



SUMARIO

Nota a la segunda edición

Presentación

Lista de abreviaturas

- I. Introducción: el surgimiento, desarrollo y consolidación del Derecho administrativo, por LUCIANO PAREJO ALFONSO
- II. Las bases constitucionales del Derecho administrativo, por LUCIANO PAREJO ALFONSO
- III. Las fuentes del Derecho administrativo, por LUCIANO PAREJO ALFONSO
- IV. Teoría de la organización administrativa, por LUIS ORTEGA ÁLVAREZ
- V. Los sujetos de la relación jurídico-administrativa, por LUIS ORTEGA ÁLVAREZ y ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO
- VI. El interés general o público; las instituciones generales para su realización y, en su caso, reajuste con el interés privado, por LUCIANO PAREJO ALFONSO
- VII. La actividad de la Administración pública: sus características, clasificaciones y formas, por LUCIANO PAREJO ALFONSO
- VIII. La actividad unilateral y formalizada de la Administración: el procedimiento y los actos administrativos, por LUCIANO PAREJO ALFONSO
- IX. La actividad contractual de la Administración, por ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO
- X. La función pública, por LUIS ORTEGA ÁLVAREZ
- XI. La actividad de gestión del dominio público: la teoría de los bienes de la Administración, por ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO
- XII. La ordenación de la economía, por ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO
- XIII. El medio ambiente, por LUCIANO PAREJO ALFONSO
- XIV. La ordenación del territorio y el urbanismo, por LUCIANO PAREJO ALFONSO
- XV. El control interno y órganos constitucionales de control no jurisdiccional, por LUIS ORTEGA ÁLVAREZ
- XVI. El control judicial externo: la jurisdicción contencioso-administrativa, por LUCIANO PAREJO ALFONSO

Nota bibliográfica

Nota a la segunda edición	IX
Presentación	XI
Lista de abreviaturas	xv
CAPÍTULO I. Introducción: el surgimiento, desarrollo y consolidación del Derecho administrativo, por LUCIANO PAREJO ALFONSO	1
I. Administración pública y Derecho administrativo; aproximación inicial a estos conceptos y comprobación de su historicidad	1
II. La evolución histórica del Estado y, en su seno, de la Administración pública y de su Derecho específico	2
1. La prefiguración del Estado moderno (la Alta Edad Media)	3
2. La formación del Estado moderno y la prefiguración, aún incipiente, de una Administración (la Baja Edad Media)	4
3. La consolidación del Estado bajo la forma de Estado absoluto y la formación de una verdadera Administración (la Edad Moderna)	5
4. El constitucionalismo: la transformación del Estado y su primera cristalización en el Estado liberal de Derecho: la decantación y definición de la Administración pública	6
5. La evolución del estado Constitucional: del Estado liberal al Estado social. El protagonismo de la Administración pública: de la Administración de intervención a la Administración prestacional	12
6. La situación actual: crisis del sistema y transición hacia uno nuevo aún no definido. Incertidumbre sobre la Administración sin pérdida de su importancia en el sistema	17
CAPÍTULO II. Las bases constitucionales del Derecho administrativo, por LUCIANO PAREJO ALFONSO	31
I. Introducción: la determinación constitucional de la Administración; en especial, los valores superiores	31
II. Estado democrático y Administración pública	43

1.	El principio democrático y la articulación de la Administración pública en el Estado: la Administración como pieza del poder ejecutivo subordinada al Gobierno	45
2.	El principio democrático y la organización interna de la Administración pública ..	47
III.	Estado de Derecho y Administración pública	50
1.	El principio de legalidad del poder ejecutivo	51
	La primacía de la Ley	56
	La reserva de Ley	57
2.	El control judicial de la potestad reglamentaria y de la legalidad y del sometimiento a sus fines de la actuación administrativa	59
3.	El principio de la integridad patrimonial o del equivalente económico en caso de sacrificio de bienes privados por razón de interés público o de lesión de los mismos por la acción o la omisión del poder público	63
IV.	El Estado social y la Administración pública	66
V.	Estado autonómico y Administración pública	74
1.	Los principios de la estructuración del Estado	74
2.	El principio de unidad	76
3.	El principio de autonomía	80
	A) La autonomía como principio articulador de poderes territoriales y de ordenamientos particulares en el seno del general del Estado	81
	B) La autonomía como institución constitucionalmente garantizada y conectada a los principios y valores superiores definitorios del Estado	83
	C) La autonomía como principio determinante de un tipo de poder público limitado y, en su caso, definido por la Ley ordinaria	86
	D) La autonomía como principio constructivo de poderes y, por tanto, ordenamientos territoriales específicos	88
4.	El principio de solidaridad	91
VI.	Estado integrado en una comunidad supranacional y Administración pública	94
CAPÍTULO III. Las fuentes del Derecho administrativo, por LUCIANO PAREJO ALFONSO		99
I.	Introducción: la Administración Pública y el derecho	99
II.	Las características del Derecho administrativo y sus fuentes	101
1.	Pluralismo y heterogeneidad de las fuentes; los tipos de normas	102
2.	Complejidad y variabilidad de las normas; su principal consecuencia: la progresiva importancia de los principios generales del Derecho y la doctrina jurisprudencial	103
3.	Carácter sistemático y estructural, no obstante, del ordenamiento jurídico	104
III.	La Constitución	105
1.	El carácter normativo de la Constitución; su superioridad material y formal sobre cualesquiera otras normas internas	106
2.	La peculiaridad de la Constitución en cuanto que norma; su incidencia en la actuación administrativa	109
IV.	La Ley	113
1.	Concepto y fuerza de Ley; en particular: primacía y reserva de Ley	113
2.	Clases de Leyes y normas con rango y fuerza de Ley	121
	A) Las Leyes en sentido estricto o parlamentarias	121

