

ÍNDICE GENERAL

ABREVIATURAS	9
--------------------	---

TERCERA PARTE LA ACTIVIDAD

I

LOS INSTRUMENTOS FORMALES

Capítulo XIV: El procedimiento administrativo	21
I. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN GENERAL	23
A) <i>Las razones históricas de la aparición del procedimiento administrativo</i> ...	23
B) <i>Tendencias desformalizadoras y revalorización del procedimiento</i>	25
C) <i>El procedimiento administrativo en el texto constitucional</i>	26
II. LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA	27
A) <i>La Ley Azcárate de 1889 y su desarrollo departamental</i>	27
B) <i>La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958</i>	28
C) <i>La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento</i> <i>Administrativo Común de 1992</i>	29
D) <i>La reforma de 2015</i>	30
1. Caracteres de la reforma	30
2. El ámbito de aplicación de la LPAC y de la LRJSP	32
III. LOS SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO	34
A) <i>Los órganos administrativos y sus titulares</i>	35
1. Órganos de resolución y unidades de tramitación	35
2. Los titulares de los órganos y unidades de tramitación: la exigencia de <i>imparcialidad</i>	36
B) <i>Los interesados</i>	38
1. Capacidad de obrar	39
2. Tipos de interesados	39
3. Representación y dirección técnica	41
4. Derechos de los interesados	42
5. Deberes de los interesados	44
a) El deber de colaboración	44
b) El deber de comparecencia	45
c) El deber de aportación de documentos	46

d) El deber de comunicación electrónica	47
IV. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	49
A) <i>La iniciación de oficio</i>	49
B) <i>La iniciación a instancia de parte</i>	51
1. Caracteres generales	51
2. La forma de la solicitud	51
3. La presentación de la solicitud	52
a) El sistema de registros electrónicos	52
b) Las posibilidades de presentación	53
C) <i>Efectos de la iniciación</i>	55
V. LA INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO	56
A) <i>Las reglas generales de la instrucción</i>	57
1. El principio de impulsión de oficio	57
2. Los principios de economía y celeridad	57
3. El régimen de plazos	58
a) Obligatoriedad y ampliación de los plazos	58
b) Cómputo de los plazos por horas	60
c) Cómputo de los plazos por días	60
d) Cómputo de los plazos por meses o años	61
4. Lengua de los procedimientos	62
B) <i>Los actos de instrucción de origen externo</i>	63
1. Las alegaciones de los interesados	64
2. El trámite de audiencia	64
3. La información pública	65
C) <i>Los actos de instrucción de origen interno</i>	66
1. Los informes y su significación	67
2. Informes preceptivos y facultativos	68
3. Informes vinculantes y no vinculantes	69
4. La emisión de los informes y su ausencia	69
D) <i>Los actos mixtos de instrucción: la prueba</i>	70
1. Significación general de las actividades probatorias	70
2. El régimen de las actividades probatorias	71
E) <i>Los actos de comunicación</i>	72
1. La notificación	72
a) Requisitos generales	73
b) Las formas de notificación y su elección	74
c) Las notificaciones en papel	75
d) Las notificaciones por medios electrónicos	76
e) Las anomalías en la notificación	77
2. La publicación	78
VI. LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	79
A) <i>La terminación por decisión expresa de los sujetos</i>	80
1. La terminación por decisión de la Administración: la resolución	80
a) El deber de resolver	80

