

JOSÉ LUIS VILLAR EZCURRA
Profesor Titular de Derecho Administrativo

DERECHO ADMINISTRATIVO ESPECIAL

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y
ACTIVIDAD DE LOS PARTICULARES



ÍNDICE

Prólogo	17
Lección primera.—La actividad de la Administración	21
I. LOS CAUCES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA	21
1. <i>El Derecho difuso</i>	21
2. <i>La clasificación de actividades</i>	24
II. LOS TÍTULOS DE INTERVENCIÓN	25
1. <i>Antecedentes históricos</i>	25
2. <i>El principio de cobertura constitucional</i>	28
III. LAS FORMAS DE INTERVENCIÓN	29
1. <i>El problema terminológico</i>	29
2. <i>Antecedentes históricos</i>	30
3. <i>El enfoque doctrinal</i>	32
3.1. Consideraciones generales	32
3.2. Las teorías duales	33
3.3. La trilogía de actividades	34
3.4. El cuadro de actividades	34
IV. LAS TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA	38
1. <i>El concepto de técnicas</i>	38
2. <i>El encuadramiento de las técnicas de intervención</i>	38
3. <i>La intercambiabilidad de las técnicas</i>	40
NOTA BIBLIOGRÁFICA	41
Lección segunda.—La actividad de mantenimiento del orden público: policía administrativa	43
I. LOS CONCEPTOS DE ORDEN PÚBLICO Y DE POLICÍA	43
1. <i>Precisiones terminológicas</i>	43
2. <i>La delimitación del concepto de orden público</i>	45
3. <i>Fundamentos doctrinales de la actividad de policía</i>	47
II. LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL	48
1. <i>Constitución y actividad de policía</i>	48
2. <i>La actividad de policía en el ámbito de los derechos fundamentales y libertades públicas</i>	51
III. CLASES DE POLICÍA ADMINISTRATIVA.....	53
1. <i>La expansión del concepto de orden público: el interés público protegido</i> .	53
2. <i>Policía administrativa y libertad de empresa</i>	56
2.1. El artículo 38 de la Constitución.....	56
2.2. La protección del libre mercado.....	56
3. <i>El control de la actividad económica</i>	60
3.1. Control del establecimiento de empresas	60
3.2. Control del funcionamiento de la empresa: producción y precios.	62

4.	<i>Otras manifestaciones de la policía administrativa</i>	66
4.1.	El «orden público» implicado.....	66
4.2.	La defensa de los usuarios.....	66
4.3.	La seguridad en las industrias.....	68
4.4.	La preocupación medioambiental.....	69
4.4.1.	Aspectos generales.....	69
4.4.2.	Las actividades clasificadas: el RAMINP	70
4.4.3.	Los residuos tóxicos y peligrosos.....	72
4.4.4.	La contaminación atmosférica	73
4.4.5.	La evaluación del impacto ambiental.....	76
IV.	LAS TÉCNICAS DE POLICÍA	77
1.	<i>Planteamiento general</i>	77
2.	<i>La regulación de actividades</i>	78
3.	<i>Las prohibiciones y obligaciones</i>	79
3.1.	Las prohibiciones	79
3.2.	La imposición de obligaciones	80
4.	<i>Actos de comprobación: certificaciones, homologaciones y verificaciones</i>	81
5.	<i>Las autorizaciones</i>	82
5.1.	Concepto y naturaleza.....	82
5.2.	Clasificación.....	83
5.3.	Régimen jurídico	84
6.	<i>Las sanciones administrativas</i>	87
6.1.	Concepto y fundamento de la potestad sancionadora de la Administración.....	87
6.2.	Principios y limitaciones de la potestad sancionadora.....	88
6.3.	El procedimiento sancionador	91
6.3.1.	Las garantías del procedimiento.....	91
6.3.2.	Las fases del procedimiento general.....	93
6.3.3.	El procedimiento simplificado.....	95
	NOTA BIBLIOGRÁFICA	96
	Lección tercera.—La actividad administrativa de estímulo: el fomento	97
I.	EL CONCEPTO DE ACTIVIDAD DE FOMENTO	97
1.	<i>Delimitación del concepto</i>	97
2.	<i>El principio de convertibilidad de las técnicas de fomento</i>	100
II.	EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	101
1.	<i>Los sistemas medievales de impuestos o tasas afectadas</i>	101
2.	<i>Las subvenciones en período de los Austrias</i>	102
3.	<i>El incremento de la intervención de la Corona y el despotismo ilustrado</i>	103
4.	<i>La consolidación del fomento en el siglo XIX</i>	104
5.	<i>La legislación de la primera mitad del siglo XX: el fomento a la actividad de los particulares</i>	106
5.1.	Consideraciones generales.....	106
5.2.	Intervención en la agricultura	106
5.3.	Intervención en la vivienda.....	107
5.4.	Intervención en la industria.....	109
5.5.	Intervención en el comercio	110

