

INDICE GENERAL

PRÓLOGO	<i>Pág.</i>	11
INTRODUCCIÓN		29
ABREVIATURAS		37

PRIMERA PARTE

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y TITULOS DE DERECHO PUBLICO

TEMA PRIMERO. POSICIONES JURIDICAS DEL PARTICULAR EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO		41
1 <i>La capacidad de los particulares en el Derecho Administrativo</i>		42
1.1. Precisión terminológica: «el particular», no «el administrado»		42
1.2. Su capacidad		43
2 <i>Relaciones y situaciones jurídicas</i>		48
2.1. Relaciones jurídicas básicas		48
2.2. Situación jurídica del particular en la esfera constitucionalmente protegida		50
2.3. Situación general de sujeción a las potestades administrativas		54
2.4. Situación especial de sujeción		54
3 <i>Posiciones jurídicas activas</i>		56
3.1. El derecho subjetivo		56
3.2. El interés legítimo		56
3.3. La cuestión del mero interés y de la expectativa de derecho		58
4 <i>Posiciones jurídicas complejas</i>		59
4.1. El «status»		59
4.2. La carga		60
4.3. Los denominados «derechos subjetivos debilitados o condicionados»		60
5 <i>Creación y ampliación de situaciones y posiciones jurídicas</i>		60
Bibliografía básica y citada en el texto		61
Bibliografía general		62
TEMA II. LOS TITULOS DE POTESTAD DE LA ADMINISTRACION		64
1 <i>Destinde inicial de conceptos</i>		65
1.1. Insuficiencia de la noción mayestática de «imperium»		65
1.2. Concepto de título		66

1.3. Concepto de potestad	67
1.4. Noción de título de potestad	68
2. Localización de unos hechos primarios generadores de potestades	71
3. Características exigibles a los hechos	73
4. Hechos puramente dichos y actos de volición	74
5. Su integración en la cadena conceptual del acto administrativo	77
6. Algunas precisiones en torno a la funcionalidad jurídica de los conceptos estudiados ..	79
6.1. Aplicación únicamente a potestades	79
6.2. El concepto de título de potestad sustituye a la noción de «imperium» ..	79
6.3. El binomio «potestad-sujeción»	80
6.4. El supuesto de la carencia de título	81
7. Los títulos de gran cobertura	83
Bibliografía básica y citada en el texto	83
Bibliografía general	84
TEMA III. LAS CLASIFICACIONES DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ...	86
1. Introducción y planteamiento del tema	87
2. Primeras conceptualizaciones de la actividad administrativa	88
2.1. La policía como única actividad administrativa	88
2.2. Policía y servicio público	89
3. Las clasificaciones al uso	90
3.1. La clasificación policía-prestaciones	90
3.2. La trilogía de Jordana de Pozas	91
3.3. La posición de Villar-Ariño	92
4. Distinciones de base que se proponen	94
5. Potestades administrativas en el área de las actividades (incidencia sobre la libertad) ..	96
6. Potestades administrativas en el área de los bienes (incidencia sobre la propiedad) ..	99
7. Resumen: cuadro y criterios generales	102
Bibliografía básica y citada en el texto	103
Bibliografía general	104
LECTURAS RECOMENDADAS	105

SEGUNDA PARTE

POTESTADES ADMINISTRATIVAS SOBRE LAS INICIATIVAS SOCIALES (incidencia en la libertad)

LOS SERVICIOS PUBLICOS

TEMA IV. EL SERVICIO PUBLICO. VIAS DE PENETRACION Y EVOLUCION DE LA NOCIÓN. CONCEPTOS Y DISTINCION DE FIGURAS AFINES	119
1. Delimitación del sector de los servicios públicos	120