b) Modalidades de la resolución.	80
c) Requisitos formales de la resolución: la motivación	81
d) Requisitos materiales: la congruencia.	83
e) El desistimiento de la Administración	84
2. La terminación por decisión del interesado: el desistimiento y la renuncia	85
B) <i>La terminación por inactividad del interesado: la caducidad</i>	86
C) <i>La terminación convencional del procedimiento</i>	88
1. La práctica negocial: razones e inconvenientes.	88
2. Caracteres generales	89
VII. EL TIEMPO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	90
A) <i>El planteamiento clásico: la doctrina del silencio administrativo</i>	90
B) <i>La perspectiva del plazo de resolución y los efectos de su incumplimiento</i>	93
1. El plazo máximo para notificar la resolución y su régimen jurídico	94
a) El plazo máximo.	94
b) El cómputo del plazo	95
c) La suspensión del cómputo de los plazos	95
2. El silencio en los procedimientos iniciados a instancia del interesado	98
a) El sentido del silencio	98
b) La naturaleza del silencio.	99
c) La eficacia y acreditación del silencio.	100
3. El silencio en los procedimientos iniciados de oficio	101
a) Los procedimientos de resultado final favorable: silencio negativo	101
b) Los procedimientos de resultado final desfavorable o de gravamen: finalización por caducidad	102
Capítulo XV: Los actos administrativos	105
I. LA PROBLEMÁTICA CARACTERIZACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	106
A) <i>Los diversos orígenes doctrinales de la noción</i>	106
1. La concepción procesalista	106
2. La noción de acto autoritario y el paralelo con la sentencia judicial.	107
3. El trasplante de la doctrina privatista del negocio jurídico	107
B) <i>La diversidad de la actuación administrativa</i>	108
C) <i>Los diferentes conceptos de acto administrativo</i>	109
II. LAS CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS	111
A) <i>Las clasificaciones materiales</i>	111
1. Clasificaciones por razón de los sujetos	111
2. Clasificaciones por razón del contenido	112
B) <i>Las clasificaciones procesales</i>	113
1. Actos definitivos y de trámite	113
2. Actos que ponen o no fin a la vía administrativa	114
3. Actos originarios y confirmatorios	115

III. LOS ELEMENTOS O REQUISITOS DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO . . .	116
A) <i>Los elementos subjetivos</i>	116
1. Enumeración. Remisión a la teoría del procedimiento.	116
2. El origen del acto en una Administración Pública. Supuestos problemáticos	117
a) Los actos provenientes de personas privadas	117
b) Los actos de las entidades públicas sometidas al Derecho privado	117
c) Los actos de los órganos constitucionales	118
d) El problema de los actos políticos o de gobierno	120
B) <i>Los elementos objetivos</i>	124
1. El contenido del acto administrativo	124
a) El acto administrativo como declaración	124
b) Requisitos de validez del contenido.	125
2. Contenido principal y determinaciones accesorias	127
C) <i>Los elementos formales</i>	128
1. Procedimiento, estructura formal y motivación. Remisión	128
2. La forma externa de manifestación	129
IV. LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	130
A) <i>La teoría general de la invalidez y sus distorsiones en el Derecho administrativo.</i>	130
1. El esquema tradicional de la invalidez de los actos jurídicos.	130
2. La incidencia de la posición privilegiada de la Administración	131
B) <i>La nulidad de pleno derecho</i>	132
1. Los supuestos legales de nulidad	132
2. El régimen jurídico de la nulidad	134
C) <i>La anulabilidad</i>	134
1. Los supuestos legales de anulabilidad.	134
a) La cláusula general	135
b) Las irregularidades formales: su eficacia parcialmente invalidante	135
2. El régimen jurídico de la anulabilidad.	137
D) <i>Otras técnicas de reducción de la invalidez</i>	138
V. LA EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.	139
A) <i>Las diferentes manifestaciones de la eficacia</i>	139
B) <i>El desarrollo de la eficacia en el tiempo</i>	141
1. El inicio de la eficacia	141
2. La retroactividad de los actos administrativos	142
C) <i>La interrupción de la eficacia: la suspensión</i>	144
1. Consideraciones generales y modalidades	144
2. La suspensión en los procedimientos impugnatorios	144
3. La suspensión en los procedimientos de conflicto entre entes públicos	146
VI. LA EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.	146
A) <i>La extinción por razones objetivas</i>	146
B) <i>La extinción por conducta o decisión de su destinatario.</i>	147