a)	Leyes estatales	121
b)	Leyes autonómicas	141
B)	Las disposiciones con rango y fuerza de Ley emanadas del poder ejecutivo ..	142
a)	Los Decretos legislativos	143
b)	Los Decretos-Leyes	148
3.	Los Tratados, Convenios o Acuerdos internacionales	151
V.	El Reglamento	153
1.	Concepto, clases y distinción respecto a figuras con idéntica denominación	153
A)	Clases de Reglamentos	154
a)	Reglamentos ejecutivos o <i>secundum legem</i> , independientes o <i>extra legem</i> y de necesidad o <i>contra legem</i>	154
b)	Reglamentos independientes	155
c)	Reglamentos de necesidad	158
B)	Reglamentos y normas con denominación idéntica o de rango y eficacia equiparables	158
C)	Conclusión: concepto	162
2.	Los caracteres de la potestad reglamentaria: fundamento constitucional, naturaleza normativa, carácter secundario y condición discrecional. La específica eficacia del Reglamento como norma: la inderogabilidad singular	162
3.	Régimen jurídico de los Reglamentos	164
A)	Límites materiales	164
B)	Límites formales	166
C)	Validez e invalidez de los Reglamentos; consecuencias de la invalidez	169
VI.	La costumbre y el precedente administrativo	172
VII.	Los principios generales del Derecho	172
VIII.	La jurisprudencia	173
IX.	El Derecho comunitario europeo	175
X.	Las relaciones ordinamentales e internormativas	178
1.	Las reglas o los principios de relación entre ordenamientos en bloque	178
A)	Relaciones entre el ordenamiento comunitario europeo y el ordenamiento estatal general o global	179
B)	Relaciones entre los ordenamientos al interior del ordenamiento estatal general	179
2.	Las reglas o los principios de relación entre normas pertenecientes, todas ellas, a un mismo ordenamiento	181
CAPÍTULO IV. Teoría de la organización administrativa, por LUIS ORTEGA ÁLVAREZ		183
I.	El ámbito de la organización y el problema de su reconocimiento jurídico	183
II.	La organización y el ordenamiento jurídico	184
III.	Organización e interés público	185
IV.	Organización y unidad básica de actuación	185
V.	Organización e imputación	186
VI.	Organización y competencia	187
VII.	Organización y potestad organizativa	189
VIII.	Las relaciones organizativas	190
1.	El significado de las relaciones organizativas	190

2.	Relaciones que resaltan el reparto de las potestades institucionales	190
A)	La autonomía	190
B)	La descentralización territorial	191
C)	La descentralización funcional o institucional	191
D)	La descentralización burocrática o desconcentración	192
E)	La delegación	192
3.	Relaciones que resaltan la unificación unilateral de las potestades institucionales	193
A)	La jerarquía	193
B)	La avocación	194
C)	La sustitución	194
D)	La dirección	195
E)	La coordinación interna	195
4.	Relaciones que resaltan la unidad desde la pluralidad de las potestades institucionales	196
A)	La coordinación interadministrativa	196
B)	La cooperación	198

CAPÍTULO V. Los sujetos de la relación jurídico-administrativa, por LUIS ORTEGA ÁLVAREZ y ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO 201

I.	La Administración (por LUIS ORTEGA ÁLVAREZ)	201
1.	El sentido de las distintas Administraciones públicas	201
A)	El principio del pluralismo político y la teoría del ordenamiento jurídico	201
B)	La actuación eficaz del conjunto de las Administraciones públicas desde la óptica del Estado social	203
2.	La Administración española ante las Comunidades Europeas	206
A)	La articulación de la presencia de España ante los órganos comunitarios	207
a)	La presencia institucional en Europa	207
b)	Atribuciones y funcionamiento del Consejo de Ministros y del Consejo Europeo	207
c)	El papel del Comité de Representantes Permanentes	208
B)	El aparato organizativo del Gobierno español para la coordinación de la política comunitaria	209
C)	La participación de las Comunidades Autónomas en la fijación de la posición española ante los órganos comunitarios	210
D)	La actuación del Estado ante el incumplimiento de las obligaciones comunitarias	211
3.	La Administración del Estado	212
A)	La Administración central	212
a)	El sentido de la Administración central	212
b)	El Gobierno	213
c)	El presidente del Gobierno	217
d)	El vicepresidente del Gobierno	218
e)	Los Departamentos ministeriales	219
f)	Los órganos departamentales; en especial, el ministro	220
B)	La Administración periférica del Estado	222