1.1. Polémicas en torno a un concepto	120
1.2. Vías de penetración del régimen de los servicios públicos	122
1.3. Presentación inicial del sector	126
2. <i>Evolución conceptual de la noción de servicio público</i>	128
2.1. Primera función del concepto: un reducto de actividad y una jurisdicción administrativas	128
2.2. Expansión y crisis conceptual: la doctrina francesa	129
2.3. Síntesis de la evolución reciente en España. En busca de un concepto operativo de servicio público	131
3. <i>Conceptos de servicio público</i>	133
3.1. Concepto amplísimo: un punto de referencia para la totalidad de la actuación administrativa	133
3.2. Concepto operativo amplio: la figura del servicio público compartido	134
3.3. Concepto restringido de servicio público: el aceptado generalmente por la doctrina	137
4. <i>Distinción de figuras afines</i>	138
4.1. Monopolios fiscales	138
4.2. Función pública	139
4.3. Empresa pública	139
4.4. Actividades privadas fuertemente intervenidas. La cuestión de los servicios públicos virtuales o impropios	140
Bibliografía básica y citada en el texto	141
Bibliografía general	142

TEMA V. RÉGIMEN JURIDICO ESTRUCTURAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. POSICIÓN JURIDICA DEL USUARIO

1. <i>Planteamientos previos</i>	145
1.1. El problema de la configuración de un régimen jurídico unitario	145
1.2. El punto de partida: la normativa de contratos	146
1.3. La asunción del servicio	149
2. <i>La garantía de la continuidad y regularidad del servicio</i>	151
2.1. Tendencia a un régimen estatutario	151
2.2. Regímenes de quiebras y de huelgas	152
3. <i>Potestades de dirección y control del servicio</i>	155
3.1. La Administración decide el cómo, cuándo y dónde del servicio	155
3.2. El problema de la cláusula de progreso	156
3.3. La potestad tarifaria	157
4. <i>Otros rasgos característicos del régimen jurídico de los servicios públicos</i>	159
5. <i>Posición jurídica del usuario</i>	160
5.1. Exigibilidad de la implantación del servicio	160
5.2. Derecho de acceso al servicio	162
5.3. Situación jurídica general del usuario de los servicios públicos	163
Bibliografía básica y citada en el texto	164
Bibliografía:	
A) General	165
B) Estudios concretos	166

TEMA VI. MODOS DE ESTABLECIMIENTO Y GESTION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS (TECNICA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS)	168
1. <i>La creación de un servicio público. El acto de «publicatio»</i>	169
1.1. Necesidad del acto de «publicatio» y dificultad de su reconocimiento	169
1.2. La creación de servicios públicos en la normativa española	170
2. <i>Nacionalización y municipalización de servicios públicos</i>	175
2.1. Nacionalización	175
2.2. Municipalización	176
2.3. Regionalización	178
3. <i>El principio de libertad de elección del modo de gestión</i>	178
4. <i>La gestión directa</i>	180
4.1. Gestión por órgano indiferenciado	180
4.2. Gestión por órgano especial	181
4.3. Gestión por organismo autónomo	182
4.4. Gestión por sociedad propia de Derecho Privado	183
5. <i>La gestión mixta entre la administración y los particulares</i>	184
5.1. El concierto	184
5.2. Constitución de una empresa mixta	185
5.3. El arrendamiento	186
6. <i>La gestión indirecta. Estudio especial de la concesión de servicios públicos</i>	187
Bibliografía básica y citada en el texto	192
Bibliografía general	192
LECTURAS RECOMENDADAS	194