III. LAS TÉCNICAS DE FOMENTO EN GENERAL	112
1. <i>Clasificación de las técnicas de fomento</i>	112
2. <i>Técnicas honoríficas y psicológicas</i>	112
3. <i>Técnicas de estímulo jurídico</i>	112
4. <i>Técnicas de estímulo económico</i>	114
4.1. Consideraciones generales	114
4.2. Clasificación.....	114
4.3. Los estímulos económicos y la planificación: la acción concertada.....	115
IV. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD DE FOMENTO	117
1. <i>La cobertura constitucional</i>	117
2. <i>Análisis especial de las subvenciones como técnica de fomento</i>	120
2.1. Concepto y naturaleza.....	120
2.2. Tipos de subvenciones.....	121
3. <i>Regulación de las subvenciones</i>	122
3.1. Consideraciones generales	122
3.2. Régimen jurídico	123
3.2.1. Ámbito de aplicación.....	123
3.2.2. Requisitos para la concesión de subvenciones	124
3.2.3. Procedimiento	125
3.2.3.1. Iniciación.....	125
3.2.3.2. Instrucción	126
3.2.3.3. Resolución	127
3.2.4. La contrapartida de las subvenciones	127
3.2.4.1. Obligaciones del beneficiario.....	127
3.2.4.2. Consecuencias del incumplimiento de las obligaciones impuestas al beneficiario	128
3.2.4.2.1. El reintegro de la subvención.....	128
3.2.4.2.2. La imposición de sanciones	128
4. <i>El Derecho comunitario ante las subvenciones</i>	129
V. ANÁLISIS SECTORIAL.....	132
1. <i>Consideraciones generales</i>	132
2. <i>La acción de fomento en la agricultura</i>	133
2.1. Las medidas generales de fomento: la LRDA	133
2.2. Las ayudas comunitarias: el FEOGA	134
2.3. Otras medidas de fomento.....	135
3. <i>La acción de fomento en la vivienda</i>	136
4. <i>La acción de fomento en el comercio</i>	138
4.1. Comercio exterior	138
4.2. Comercio interior	139
4.2.1. Ayudas para la reforma de estructuras comerciales	139
4.2.2. Ferias internacionales y nacionales.....	139
NOTA BIBLIOGRÁFICA	140
Lección cuarta.—La actividad administrativa de prestación directa: la empresa pública	143
I. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE PRESTACIÓN DIRECTA	143
1. <i>Planteamiento general</i>	143