<i>a)</i>	Antecedentes históricos: la consolidación de un modelo de presencia política en el territorio	222
<i>b)</i>	El modelo de Administración periférica en la Constitución de 1978	223
<i>c)</i>	El delegado del Gobierno	224
<i>d)</i>	El gobernador civil	226
<i>e)</i>	Los servicios periféricos	226
<i>f)</i>	Los proyectos de reforma	227
4.	La Administración de las Comunidades Autónomas	228
A)	La Constitución de 1978 y el nuevo modelo de Estado autonómico: superación de un debate histórico	228
B)	La creación de las Comunidades Autónomas	230
<i>a)</i>	Criterios generales	230
<i>b)</i>	Procedimiento ordinario de acceso a la autonomía	231
<i>c)</i>	Excepciones al procedimiento ordinario	233
<i>d)</i>	Procedimiento extraordinario de acceso a la autonomía	234
<i>e)</i>	Excepciones al procedimiento extraordinario	237
C)	Las competencias autonómicas	237
<i>a)</i>	Los listados de los artículos 148 y 149 de la Constitución	237
<i>b)</i>	Las cláusulas del artículo 149.3 de la Constitución	239
<i>c)</i>	Límites a los poderes autonómicos	240
<i>d)</i>	La ampliación de competencias del artículo 150.1 y 2 de la Constitución	244
D)	Los controles sobre las Comunidades Autónomas	246
<i>a)</i>	Los controles ordinarios	246
<i>b)</i>	El control extraordinario del artículo 155	246
E)	Las aportaciones del Tribunal Constitucional al desarrollo interpretativo del Título VIII de la Constitución	247
<i>a)</i>	El monopolio de la interpretación constitucional	247
<i>b)</i>	El concepto de «bloque de constitucionalidad» y las normas meramente interpretativas	248
<i>c)</i>	Relación entre legislación y ejecución	249
<i>d)</i>	El ámbito de la legislación básica del Estado	250
F)	Problemas pendientes	251
<i>a)</i>	El debate federal	251
<i>b)</i>	Los techos competenciales	253
<i>c)</i>	La Administración autonómica	255
<i>d)</i>	Los mecanismos de colaboración	257
5.	La Administración local	258
A)	Introducción histórica	258
<i>a)</i>	Reflexión metodológica	258
<i>b)</i>	Períodos históricos	259
B)	Constitución y Administración local	265
<i>a)</i>	Elementos conceptuales básicos del ordenamiento constitucional referidos a la Administración local	265
<i>b)</i>	La Administración local como ordenamiento territorial	266
<i>c)</i>	La autonomía local como autogobierno	266
<i>d)</i>	La garantía institucional de la autonomía local	267

e)	El reparto de la competencia legislativa en materia de régimen local	269
f)	El carácter bifronte del régimen local español	271
g)	La defensa de la autonomía local	271
C)	El régimen jurídico básico de la Administración local	272
a)	La posición de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en el sistema de fuentes	272
b)	Las entidades locales garantizadas	274
c)	La regulación de las competencias	274
d)	Las relaciones interadministrativas	286
e)	La organización de los entes locales	289
f)	Otros entes locales	290
6.	La Administración instrumental	292
A)	La relación de instrumentalidad	292
B)	Los entes instrumentales de base fundacional	292
a)	Los organismos autónomos	292
b)	La Seguridad Social	295
c)	Las sociedades estatales	296
d)	Las autoridades administrativas independientes	297
C)	Los entes instrumentales de base corporativa	298
II.	El administrado (por ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO)	299
1.	Planteamiento. Situaciones activas y pasivas	299
2.	Clases	300
3.	Participación	302

CAPÍTULO VI. El interés general o público; las instituciones generales para su realización y, en su caso, reajuste con el interés privado, por LUCIANO PAREJO ALFONSO 303

I.	El interés general o público	303
II.	Las sanciones administrativas	306
1.	Introducción	306
2.	La naturaleza y las clases de las sanciones administrativas	309
A)	Sanciones de policía general	310
B)	Sanciones de policías especiales	310
a)	Sanciones de policía demanial	310
b)	Sanciones de policía de políticas públicas formalizadas en ordenamientos administrativos sectoriales	310
C)	Sanciones disciplinarias	311
3.	Los principios constitucionales del Derecho sancionador administrativo	311
A)	La identidad de los principios con el Derecho penal	311
B)	El principio de legalidad	312
C)	Los principios de defensa y de tutela judicial efectiva	314
D)	Los principios de subordinación de la Administración sancionadora al juez penal y de <i>non bis in idem</i>	316
4.	Otros principios del Derecho sancionador administrativo	317
A)	Los principios de responsabilidad personal y de culpabilidad	317
B)	Otros principios; en particular los de proporcionalidad y de interdicción del <i>solve et repete</i> y de la <i>reformatio in peius</i>	318