EL CONTROL DE LA INICIATIVA PRIVADA

TEMA VII. LIBERTADES PUBLICAS Y DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA COMO ESFERA GARANTIZADA PARA EL PARTICULAR. TEORIA GENERAL DE LAS LIMITACIONES ADMINISTRATIVAS	207
1. <i>Las libertades públicas y su proyección jurídica</i>	208
1.1. Planteamiento general	208
1.2. Libertades características (individuales, políticas y sindicales)	210
1.3. Libertades económicas y, en general, la libre iniciativa particular	215
2. <i>El intervencionismo del Estado</i>	216
3. <i>La Ley, ordenadora de las libertades</i>	219
4. <i>Teoría general de las limitaciones administrativas</i>	221
4.1. Planteamiento y encuadre conceptual	221
4.2. Concepto de limitación	222
4.3. Principios existentes en la teoría general de las limitaciones	224
5. <i>Estudios de casos particulares</i>	225
5.1. La extracción de ámbitos de libertad	225
5.2. Las actividades privadas fuertemente intervenidas	227
Bibliografía básica y citada en el texto	228

Bibliografía:

A) General	229
B) Estudios concretos	230

TEMA VIII. LA POLICIA DE LAS LIBERTADES. DELIMITACION CONCEPTUAL Y EVOLUCION HISTORICA. AMBITOS DE ACTUACION 232

1. <i>Aproximación al concepto y evolución histórica</i>	233
2. <i>Definiciones de la policía</i>	236
3. <i>El fundamento de las potestades de policía</i>	238
3.1. El problema conceptual del orden público	238
3.2. El orden público en la legislación española	240
3.3. Elementos de la noción de orden público	243
3.4. Examen de casos límite: el orden moral y el orden estético	244
4. <i>La cuestión de las policías especiales</i>	246
5. <i>Ambito competencial de la policía</i>	248
5.1. <i>Policía preventiva y policía represiva</i>	248
5.2. <i>Ambito genérico y ámbitos específicos</i>	249
Bibliografía básica y citada en el texto	250
Bibliografía general	251

TEMA IX. TECNICAS PROPIAS DE LA POLICIA ADMINISTRATIVA 252

1. <i>La policía administrativa como conjunto de técnicas</i>	253
2. <i>Prohibiciones y órdenes</i>	255
3. <i>La autorización administrativa</i>	257
3.1. <i>Fundamento doctrinal</i>	258
3.2. <i>Clases de autorizaciones</i>	260
3.3. <i>Consideración especial de las autorizaciones en la esfera local</i>	263
4. <i>Teoría de las sanciones administrativas</i>	265
4.1. <i>Planteamiento general</i>	265
4.2. <i>Diferencia entre sanciones administrativas y condenas penales</i>	268
4.3. <i>Clases de sanciones</i>	270
4.4. <i>Principios que rigen en las sanciones administrativas</i>	271
4.5. <i>El procedimiento sancionador. Peculiaridades y problemas que se plantean</i>	272
Bibliografía básica y citada en el texto	274
Bibliografía general	275

LECTURAS RECOMENDADAS 277

EL FOMENTO

TEMA X. EL CONCEPTO DE FOMENTO. SU APARICION EN ESPAÑA. CONSIDERACION DOCTRINAL Y PERSPECTIVAS 287

1. <i>Su aparición en España</i>	288
1.1. <i>Los primeros tratadistas españoles de Derecho Administrativo</i>	288
1.2. <i>El fomento como fin del Estado</i>	289

1.3. Operatividad de la idea de fomento en España	290
1.4. Características iniciales	292
2. <i>Concepciones doctrinales actuales</i>	293
3. <i>Nuevas perspectivas</i>	297
3.1. Paralelismo entre los conceptos de policía, fomento y servicio público ..	297
3.2. Principios que deben regir la actividad de fomento	300
Bibliografía básica y citada en el texto	301
Bibliografía general	302
TEMA XI. TECNICAS DE FOMENTO. FOMENTO Y PLANIFICACION. ESTUDIO ESPECIAL DE LAS SUBVENCIONES. LA ACCION CONCERTADA ...	303
1. <i>Consideraciones generales</i>	304
1.1. Los estímulos de fomento. El problema de los estímulos negativos ..	304
1.2. Estímulos honoríficos y psicológicos	305
1.3. Estímulos jurídicos	306
1.4. Estímulos económicos y planificación	306
2. <i>Estudio especial de las subvenciones de fomento</i>	310
2.1. Las subvenciones desde las perspectivas jurídicas y económicas	310
2.2. Subvenciones que no pueden considerarse de fomento	313
2.3. La cuestión de la discrecionalidad. Subvenciones y primas por unidad de producto	314
2.4. El problema del control. Aproximación a la esfera pública de las actividades subvencionadas	316
3. <i>La acción concertada</i>	318
3.1. Su naturaleza jurídica	318
3.2. Subvenciones y actas de concierto como causa de una parcial relación especial de sujeción	319
Bibliografía básica y citada en el texto	320
Bibliografía general	321
LECTURAS RECOMENDADAS	322