C) <i>La extinción por decisión de órganos públicos distintos de la Administración</i>	147
D) <i>La extinción por decisión de la Administración autora del acto</i>	148
1. Revocación por motivos de legalidad: recurso administrativo y revisión de oficio. Remisión	148
2. Revocación por motivos de oportunidad	148
3. Otros supuestos de revocación	150
VII. LA EJECUCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	151
A) <i>La ejecución forzosa: principios generales</i>	151
B) <i>Los medios de ejecución forzosa</i>	152
1. El apremio sobre el patrimonio	153
2. La ejecución subsidiaria	153
3. Las multas coercitivas	154
4. La compulsión sobre las personas	154
Capítulo XVI: Los contratos del sector público	157
I. LOS CARACTERES GENERALES DEL DERECHO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	159
A) <i>La actividad contractual de la Administración y su regulación</i>	159
B) <i>La formación histórica del régimen contractual</i>	159
1. El crecimiento y diversificación de la actividad contractual de la Administración	160
2. La regulación normativa de los contratos	162
C) <i>La estructura del sistema legal</i>	165
1. Los entes sujetos a la aplicación de la LCSP	165
a) Los «entes integrantes del sector público»	166
b) Las «Administraciones Públicas»	166
c) Los «poderes adjudicadores»	167
2. Los diferentes tipos de contratos	168
a) Contratos incluidos y excluidos	168
b) Contratos típicos y atípicos	170
c) Contratos administrativos y contratos privados	171
d) Contratos armonizados y no armonizados. Los contratos subvencionados	173
II. LOS ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LOS CONTRATOS	174
A) <i>Las partes del contrato</i>	174
1. La Administración contratante	174
a) Los órganos de contratación	175
b) La publicidad contractual: el perfil del contratante	175
2. El empresario contratista	176
a) La capacidad	176
b) Las prohibiciones de contratar	177
c) El requisito de solvencia	178

B) <i>Los elementos objetivos del contrato</i>	179
1. La prestación	179
2. El precio y su revisión	180
a) Los requisitos del precio	180
b) La revisión del precio	181
3. Las garantías.	183
a) Los tipos de garantía	183
b) Formas de garantía	184
c) Destino de las garantías	184
C) <i>Perfección y forma de los contratos</i>	185
III. EL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN	186
A) <i>La preparación del contrato</i>	186
1. El expediente de contratación	187
2. El contenido del expediente.	188
3. Los pliegos de cláusulas y de prescripciones técnicas	189
B) <i>Los procedimientos de selección y adjudicación</i>	191
1. Descripción general y ámbito	191
2. Trámites fundamentales de los procedimientos.	194
3. Reglas comunes a todos los procedimientos	197
a) El momento de licitación: su publicidad	198
b) El momento de las ofertas: régimen de las proposiciones	199
c) El momento de la valoración de las ofertas: sus criterios.	200
d) El momento de la decisión: la adjudicación y su publicidad	201
e) Los recursos especiales contra el procedimiento de adjudicación: remisión	202
IV. EL CONTENIDO DEL CONTRATO.	202
A) <i>El contenido convencional</i>	202
1. El principio de libertad de pactos	202
2. La fijación del contenido contractual	202
B) <i>Las obligaciones fundamentales de las partes.</i>	203
1. Las obligaciones del contratista: la ejecución de las prestaciones	203
2. Las obligaciones de la Administración: el pago del precio.	205
C) <i>Las técnicas de aseguramiento de los intereses públicos.</i>	206
1. Las prerrogativas de la Administración.	207
a) El poder de dirección	207
b) El poder de interpretación unilateral	208
c) El poder de modificación o <i>ius variandi</i>	208
d) El poder correctivo.	210
2. Las técnicas de garantía del equilibrio económico	211
a) El <i>factum principis</i>	211
b) El riesgo imprevisible	213
V. LA EXTINCIÓN DEL CONTRATO	214
A) <i>El cumplimiento del objeto contractual</i>	215
B) <i>La invalidez del contrato.</i>	216

C) <i>La resolución del contrato</i>	217
1. La pérdida de la capacidad o personalidad del contratista	218
2. El mutuo acuerdo	219
3. La extinción por decisión unilateral de la Administración	219
4. La extinción por incumplimiento del contratista	220
5. La extinción por incumplimiento de la Administración	221