C) Los principios procesales aplicables a la prescripción y la caducidad de las infracciones y sanciones	319
5. El procedimiento sancionador	320
III. La expropiación forzosa	322
1. Introducción: las formas principales de incidencia del poder público sobre la actividad y los bienes privados	322
2. La propiedad; su estatuto constitucional	325
3. La expropiación: evolución, concepto y clases	331
4. El régimen constitucional de la expropiación	334
5. Los sujetos de la expropiación	336
6. Los requisitos o presupuestos legales de toda operación expropiatoria: las declaraciones de utilidad pública o interés social y necesidad de la ocupación o adquisición	338
7. La compensación por el sacrificio de la situación jurídica patrimonial objeto de expropiación: el equivalente económico, indemnización o justo precio	340
8. El pago del justo precio y las consecuencias por la demora: el abono de intereses y la retasación	345
9. El momento de la transferencia de la disposición sobre el bien, derecho o situación de contenido patrimonial objeto de expropiación	347
10. La reversión	348
11. La expropiación ordinaria y la urgente	349
12. Las expropiaciones especiales	351
13. La ocupación temporal	352
IV. La responsabilidad patrimonial de la Administración	353
1. Introducción	353
2. Las características distintivas de la institución; su diferenciación con otros supuestos de responsabilidad del poder público	356
3. Los requisitos, subjetivos y objetivos, de la responsabilidad	358
4. La lesión como concepto equivalente a daño o perjuicio antijurídico y, por ello, indemnizable	359
5. La relación de causalidad	360
6. La reparación de la lesión patrimonial	361
7. La acción de resarcimiento contra la Administración y la de regreso de ésta contra el funcionario culpable	363
CAPÍTULO VII. La actividad de la Administración pública: sus características, clasificaciones y formas, por LUCIANO PAREJO ALFONSO	367
I. Introducción	367
II. Las características generales de la actividad administrativa por razón de la singularidad del sujeto que la realiza	368
1. La autotutela de la Administración y las relaciones de ésta con los jueces y Tribunales	368
A) El contenido, los límites y las consecuencias de la autotutela	368
1. La autotutela declarativa	373
2. La autotutela ejecutiva	373
3. La autotutela llamada reduplicativa	374



B)	El sistema de conflictos entre la Administración y los jueces y Tribunales	376
a)	Tipos de conflictos regulados	380
b)	Alcance de los conflictos: confirmación de la limitación tradicional del sistema a las contiendas sobre competencias cuyo ejercicio no ha sido consumado	380
c)	La legitimación para promover los conflictos	381
d)	El planteamiento de los conflictos: elementos principales	382
e)	La sustanciación y la decisión de los conflictos: radical simplificación ..	383
2.	La atribución de potestades materiales como presupuesto de la actividad administrativa	383
A)	Consideraciones generales	383
B)	Las dos principales clases de potestades	385
C)	Discrecionalidad, conceptos jurídicos indeterminados y margen de apreciación de la Administración	386
D)	El control de la discrecionalidad	389
III.	Las principales clasificaciones de la actividad administrativa	391
1.	Actividad interna y actividad externa de la Administración	394
2.	Actividad de Derecho público y actividad de Derecho privado o Derecho común .	395
3.	Actividad jurídica y actividad material, real o técnica	396
4.	Actividad unilateral y contractual o convenida	396
5.	Actividad de limitación, de prestación, de fomento, arbitral e infraestructural	398
IV.	La actividad administrativa de intervención de la actividad de los particulares	398
1.	Concepto	398
2.	La forma y la intensidad de la intervención administrativa; principios generales que rigen ésta	399
3.	Las principales técnicas de intervención	401
A)	La ordenación normativa (reglamentación)	401
B)	El control preventivo del ejercicio de derechos o actividades; en concreto, la autorización	403
C)	La limitación a través de órdenes, mandatos y prohibiciones	406
V.	La actividad administrativa de servicio público o prestacional	408
VI.	La actividad administrativa de fomento	412
VII.	Consideraciones finales. La actividad administrativa en su complejidad; su carácter esencial o de infraestructura de la entera vida económico-social	416
CAPÍTULO VIII. La actividad unilateral y formalizada de la Administración: el procedimiento y los actos administrativos, por LUCIANO PAREJO ALFONSO		417
I.	Introducción	417
II.	El procedimiento administrativo	420
1.	Concepto, naturaleza, fines y clases	420
2.	Los principios esenciales del procedimiento administrativo	424
A)	Principios inquisitivo y de contradicción	424
B)	Principios de publicidad y de secreto	426
C)	Principio de gratuidad	428
3.	Los sujetos de la relación procedimental o partes en el procedimiento	428
A)	La Administración actuante; abstención y recusación	428