2.	<i>La ausencia de fines típicos en la empresa pública</i>	144
3.	<i>La delimitación del concepto de empresa pública: tipología</i>	146
3.1.	Concepto de empresa pública	146
3.2.	Clasificación de las empresas públicas	147
II.	EVOLUCIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA EN ESPAÑA	148
1.	<i>Precedentes de la empresa pública: siglos XVI al XVII</i>	148
2.	<i>El periodo liberal: siglo XIX</i>	149
3.	<i>Los comienzos del intervencionismo: la Dictadura de Primo de Rivera</i> ..	151
4.	<i>Apogeo de la empresa pública: creación del INI y nacionalizaciones</i>	152
4.1.	El Instituto Nacional de Industria (INI)	152
4.2.	La política de nacionalización	153
4.3.	Los Planes de Desarrollo y el principio de subsidiariedad	154
5.	<i>Crisis de la empresa pública</i>	155
5.1.	Dispersión de situaciones y ausencia de regulación genérica	155
5.2.	La crisis económica y la reconversión industrial	156
5.3.	La desaparición de los monopolios fiscales: el Derecho comunitario	156
5.4.	Desaparición del INI: el SEPI y la Agencia Industrial del Estado	158
5.5.	La privatización de empresas públicas	160
6.	<i>La huida hacia el Derecho privado</i>	162
III.	RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMPRESA PÚBLICA	163
1.	<i>Las coordenadas constitucionales</i>	163
1.1.	El sector público en la Constitución	163
1.2.	El artículo 128 de la Constitución	164
2.	<i>Antecedentes de la regulación jurídica vigente</i>	166
2.1.	La Ley de Entidades Estatales Autónomas	166
2.2.	La Ley y el Reglamento de Patrimonio del Estado	168
3.	<i>Régimen jurídico vigente: la LGP y la LOFAGE</i>	169
IV.	EL CONTROL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS	170
1.	<i>Límites del concepto de empresa pública</i>	170
2.	<i>El control de las empresas públicas</i>	172
3.	<i>Fiscalización de la actuación de las empresas públicas</i>	173
	NOTA BIBLIOGRÁFICA	174
	Lección quinta.—La intervención administrativa por vía de garantía de prestaciones: el servicio público	177
I.	LA FORMA DE INTERVENCIÓN Y LAS TÉCNICAS UTILIZADAS	177
1.	<i>Consideraciones generales</i>	177
2.	<i>Descripción fenomenológica</i>	179
II.	EL PROBLEMA DE LA DEFINICIÓN UNIFORME DEL SERVICIO PÚBLICO	180
1.	<i>Los intentos fallidos de definición y el Derecho comparado</i>	180
2.	<i>El servicio público como expresión genérica y como concepto</i>	184
III.	SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN ESPAÑA	186
1.	<i>Planteamiento general: el principio de tipicidad</i>	186
2.	<i>La legislación general</i>	187
2.1.	La legislación desamortizadora	187

3.	<i>El servicio público como criterio jurisdiccional y la legislación de contratos</i>	188
4.	<i>Las causas extrajurídicas</i>	190
4.1.	La secularización de actividades.....	190
4.2.	La apertura al público.....	191
4.3.	La revolución industrial y los avances tecnológicos.....	192
5.	<i>Las actividades de servicio público: bloques y sectores</i>	194
IV.	RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL Y CARACTERÍSTICAS COMUNES DE LAS ACTIVIDADES DE SERVICIO PÚBLICO.....	197
1.	<i>Consideraciones generales</i>	197
2.	<i>Las coordenadas constitucionales: la escala de la «publicatio»</i>	198
3.	<i>El Derecho comunitario</i>	201
3.1.	Los servicios de interés económico general.....	201
3.2.	El proceso de liberalización de actividades en la Comunidad Europea.....	202
3.3.	Incidencia de la liberalización sobre la «publicatio».....	203
3.4.	Sustitución de la «publicatio» por la «regulación».....	205
3.5.	La Carta Europea de los Servicios Públicos y el concepto de servicio universal.....	206
4.	<i>Características de las actividades de servicio público</i>	210
4.1.	Planteamiento general.....	210
4.2.	La declaración como servicio público: el principio de tipicidad y la escala de la «publicatio».....	211
4.3.	Carácter material y positivo de la prestación.....	213
4.4.	La apertura al público.....	214
4.5.	La universalidad de la prestación.....	215
4.6.	La igualdad de acceso y de trato al usuario.....	217
4.7.	El principio de continuidad.....	218
4.8.	El control de la Administración.....	220
	NOTA BIBLIOGRÁFICA.....	221
	Lección sexta.—La prestación de los servicios públicos: elementos subjetivos	223
I.	LOS ELEMENTOS SUBJETIVOS DEL SERVICIO PÚBLICO.....	223
1.	<i>Consideraciones generales</i>	223
2.	<i>La posición de supremacía de la Administración</i>	224
3.	<i>El distinto alcance de la «publicatio»</i>	226
II.	LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	228
1.	<i>La situación de la Administración</i>	228
2.	<i>La potestad tarifaria y la fijación de los precios de mercado</i>	230
2.1.	Las tarifas en general: el problema de su naturaleza jurídica....	230
2.2.	La potestad tarifaria de la Administración en los servicios publicados.....	233
2.3.	La formación y control de los precios en las actividades liberalizadas.....	235
3.	<i>Las potestades de control y sanción</i>	236
III.	LOS USUARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO.....	237
1.	<i>La determinación de la consideración de usuario</i>	237
2.	<i>Situación jurídica del usuario: derechos y obligaciones</i>	239