TERCERA PARTE

POTESTADES ADMINISTRATIVAS SOBRE LOS BIENES (incidencia en la propiedad)

EL DOMINIO PUBLICO

TEMA XII. EL DOMINIO PUBLICO. EVOLUCION HISTORICA. NATURALEZA Y ELEMENTOS	333
1. <i>Introducción</i>	334
1.1. Advertencias previas	334
1.2. Un tráfico jurídico peculiar para determinados bienes	335
2. <i>Evolución histórica del dominio público</i>	336
2.1. Las cosas fuera del comercio en el Derecho Romano	336
2.2. Confusión de poderes en la Edad Media	338

2.3. Los bienes de la nación en la Revolución francesa.....	340
3. <i>El dominio público en el Código Civil</i>	341
4. <i>Naturaleza del dominio público</i>	343
4.1. La cuestión de la propiedad pública.....	343
4.2. El dominio público como título de potestad.....	345
5. <i>Elementos del dominio público</i>	346
5.1. Elemento subjetivo.....	346
5.2. Elemento objetivo.....	347
5.3. Elemento teleológico. Estudio especial de la afectación..	348
6. <i>La cesación de la demanialidad</i>	353
Bibliografía básica y citada en el texto.....	355
Bibliografía general.....	355

TEMA XIII. RÉGIMEN JURIDICO DEL DOMINIO PUBLICO..... 357

1. <i>Un régimen propio y peculiar para el demanio</i>	358
2. <i>La regla de la inenajenabilidad</i>	359
2.1. La inalienabilidad.....	360
2.2. La imprescriptibilidad.....	361
2.3. La inembargabilidad.....	362
3. <i>Deslinde y recuperación de oficio</i>	362
3.1. El deslinde administrativo del demanio.....	363
3.2. La recuperación de oficio del dominio público.....	364
4. <i>Otros privilegios que acompañan al demanio</i>	366
5. <i>El tráfico jurídico del demanio en general</i>	367
6. <i>Los usos del dominio público</i>	369
6.1. Criterios de clasificación.....	369
6.2. Usos comunes: el uso común general.....	371
6.3. Usos comunes: el uso común especial.....	372
6.4. Uso privativo.....	374
7. <i>La concesión de dominio público</i>	374
Bibliografía básica y citada en el texto.....	378
Bibliografía general.....	379

TEMA XIV. PRINCIPALES CATEGORIAS DE BIENES PUBLICOS. AGUAS, MINAS, MONTES..... 380

1. <i>Introducción y sentido de este tema</i>	381
2. <i>Las aguas</i>	382
2.1. Legislación.....	382
2.2. Organización.....	383
2.3. Régimen jurídico.....	384
2.4. Aprovechamiento de las aguas.....	386
3. <i>Las minas</i>	388
3.1. Legislación.....	389
3.2. Organización.....	389
3.3. Régimen jurídico.....	389
3.4. Aprovechamientos de las sustancias mineras por los particulares.....	391

4. <i>Los montes</i>	393
4.1. <i>Legislación</i>	394
4.2. <i>Organización administrativa</i>	394
4.3. <i>Régimen jurídico</i>	395
Bibliografía básica y citada en el texto	400
Bibliografía general	401
LECTURAS RECOMENDADAS	402