B)	Los interesados; capacidad y representación	430
4.	La iniciación del procedimiento	433
A)	Iniciación de oficio	433
B)	Iniciación a instancia de interesado	434
5.	La ordenación del procedimiento	436
6.	La instrucción del procedimiento	437
A)	Actos o diligencias instructorios típicos de la Administración (informes y dictámenes)	438
B)	Los actos o las diligencias instructorios típicos de los interesados en el procedimiento (alegaciones, información pública y audiencia)	438
C)	Otros actos o diligencias de instrucción: la prueba	440
7.	La terminación del procedimiento	441
A)	La terminación normal: acto expreso y presunto (silencio administrativo)	441
a)	Acto resolutorio expreso	441
b)	Acto presunto o producido por el juego de la técnica del silencio administrativo (negativo y positivo)	442
B)	Los supuestos de terminación anormal del procedimiento	447
III.	El acto administrativo	448
1.	Concepto	448
2.	Acto administrativo y acto político	450
3.	Las clases de actos administrativos	451
A)	Actos expresos y actos tácitos o presuntos	451
B)	Actos singulares y generales	452
C)	Actos constitutivos y meramente declarativos	452
D)	Actos reglados y actos discrecionales	452
E)	Actos resolutorios o definitivos y actos de trámite	452
F)	Actos firmes, consentidos y confirmatorios de otros anteriores	454
G)	Actos favorables o ampliatorios y actos de gravamen o limitativos	455
4.	Los elementos del acto administrativo	456
A)	Los elementos objetivos	456
B)	Los elementos formales	458
5.	La eficacia del acto administrativo	460
A)	Presunción de validez y eficacia inmediata	460
B)	Términos y condiciones de la eficacia: retroactividad, notificación y publicación de los actos	461
C)	La suspensión de la eficacia	464
6.	La invalidez del acto administrativo: sus clases	467
A)	Consideraciones generales y clases de invalidez	467
B)	La nulidad absoluta o de pleno derecho	469
C)	La anulabilidad o nulidad relativa; en especial, la desviación de poder	471
D)	Las irregularidades no invalidantes	473
E)	Las reglas de restricción de la invalidez	474
a)	Conservación y, en su caso, conversión de los actos viciados	474
b)	Incomunicación de la invalidez	474
c)	Convalidación	474
7.	La anulación y la revocación de los actos administrativos	475
A)	La anulación	475

B) La revocación	478
C) La simple rectificación de errores materiales y aritméticos	480
8. La ejecución forzosa de los actos administrativos	481
A) Los medios de ejecución y los principios generales que rigen su aplicación ..	481
B) El apremio sobre el patrimonio	482
C) La ejecución subsidiaria	483
D) La multa coercitiva	483
E) La compulsión sobre las personas	483
CAPÍTULO IX. La actividad contractual de la Administración , por ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO	485
I. Introducción	485
II. Contratos de la Administración y contratos administrativos	488
III. Las modulaciones de la institución contractual en los contratos administrativos	491
IV. El procedimiento de contratación	495
V. El contrato de obras	496
VI. El contrato de suministros	498
VII. El contrato de gestión de servicios públicos	498
VIII. Consideración especial del incumplimiento contractual	499
CAPÍTULO X. La función pública , por LUIS ORTEGA ÁLVAREZ	501
I. Modelo constitucional y sistema de carrera	501
1. Interés público y modelo burocrático	501
2. El marco constitucional de la relación de empleo público	502
3. El sistema de carrera administrativa	506
A) Plantilla presupuestaria, relaciones de puesto de trabajo y oferta de empleo público	506
B) Sistema de ingreso en la Administración	507
a) Selección de funcionarios	508
b) Selección de personal laboral	508
C) La provisión de puestos de trabajo	509
D) La promoción profesional	509
a) Grupos, niveles y grados	509
b) La consolidación del grado	510
c) La garantía del nivel del puesto de trabajo	510
d) La promoción interna	510
E) Las situaciones administrativas	511
a) El servicio activo	511
b) Servicios especiales	511
c) Servicio en Comunidades Autónomas	512
d) Excedencia forzosa	512
e) Excedencia voluntaria	513
f) Suspensión de funciones	514
F) Pérdida de la condición de funcionario	514
II. Derechos, deberes e incompatibilidades	514

1. Derechos de los funcionarios	514
A) El sistema retributivo	514
B) Vacaciones, permisos y licencias	515
a) Vacaciones	515
b) Permisos	515
c) Licencias	516
C) Los derechos colectivos	517
2. Los deberes funcionariales y su control disciplinario	521
3. Las incompatibilidades	522
A) Principios generales	522
B) Ámbito de la Ley	522
C) Disposiciones comunes	523
D) La compatibilidad de un segundo puesto o ingreso público	523
E) La compatibilidad de un segundo puesto o ingreso privados	523

CAPÍTULO XI. La actividad de gestión del dominio público: la teoría de los bienes de la Administración, por ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO 525

I. Introducción	525
II. Dominio público y patrimonio privado	527
III. Referencia a las normas comunes a todos los bienes públicos	527
1. Los modos de adquirir	527
2. La transmisión de bienes	528
3. Registros, inventarios y catálogos	529
4. El deslinde	529
5. Reintegro posesorio	530
6. Inembargabilidad	530
IV. El dominio público: su naturaleza jurídica	531
V. El dominio público: otras cuestiones	533
1. Dominio público natural y artificial	533
2. La afectación y la desafectación	533
3. La titularidad del poder de demanializar	534
4. Las administraciones titulares del demanio	534
5. Los usos del dominio público	535
6. La protección del demanio	536
VI. Las aguas terrestres	537
1. Definición y pertenencias	537
2. Limitaciones de colindantes	538
3. Usos	538
4. Infracciones y sanciones	538
VII. El demanio marítimo-terrestre: las costas	539
1. Definición y pertenencias	539
2. Limitaciones de colindantes	539
3. Usos	540
4. Infracciones y sanciones	540
VIII. Las carreteras	541
1. Definición y pertenencias	541