IV. LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	243
1. <i>La condición de gestor u operador del servicio</i>	243
2. <i>Las formas de prestación de los servicios públicos</i>	244
3. <i>La prestación directa</i>	246
3.1. Consideraciones generales	246
3.2. Prestación por órgano indiferenciado	246
3.3. Prestación por órgano especial	247
3.4. Prestación por Entidad Pública Empresarial	247
3.5. Prestación por empresa pública	247
4. <i>Prestación mixta entre la Administración y los particulares</i>	248
5. <i>La prestación indirecta</i>	249
5.1. Planteamiento general	249
5.2. El arrendamiento	249
5.3. El concierto	250
5.4. La gestión interesada	250
5.5. La autorización	251
5.5.1. El marco de referencia	251
5.5.2. Tipos de autorizaciones	252
5.5.3. Naturaleza de las autorizaciones	253
V. LA CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO	254
1. <i>Concepto y naturaleza</i>	254
2. <i>Otorgamiento de la concesión</i>	255
3. <i>La relación concesional</i>	257
3.1. Derechos y obligaciones de las partes	257
3.1.1. Obligaciones del contratista	257
3.1.1.1. Continuidad en la prestación	258
3.1.1.2. Mantenimiento del orden en el servicio	258
3.1.2.3. Indemnización de los daños causados a terceros	259
3.1.1.4. Principio de no discriminación de trato	259
3.1.2. Derechos del contratista	259
3.1.2.1. Beneficios especiales	260
4. <i>Modificaciones del contrato</i>	261
4.1. Modificaciones en la remuneración del contratista	261
4.2. Modificaciones en la calidad de las prestaciones	263
4.3. Modificaciones en la cantidad de la prestación	264
4.4. Modificaciones en la duración del contrato	264
5. <i>Cumplimiento del contrato</i>	265
6. <i>Resolución del contrato</i>	265
6.1. Causas de la resolución	265
6.2. El incumplimiento por el contratista	266
NOTA BIBLIOGRÁFICA	268
Lección séptima.—Los bloques de actividades de servicio público	269
I. LA DIVERSIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS	270
1. <i>Los factores de dispersión del concepto</i>	270
2. <i>Los elementos de cohesión: bloques y sectores</i>	272
II. EL BLOQUE DE LOS SERVICIOS SOCIALES	275
1. <i>Características generales</i>	275