LIMITACIONES A LOS PATRIMONIOS PRIVADOS

TEMA XV. LA EXPROPIACION FORZOSA. EVOLUCION Y SIGNIFICADO JURIDICO. SUJETOS, OBJETOS Y CAUSA	409
1. <i>Introducción. La potestad expropiatoria como paradigma de las que inciden sobre los bienes privados</i>	410
2. <i>Evolución histórica</i>	411
2.1. <i>Precedentes</i>	411
2.2. <i>Evolución en el Estado constitucional</i>	413
3. <i>Significado jurídico</i>	416
4. <i>Los sujetos</i>	418
4.1. <i>El expropiante</i>	418
4.2. <i>El beneficiario</i>	420
4.3. <i>El expropiado</i>	421
5. <i>El objeto</i>	422
6. <i>La causa de la expropiación</i>	424
7. <i>Recapitulación. El concepto legal de expropiación forzosa</i>	428
Bibliografía básica y citada en el texto	429
Bibliografía general	430
TEMA XVI. LOS PROCEDIMIENTOS EXPROPIATORIOS. REGIMEN GENERAL, DE URGENCIA Y ESPECIALES. LA IMPUGNACION DEL JUSTIPRECIO	432
1. <i>El sistema diseñado en la L.E.F.</i>	433
2. <i>El procedimiento general</i>	436
2.1. <i>La declaración de utilidad pública e interés social</i>	436
2.2. <i>El acuerdo de necesidad de ocupación</i>	437
2.3. <i>La determinación del justiprecio</i>	439
2.4. <i>Pago y toma de posesión. Posibilidad de reversión</i>	441
3. <i>La expropiación de urgencia</i>	442
4. <i>Expropiaciones especiales</i>	444
4.1. <i>Panorámica general</i>	444
4.2. <i>Requisas y ocupaciones temporales</i>	445
4.3. <i>Expropiaciones por incumplimiento de la función social de la propiedad</i>	447
4.4. <i>Expropiaciones urbanísticas</i>	447
5. <i>La impugnación del justiprecio</i>	447
Bibliografía básica y citada en el texto	449
Bibliografía general	450

TEMA XVII. LIMITACIONES DISTINTAS DE LA EXPROPIACION FORMAL. LA CUESTION DE LA INDEMNIZACION	450
1. <i>Aproximación al concepto de «limitaciones administrativas a la propiedad»</i>	452
1.1. Precisiones terminológicas iniciales	453
1.2. Algunos supuestos de limitaciones a la propiedad	456
2. <i>La función social de la propiedad</i>	458
2.1. Planteamiento constitucional	458
2.2. Títulos jurídicos derivados de la función social de la propiedad	461
3. <i>Clases de limitaciones</i>	463
3.1. La categoría de las vinculaciones a la propiedad	463
3.2. Una clasificación de las limitaciones	463
4. <i>Técnica de las limitaciones</i>	466
4.1. La reserva de Ley	466
4.2. Escalonamiento normativo y actos de calificación	468
4.3. Las servidumbres de Derecho Público	469
5. <i>La cuestión de la indemnización</i>	470
Bibliografía básica y citada en el texto	473
Bibliografía general	474
LECTURAS RECOMENDADAS	476