2.	Limitaciones de colindantes	541
3.	Usos	542
4.	Infracciones y sanciones	542
IX.	Las minas	542
X.	Los bienes comunales	543
XI.	El Patrimonio Nacional	543
XII.	Los montes	544
XIII.	Recapitulación	544
CAPÍTULO XII.	La ordenación de la economía , por ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO	547
I.	Las bases constitucionales de la intervención de la Administración en la economía	547
II.	La distribución de competencias entre los distintos poderes públicos. Particular referencia a la Comunidad Económica Europea	550
III.	La distribución de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas	552
IV.	Breve referencia a algunos sectores: agricultura	561
V.	La industria	562
VI.	Los servicios. Banca y mercado de valores	569
VII.	Los transportes	575
VIII.	La energía	576
IX.	Recapitulación	578
CAPÍTULO XIII.	El medio ambiente , por LUCIANO PAREJO ALFONSO	581
I.	Los antecedentes de la organización administrativa del medio ambiente	581
II.	El reconocimiento constitucional del derecho al medio ambiente	582
III.	El reparto de competencias en materia de medio ambiente entre el Estado y las Comunidades Autónomas; las competencias locales en la materia	583
1.	Los títulos estatales sobre el medio ambiente	584
2.	Los títulos autonómicos estatutarios sobre el medio ambiente	585
3.	Los otros títulos competenciales del estado y las comunidades autónomas	586
4.	Las competencias locales	589
IV.	La organización estatal del medio ambiente	591
1.	La reorganización del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo	591
2.	La desaparición de la CIMA y las nuevas atribuciones de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos	593
3.	Las nuevas funciones ambientales contenidas en la legislación de residuos y de la evaluación del impacto ambiental	594
4.	La creación de la Secretaría General de Medio Ambiente	595
V.	Las técnicas de intervención administrativa en materia medioambiental	596
1.	El medio ambiente como valor colectivo constitucionalizado y título habilitante de la acción de los poderes públicos	596
2.	El marco y los límites constitucionales de las técnicas de intervención	597

3.	Las técnicas de intervención definidas por el ordenamiento Jurídico al servicio del valor medioambiental	598
A)	El cuadro general de las técnicas	598
a)	La reglamentación, la programación y la planificación	599
b)	Las declaraciones administrativas de concurrencia del correspondiente interés general y las clasificaciones, los inventarios, las catalogaciones y los registros asimismo administrativos	600
c)	Las prohibiciones directas de actividades	600
d)	Las autorizaciones	601
e)	Órdenes, mandatos, obligaciones positivas	602
f)	Ejercicio de la potestad sancionadora administrativa	603
B)	La determinación de ambientes, bien naturales, bien culturales, como instrumento de sistematización y ordenación de las políticas ambientales; el fracaso, por ahora, de esta solución	603
C)	La ordenación de actividades y bienes concretos por razón de intereses públicos sectoriales	605
4.	Los mecanismos y las técnicas de defensa de los titulares de bienes o actividades objeto de regulaciones medioambientales y de los ciudadanos en general	605

CAPÍTULO XIV. La ordenación del territorio y el urbanismo, por LUCIANO PAREJO ALFONSO	611
I. Introducción	611
II. La ordenación del territorio; su contenido y función en el sistema constitucional	612
A) Los objetivos de la ordenación del territorio	614
B) Los medios o instrumentos de la ordenación del territorio	615
1. Los presupuestos fundamentales para la adecuada organización de la ordenación del territorio	622
A) La ordenación territorial, ¿uno o dos sistemas de planificación?; su descomposición necesaria, en todo caso, en dos niveles de planificación articulados entre sí	624
B) La dialéctica planificación integral (territorial)-planificación sectorial; algunos apuntes para su adecuada resolución	628
C) La necesaria superación de los viejos esquemas y sustitución por otros acordes con el orden constitucional en cuanto a la ordenación del juego de las competencias	631
2. Los sistemas legales autonómicos de ordenación del territorio	633
A) La ordenación del territorio en Cataluña	634
a) Plan Territorial General	634
b) Planes Territoriales Parciales	635
c) Planes Territoriales Sectoriales	635
B) La ordenación del territorio en Madrid	635
III. El urbanismo	637
1. Consideraciones preliminares	637
a) Artículo 149.1.8 CE (legislación civil)	642
b) Artículo 149.1.1 CE (condiciones básicas garantizadoras de la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales)	643

c)	Artículo 149.1.13 (bases y coordinación de la planificación general de la economía)	644
d)	Artículo 149.1.23 CE (legislación básica en materia de medio ambiente)	644
e)	Artículo 149.1.18 (expropiación y responsabilidad patrimonial de la Administración urbanística)	645
2.	La ordenación urbanística	649
A)	La economía del sistema: el marco legal y el planeamiento urbanístico; la complejidad del primero y el carácter de pieza básica del segundo	649
B)	Las disposiciones legales materiales de ordenación	652
a)	Las disposiciones de segundo grado: los estándares urbanísticos	653
b)	Las disposiciones de primer grado o directa aplicación	654
C)	El sistema de planeamiento	655
a)	Características generales y clases de Planes	655
b)	El Plan General Municipal de Ordenación o instrumento de planeamiento análogo previsto por la legislación urbanística autonómica	657
c)	Las Normas Subsidiarias y Complementarias del Planeamiento	659
d)	Los Programas de Actuación Urbanística	660
e)	Los Planes Parciales	661
f)	Los Estudios de Detalle	662
g)	Los Planes Especiales	663
h)	Otros instrumentos complementarios	664
i)	La elaboración y aprobación de los planes y proyectos; en especial, la suspensión de licencias como medida de preparación y la aprobación definitiva	665
j)	Los efectos de la aprobación de los planes	669
k)	La vigencia y la revisión o modificación de los planes y las normas	671
D)	Las disposiciones legales de ordenación, subsidiarias respecto del planeamiento	672
3.	El régimen urbanístico del suelo y de su propiedad	673
A)	La configuración legal del derecho de propiedad del suelo	673
B)	Las distintas clases de suelo y su régimen específico	677
a)	El suelo urbano	678
b)	El suelo urbanizable	681
c)	El suelo no urbanizable	684
C)	Las técnicas de redistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento	685
a)	La redistribución en suelo urbano	685
b)	La redistribución en suelo urbanizable	690
D)	Régimen urbanístico del derecho de propiedad y potestad pública de planeamiento; los supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración	691
E)	El régimen de valoraciones del suelo	693
F)	Los mecanismos de regulación del mercado de suelo	696
a)	Derechos de tanteo y retracto	697
b)	Patrimonio municipal del suelo	699
4.	La ejecución del planeamiento	700
A)	Requisitos generales para la ejecución	701