2.	<i>La educación</i>	276
2.1.	Las primeras regulaciones estatales.....	276
2.2.	De la Ley Moyano a la Ley General de Educación de 1970	278
2.3.	Régimen jurídico vigente	279
2.3.1.	Consideraciones generales: coordinadas constitucionales.....	279
2.3.2.	La Ley Reguladora del Derecho a la Educación y la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo	281
2.3.3.	La Ley de Reforma Universitaria.....	283
2.4.	La educación como actividad de servicio público	285
3.	<i>Las prestaciones sociales</i>	286
3.1.	Antecedentes históricos: la beneficencia	286
3.2.	La previsión social.....	288
3.3.	La Seguridad Social	289
III.	EL BLOQUE DE LOS SERVICIOS ECONÓMICOS.....	291
A)	<i>EL SECTOR DE LAS COMUNICACIONES:</i>	
1.	<i>Cuadro general de actividades</i>	291
2.	<i>La aparición de las técnicas de comunicación</i>	292
2.1.	Las primeras técnicas.....	292
2.2.	Las técnicas avanzadas de telecomunicación.....	296
3.	<i>El Servicio de Correos</i>	297
3.1.	Antecedentes.....	297
3.2.	Régimen jurídico vigente	299
3.2.1.	Consideraciones generales: la política de liberalización comunitaria.....	299
3.2.2.	El Servicio postal universal y los servicios reservados....	301
3.2.3.	Régimen jurídico del Ente Público Empresarial «Correos y Telégrafos».....	304
4.	<i>Los servicios de Telecomunicaciones</i>	306
4.1.	Las primeras regulaciones	306
4.1.1.	Telégrafo.....	306
4.1.2.	Telefonía	306
4.1.3.	Radiocomunicaciones.....	308
4.2.	Las innovaciones tecnológicas y la primera regulación general: la LOT de 1987.....	309
4.3.	La política comunitaria y la liberalización de las telecomunicaciones.....	311
4.3.1.	El Libro Verde de 1987.....	312
4.3.2.	Desarrollo normativo del Libro Verde de 1987	313
4.3.3.	Acción pretoriana del Tribunal de Justicia	314
4.3.4.	Libro Verde sobre comunicaciones móviles y personales (1994) y política de infraestructuras de telecomunicaciones y redes de TV por cable (1995).....	315
4.3.4.1.	Antecedentes.....	315
4.3.4.2.	El Libro Verde sobre liberalización de infraestructuras (1994).....	316
4.3.4.3.	Segunda parte del Libro Verde (1995)	317
4.3.5.	Desarrollo normativo del Libro Verde (1994-95).....	317

4.4.	La Ley General de Telecomunicaciones (Ley 11/1998, de 24 de abril)	318
4.4.1.	Presupuesto de la reforma y principios generales	318
4.4.2.	Sustitución de la «publicatio» por la regulación	319
4.4.3.	Los títulos habilitantes	321
4.4.4.	La interconexión y el libre acceso a las redes	322
4.4.5.	El dominio público radioeléctrico	323
5.	<i>Los Servicio de Difusión</i>	324
5.1.	Antecedentes	324
5.2.	Régimen jurídico de la radiodifusión	326
5.2.1.	Consideraciones generales	326
5.2.2.	El Plan Técnico Nacional de 1978	326
5.2.3.	Los Planes de emisión en frecuencia modulada	328
5.2.4.	El Plan de emisión en onda media	330
5.2.5.	La radiodifusión pública: RNE y emisoras locales	330
5.3.	Régimen jurídico de la televisión	331
5.3.1.	Tipos de emisiones televisivas	331
5.3.2.	La televisión estatal	332
5.3.3.	Las televisiones autonómicas	333
5.3.4.	Las televisiones locales	334
5.3.5.	Las televisiones privadas	335
5.3.5.1.	La Ley de televisiones privadas de 1988	335
5.3.5.2.	La televisión por cable y por satélite	336
5.3.5.3.	La televisión de acceso condicional y el problema de los descodificadores	339
 B) <i>EL SECTOR DE LOS TRANSPORTES:</i>		
1.	<i>Cuadro general de actividades</i>	340
2.	<i>El transporte por ferrocarril</i>	341
2.1.	Antecedentes	341
2.1.1.	La etapa concesional	341
2.1.2.	El rescate gradual de concesiones	342
2.1.3.	La nacionalización de los ferrocarriles: creación de RENFE	344
2.2.	Régimen jurídico actual: la LOTT	345
3.	<i>El transporte por carretera</i>	348
3.1.	Antecedentes	348
3.1.1.	Las primeras regulaciones y la intervención por vía de policía administrativa	348
3.1.2.	La «publicatio» de los servicios regulares en 1924	349
3.1.3.	La protección al ferrocarril	349
3.1.4.	La legislación de ordenación y coordinación de los transportes terrestres	350
3.2.	Régimen jurídico vigente	353
3.2.1.	Las coordinadas constitucionales	353
3.2.2.	La Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres	353
3.2.3.	Los transportes urbanos	358
4.	<i>El transporte aéreo</i>	359
4.1.	Antecedentes	359
4.1.1.	Las primeras regulaciones dispersas	359