ORIENTACION DE LOS PATRIMONIOS PUBLICOS

TEMA XVIII. LA PROPIEDAD PUBLICA PATRIMONIAL. AMBITO Y REGIMEN JURIDICO	485
1. <i>El Derecho Público del patrimonio</i>	486
2. <i>Formación histórica de los patrimonios de las Administraciones públicas</i>	487
3. <i>Clasificación y situación actual de los patrimonios administrativos</i>	492
3.1. Concepto jurídico de bienes patrimoniales de las Administraciones públicas	492
3.2. Clasificación de los patrimonios públicos. Cuadro general	492
3.3. Situación actual	494
4. <i>Régimen jurídico</i>	496
4.1. Adquisición y enajenación	496
4.2. Conservación. Técnicas defensivas del patrimonio	499
4.3. Técnicas dirigidas a la identificación de los bienes patrimoniales	501
5. <i>Patrimonios especiales</i>	502
5.1. El Patrimonio Nacional	502
5.2. Bienes comunales	503
Bibliografía básica y citada en el texto	505
Bibliografía general	505
TEMA XIX. LOS PATRIMONIOS PUBLICOS EN ACCION. LA EMPRESA PUBLICA DE MERCADO	507
1. <i>La puesta en acción de los patrimonios públicos</i>	508
2. <i>Planteamiento de la problemática de la empresa pública</i>	510
2.1. Delimitación del tema	510

2.2. Estado actual de la cuestión	513
3. <i>El marco constitucional</i>	514
4. <i>Régimen jurídico</i>	516
4.1. La forma de las empresas públicas	516
4.2. Creación y disolución de una empresa pública	518
4.3. La organización interna	521
4.4. El régimen de gestión	523
4.5. La cuestión de los controles. La relación entre el Estado y sus empresas	525
5. <i>Consideraciones finales</i>	527
Bibliografía básica y citada en el texto	530
Bibliografía general	530
LECTURAS RECOMENDADAS	533

CUARTA PARTE

RESPONSABILIDAD DERIVADA DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

TEMA XX. LA RESPONSABILIDAD POR LA ACTUACION ADMINISTRATIVA. EVOLUCION HISTORICA, CONSTRUCCION DOGMATICA Y SIGNIFICADO JURIDICO	541
1. <i>Introducción: la necesidad de una teoría de la responsabilidad en Derecho Público</i>	542
2. <i>Evolución histórica</i>	545
2.1. El punto de partida: la irresponsabilidad del poder soberano	545
2.2. Líneas de penetración de la responsabilidad del Estado	547
2.3. Establecimiento con alcance general del principio de responsabilidad de la Administración	548
2.4. Recapitulación: sentido general de la evolución	551
3. <i>Construcción dogmática</i>	552
3.1. Teorías con insuficiente fundamentación	552
3.2. Explicación doctrinal mayoritaria: la teoría del perjuicio antijurídico	554
3.3. Matizaciones a la teoría dominante	555
4. <i>Alcance de la construcción</i>	558
4.1. Su integración en el sistema general del Derecho	558
4.2. Responsabilidad del poder judicial y del legislativo	559
5. <i>Significado jurídico</i>	560
Bibliografía básica y citada en el texto	562
Bibliografía general	563
TEMA XXI. DINAMICA DE LA IMPUTACION DE RESPONSABILIDAD A LA ADMINISTRACION.....	565
1. <i>Los sujetos</i>	566
1.1. Las distintas Administraciones públicas en relación con el ordenamiento aplicable	566
1.2. Las Administraciones en relación con sus funciones y concesionarios	567

1.3. Las Administraciones en relación con los perjudicados	571
2. <i>La lesión</i>	571
2.1. Requisitos para la existencia del daño	571
2.2. La antijuridicidad del daño	574
3. <i>El anexo causal. La imputación del daño a la Administración</i>	576
3.1. Funcionamiento normal y anormal de los servicios públicos	576
3.2. Caso fortuito y fuerza mayor	578
3.3. Elementos que inciden en la cadena causal	579
4. <i>Técnica de la reclamación de responsabilidad</i>	581
4.1. Planteamiento procesal de la reclamación	581
4.2. La determinación de la cuantía	584
Bibliografía básica y citada en el texto	585
Bibliografía general	586
LECTURAS RECOMENDADAS	587
INDICES	
ÍNDICE DE LAS LECTURAS RECOMENDADAS	593