a)	Integridad del planeamiento previo en cada caso necesario, así como aprobación del proyecto de urbanización	701
b)	Cumplimiento de la programación y del orden de prioridades	702
c)	Delimitación de unidades de ejecución	703
B)	Los sistemas de actuación	703
a)	Clases de sistemas y relaciones de los mismos entre sí	703
b)	El sistema de compensación	705
c)	El sistema de cooperación	707
d)	El sistema de expropiación	708
e)	La ejecución de los Programas de Actuación Urbanística	712
5.	La edificación y el uso del suelo	712
A)	La intervención de la edificación y uso del suelo: la licencia urbanística	713
a)	El alcance del principio de la preceptividad de la previa licencia	713
b)	Naturaleza y caracteres de la licencia	715
c)	Competencia y procedimiento para el otorgamiento de la licencia; en particular, el silencio positivo	717
d)	La eficacia de la licencia	719
B)	La edificación forzosa	720
C)	Las medidas de fomento de la edificación	722
D)	El régimen de la edificación ya realizada	723
a)	Las condiciones de la incorporación de la edificación ya hecha al patrimonio del particular o de adquisición de la facultad-derecho urbanístico a dicha edificación	723
b)	Los deberes legales urbanísticos del propietario	724
6.	La disciplina urbanística	726
A)	Consideraciones generales	726
B)	La protección de la legalidad urbanística	726
a)	Proyectos técnicos infractores de la legalidad urbanística	727
b)	Obras no legitimadas en previa licencia u orden de ejecución en curso de realización	727
c)	Obras sin previa licencia u orden de ejecución, ya finalizadas	729
d)	Actos y obras en curso de realización al amparo de licencia u orden de ejecución disconformes con la ordenación urbanística	730
e)	Actos y obras ya consumados con la cobertura de una licencia u orden de ejecución contrarios a la legalidad urbanística	731
f)	Modulación y cualificación de todos los supuestos anteriores por razón de la calificación del suelo	732
g)	Actos distintos de los anteriores, en realización sin licencia o contraviniendo sus condiciones legítimas	732
h)	Reacción frente a la ilegalidad de otros actos o acuerdos administrativos urbanísticos, distintos de la licencia u orden de ejecución	732
C)	El Derecho sancionador	733
a)	Consideraciones generales	733
b)	Infracciones; sus clases	734
c)	Prescripción de las infracciones	735
d)	Personas responsables	735
e)	Las sanciones; reglas para su aplicación	735

f) Competencia y procedimiento para la imposición de sanciones	737
g) Las responsabilidades civil y penal	738
7. La acción pública para exigir el cumplimiento de la legalidad urbanística	738
CAPÍTULO XV. El control interno y órganos constitucionales de control no jurisdiccional, por LUIS ORTEGA ÁLVAREZ	741
I. Los recursos administrativos	741
1. Naturaleza del sistema de recursos administrativos	741
2. Clases de recursos	742
A) El recurso de alzada	742
B) El recurso de reposición	743
C) El recurso de revisión	744
D) El procedimiento de resolución de recursos	744
II. El Consejo de Estado	746
1. Introducción	746
2. Antecedentes históricos	747
3. Régimen jurídico actual	748
A) Concepto	748
B) Naturaleza jurídica	749
a) Incompatibilidades	750
b) Deber de inhibición	750
c) Consulta de las medidas que les afecten	750
d) Autonomía orgánica	751
C) Composición	751
D) Miembros	752
E) Funcionamiento	754
F) Competencia	755
4. La función consultiva del Consejo de Estado con relación a las Comunidades Autónomas	757
5. Las mociones, la Memoria anual y los dictámenes del Consejo	760
III. El Defensor del Pueblo	761
1. Configuración constitucional de la institución	761
2. La posición de autonomía del Defensor del Pueblo como premisa de sus funciones de inspección y tutela	761
3. El control de los actos y resoluciones de la Administración	762
A) Objeto	762
B) Procedimiento	762
a) Iniciación	762
b) Inspección e investigación	763
c) Determinación de responsabilidades	763
d) Resoluciones e informes	763
C) El efecto del control	764
IV. El Tribunal de Cuentas	764
1. La función institucional del Tribunal de Cuentas	764
2. La función fiscalizadora	765
3. El enjuiciamiento contable	765