4.1.2.	Los Convenios Internacionales y las libertades aéreas	360
4.1.3.	La Ley de Navegación Aérea de 1960	361
4.2.	La regulación vigente	363
4.2.1.	Vaciamiento progresivo de la LNA: las Directivas europeas	363
4.2.2.	Los Reglamentos Comunitarios de 1992	365
5.	<i>El transporte marítimo</i>	367
5.1.	Antecedentes: la «doble regulación»	367
5.1.1.	La «doble regulación»	367
5.1.2.	El desarrollo tardío de la Ley de protección y renovación de la flota mercante	370
5.2.	La regulación vigente	371
5.2.1.	La Ley de Puertos del Estado y la Marina Mercante y el Derecho comunitario	371
5.2.2.	La situación jurídica de Transmediterránea: los servicios de comunicaciones marítimas de interés nacional ..	373
6.	<i>El transporte por cable: los teleféricos</i>	376
C)	<i>EL SECTOR DE LOS SUMINISTROS:</i>	
1.	<i>Consideraciones generales</i>	377
2.	<i>El suministro de energía eléctrica</i>	380
2.1.	Antecedentes	380
2.1.1.	El reconocimiento de la competencia municipal	380
2.1.2.	La declaración como servicio público del suministro	381
2.1.3.	La interconexión de redes	382
2.1.4.	Las Tarifas Tope Unificadas y el Reglamento de Verificaciones Eléctricas	383
2.1.5.	El sistema integrado de facturación eléctrica (SIFE)	384
2.1.6.	La nacionalización de la red de alta tensión: REDESA ..	385
2.1.7.	La liberalización parcial: la LOSEN	387
2.2.	Régimen jurídico vigente	388
2.2.1.	La política comunitaria de energía eléctrica	388
2.2.2.	La regulación interna del sistema eléctrico	389
3.	<i>El suministro de gas</i>	392
3.1.	Antecedentes	392
3.1.1.	Las primeras regulaciones de la actividad	392
3.1.2.	La publicación de la actividad en 1924	393
3.1.3.	La estatalización de las competencias a partir de 1939, el Reglamento de 1956 y la creación de BUTANO, S.A.	394
3.1.4.	La consolidación del servicio público de suministro de gas y el Reglamento de 1973	395
3.1.5.	La creación de ENAGAS y la Red Nacional de Gasoductos	397
3.1.6.	El Plan Energético Nacional y el Protocolo de 1985	398
3.2.	El régimen jurídico vigente	400
4.	<i>El suministro de agua</i>	404
4.1.	Antecedentes	404
4.1.1.	La dispersión de regulaciones en el siglo XIX	404
4.1.2.	La creación del Canal de Isabel II	406

4.1.3.	La declaración de servicio público y el Estatuto Municipal de 1924	407
4.1.4.	La legislación de Régimen Local de 1950 y la superposición de competencias	408
4.2.	El régimen jurídico vigente.....	410
4.2.1.	Consideraciones generales sobre la superposición de competencias: el ciclo propio del suministro de agua	410
4.2.2.	La captación de aguas de los cauces y acuíferos naturales	413
4.2.3.	La gestión del servicio de suministro de agua.....	414
IV.	EL BLOQUE DE LOS SERVICIOS RESIDUALES	415
1.	<i>Consideraciones generales</i>	415
2.	<i>Antecedentes</i>	416
2.1.	La legislación de régimen local del siglo XIX	416
2.2.	El incremento de la intervención de los Ayuntamientos en el Estatuto Municipal de 1924: la municipalización de servicios.....	419
2.3.	La legislación de Régimen Local de 1955.....	420
3.	<i>Régimen jurídico vigente</i>	423
3.1.	Planteamiento general.....	423
3.2.	La delimitación de los servicios públicos municipales: el principio de tipicidad	427
	NOTA BIBLIOGRÁFICA	432