El objeto del recurso contencioso-administrativo</i>	637
1. Las pretensiones de las partes. El carácter subjetivo del proceso contencioso-administrativo	637
2. Actividad administrativa impugnabile	639
3. Clases de pretensiones. El requisito de congruencia y sus modulaciones	642

IV. <i>El procedimiento en primera o única instancia</i>	644
1. La interposición del recurso y sus efectos	644
A) Requisitos de la interposición. En especial, la vieja regla de <i>solve et repete</i>	644
B) Plazos de interposición del recurso	645
C) Efectos de la interposición del recurso	648
2. La tutela cautelar en el proceso contencioso-administrativo ..	648
A) Principios generales	648
B) La regulación de las medidas cautelares en la nueva LJ ..	651
a) Régimen general	651
b) Las medidas cautelares precontractuales	656
C) El régimen procesal de las medidas cautelares y su grave insuficiencia	658
3. La tramitación del recurso	658
4. La terminación del procedimiento	661
A) La inadmisión anticipada del recurso	662
B) El desistimiento del demandante	662
C) Transacción	663
D) El allanamiento	664
V. <i>La sentencia</i>	664
1. Contenido y alcance de la sentencia	664
A) Los pronunciamientos posibles	664
B) Alcance subjetivo de la sentencia	667
2. La ejecución de las sentencias	668
A) Los principios tradicionales y su superación constitucional.....	668
B) El régimen de la ejecución de sentencia en la nueva LJ ..	669
a) El sistema de la ejecución judicial	669
b) La situación procesal durante la ejecución	670
c) Imposibilidad de ejecución y posible expropiación de la sentencia	671
C) El caso particular de las condenas al pago de cantidad ..	672
D) La extensión de la sentencia a terceros, especialmente en el caso de los llamados «actos en masa»	677
3. La ejecución provisional de sentencias objeto de recurso	679
VI. <i>Recursos contra providencias, autos y sentencias</i>	680
1. Recursos contra providencias y autos	680
2. Recurso ordinario de apelación	680
3. El recurso de casación	682
A) Objeto del recurso.....	682
B) Los motivos	684
C) El procedimiento	686
D) La sentencia	689
4. El recurso de casación para la unificación de doctrina	690
5. El recurso de casación en interés de Ley	692

6. El recurso de revisión	694
VII. <i>Procedimientos especiales</i>	695
1. El procedimiento abreviado	695
2. Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona (arts. 114 y sigs. LJ)	696
3. La cuestión de ilegalidad	698
4. Procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos	700
VIII. <i>Las costas del proceso</i>	702
Nota bibliográfica	702
CAPÍTULO XXVI. LA ADMINISTRACIÓN Y LA JUSTICIA ORDINARIA.	
I. <i>Introducción</i>	705
II. <i>La posición especial de la Administración en el proceso ordinario. Manifestaciones</i>	706
1. Origen histórico	706
2. La cobertura legal del sistema en la actualidad	709
3. Análisis individualizado de las reglas enunciadas	711
A) Especialidades relativas a los presupuestos del proceso.	711
B) Especialidades relativas al desarrollo del proceso	713
C) Especialidades relativas a la terminación del proceso y a sus efectos	715
D) La reconducción a la Constitución del viejo privilegio de exclusión de ejecución judicial. Remisión	718
III. <i>La reclamación administrativa previa a la vía judicial</i>	719
1. Origen y evolución	719
2. Reclamación previa y acto de conciliación	723
3. Ámbito de aplicación	725
4. La reclamación previa como procedimiento administrativo .	727
5. La reclamación previa como presupuesto procesal	729
IV. <i>Sustitución procesal de la Administración. Supuestos legales</i>	732
Nota bibliográfica	734