CAPÍTULO XVI. El control judicial externo: la jurisdicción contencioso-administrativa, por LUCIANO PAREJO ALFONSO	767
I. Introducción	767
1. Surgimiento y evolución históricos	767
2. La Constitución y el control del ejercicio de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación administrativa	769
II. Naturaleza, extensión y límites de la jurisdicción contencioso-administrativa	771
1. Naturaleza	771
2. Extensión y precisión de sus límites; características generales	773
A) Cláusula general de definición positiva	773
B) Cláusula general de delimitación negativa	776
C) Cláusula concreta de exclusión	778
D) Cláusula concreta de atribución	779
E) Regla complementaria para asuntos prejudiciales e incidentales	780
F) Características de la jurisdicción atribuida a los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo	781
III. Organización de la jurisdicción contencioso-administrativa	782
1. Planta general y competencias de los distintos órganos	782
IV. Las partes en la relación jurídico-procesal	784
1. Clases	784
A) Las reglas en todo tipo de relaciones jurídico-administrativas o asimiladas ..	784
a) Regla general	784
b) Regla excepcional	786
B) Las reglas en las relaciones jurídicas entre las Administraciones	786
2. Requisitos que deben cumplir las partes	787
A) Capacidad procesal	787
B) Legitimación	787
a) Legitimación activa	788
C) Representación y defensa	791
V. El objeto del recurso contencioso-administrativo	792
1. Introducción	792
2. Los actos impugnables	792
A) Actuación expresa	792
B) Actuación presunta	792
3. Las pretensiones	793
VI. El procedimiento del recurso contencioso-administrativo en primera o única instancia .	795
1. Las llamadas diligencias preliminares	795
2. La interposición y la admisión del recurso	795
A) Formalización	795
B) Plazos	797
C) Admisión	797
3. El recurso y la tutela cautelar de los bienes litigiosos	798
A) Los términos de la cuestión	798
B) Extensión y alcance generales de la tutela cautelar	800
C) Las modulaciones de la tutela cautelar por razón de la especialidad de la jurisdicción contencioso-administrativa	800

	a) Tensión entre intereses igualmente públicos	802
	b) Tensión entre el interés público y el interés privado	802
4.	Los trámites esenciales del proceso	808
	A) Tramitación e instrucción normales	808
	a) Fase de alegaciones: demanda y contestación; los trámites eventuales de reclamación por defecto del expediente y de alegaciones previas	808
	b) Fase de prueba: petición del recibimiento a prueba y práctica de ésta; su práctica excepcional fuera de este período	810
	c) Fase de vista y conclusiones	811
	B) Tramitación e instrucción anormales	811
	a) Pronunciamiento anticipado sobre la inadmisibilidad del recurso	811
	b) Declaración sin curso de la demanda por estimación de alegaciones previas	811
	c) Desistimiento del demandante	811
	d) Allanamiento del demandado	812
	e) La satisfacción extraprocésal de las pretensiones del demandante	812
	f) La caducidad del procedimiento	813
5.	La Sentencia; sus efectos	813
	A) Consideraciones generales	813
	B) Sentencia con pronunciamiento de inadmisibilidad	814
	C) La Sentencia con pronunciamiento desestimatorio del recurso	815
	D) La Sentencia con pronunciamiento estimatorio del recurso	815
	E) Los efectos de las Sentencias	816
VII.	Los procedimientos especiales	817
	1. Procedimientos especiales regulados en la propia LJCA	817
	A) Procedimiento en materia de personal	817
	B) Procedimiento en los casos de suspensión de acuerdos de las Corporaciones Locales por infracción manifiesta de las Leyes	817
	C) Procedimiento sobre validez de elecciones y aptitud legal de los proclamados electos en las elecciones generales	818
	2. El procedimiento en caso de que el acto o la disposición (autoaplicativa) impugnados puedan ser constitutivos de lesión del contenido constitucionalmente declarado de uno de los derechos fundamentales con tutela reforzada	819
VIII.	Los recursos contra las resoluciones judiciales; en particular, las sentencias	821
	1. Recursos contra Providencias y Autos	822
	A) Recurso de súplica	822
	B) Recurso de queja	822
	C) Recurso de casación	822
	2. Recursos contra Sentencias	823
	A) El recurso ordinario de casación	823
	B) El recurso de casación para la unificación de doctrina	829
	C) El recurso de casación en interés de la Ley	831
	D) El recurso de revisión	832
IX.	La ejecución de las Sentencias	832
	1. Sentencias susceptibles de ejecución	832
	2. Titularidad del poder de ejecución y competencia para ésta	833
	3. Principios generales y límites de la ejecución	835

4. Las líneas básicas del que debe entenderse sistema legal actual de ejecución de Sentencias	838
A) La regla general: la ejecución de las Sentencias en sus propios términos	838
B) Las excepciones: la suspensión de la ejecución y la inejecución por causas legales tasadas o por imposibilidad material o legal; la fijación de nueva forma para el cumplimiento y la expropiación de los derechos reconocidos por la Sentencia	839
Nota bibliográfica	841