II

LOS CONTENIDOS TÍPICOS

A) <i>La heterogeneidad de la actuación administrativa</i>	225
B) <i>Los criterios clasificatorios</i>	226
Capítulo XVII: La actividad de ordenación	229
I. LA ORDENACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PRIVADAS	229
A) <i>Administración y actividades con incidencia en el interés general</i>	229
B) <i>La policía: evolución de un concepto</i>	231
1. La noción de policía en el marco del Estado absoluto	231
2. La supervivencia de la noción de policía en el Estado constitucional ..	232
3. Del poder de policía a la actividad de ordenación	233
C) <i>Los principios del régimen jurídico de las técnicas de ordenación</i>	234
1. Los principios de carácter formal: reserva de ley y especificación	234
2. Los principios de carácter material: proporcionalidad y <i>favor libertatis</i> ..	235
D) <i>La clasificación de las técnicas de ordenación</i>	236
II. LAS TÉCNICAS DE INFORMACIÓN	237
A) <i>Significado y finalidad</i>	237
B) <i>Deberes de identificación</i>	239
C) <i>Deberes formales y documentales</i>	239
D) <i>Deberes de comunicación</i>	240
III. LAS TÉCNICAS DE CONDICIONAMIENTO	241
A) <i>Las comprobaciones</i>	241
B) <i>Las autorizaciones</i>	242
1. Concepto y naturaleza	244
2. Clases de autorizaciones	244
a) Autorizaciones regladas y discrecionales	245
b) Autorizaciones simples y operativas	247
3. Régimen jurídico de las autorizaciones	247
a) Establecimiento	248
b) Criterios para su otorgamiento	249
c) Contenido y vigencia de las autorizaciones	250
d) Procedimiento	251
e) Transmisibilidad	251
4. Eficacia de las autorizaciones. La cláusula «sin perjuicio de tercero» ...	252

C) <i>Declaraciones responsables y comunicaciones previas.</i>	253
1. Concepto	253
2. Analogías y diferencias	254
3. Régimen jurídico	255
IV. LAS TÉCNICAS ABLATORIAS	256
A) <i>Las técnicas de disminución o privación de situaciones activas</i>	256
1. La limitación o ablación parcial de derechos	257
2. La privación o ablación total de derechos	259
B) <i>Las técnicas de creación o ampliación de situaciones pasivas.</i>	260
1. La creación de obligaciones	260
2. La creación e imposición de deberes.	261
V. LA ACTIVIDAD DE ORDENACIÓN DE RELACIONES JURÍDICO-PRIVADAS.	264
A) <i>Cuestiones generales</i>	264
B) <i>La actividad registral.</i>	265
C) <i>La actividad de formalización y control de negocios jurídicos privados</i>	265
1. La dación de fe pública	266
2. La actividad de control	267
3. La actividad constitutiva	267
D) <i>La actividad arbitral</i>	268
Capítulo XVIII: La actividad prestacional o de servicio público.	273
I. INTRODUCCIÓN	274
A) <i>El servicio público como fenómeno histórico y sus diversos planos.</i>	274
B) <i>El servicio público como actividad material: surgimiento y evolución.</i>	274
1. Las actividades prestacionales en el Antiguo Régimen	274
2. La aparición de los servicios públicos en el siglo XIX.	275
a) La asunción de servicios asistenciales	275
b) La creación de infraestructuras.	276
3. El siglo XX: actividad empresarial pública y crisis	277
a) La asunción de actividades empresariales típicas	277
b) Crisis del Estado y del servicio público	278
C) <i>El servicio público como concepto</i>	280
1. Su evolución	280
2. La desvalorización del concepto	281
3. Un intento de caracterización.	282
a) La esencia de las actividades prestacionales	282
b) Tipología y formas de financiación	282
c) Titularidad y gestión.	283
d) La cuestión de las denominaciones	284
D) <i>Objeto de la exposición.</i>	286
II. EL ESTABLECIMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.	286
A) <i>Cuestiones generales: la práctica histórica de creación de servicios y su evolución</i>	286

B) <i>Los límites a la creación de servicios públicos</i>	288
C) <i>Creación potestativa u obligatoria: el llamado «derecho a los servicios públicos»</i>	290
III. LA ORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	292
A) <i>La teoría clásica de las formas de gestión de los servicios</i>	292
B) <i>La gestión por la propia Administración titular</i>	294
1. Modalidades.	294
2. Los problemas de la prestación mediante entidades instrumentales y de la contratación <i>in house</i>	294
C) <i>La gestión por terceros o mediante contrato</i>	296
1. El contrato de concesión	296
2. Contenido del contrato	297
a) Derechos y potestades de la Administración contratante	297
b) Derechos y obligaciones del contratista	298
3. Extinción del contrato: en especial, la reversión.	298
IV. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS.	299
A) <i>Los estándares generales del servicio</i>	300
1. El principio de continuidad	300
2. El principio de mutabilidad o adaptación	301
3. El principio de igualdad.	301
B) <i>El estatuto del usuario</i>	302
1. La relación jurídica de uso: caracteres	303
2. Derechos del usuario	303
3. Obligaciones y deberes del usuario	305
Capítulo XIX: La actividad promocional o de fomento	307
I. LA ACTIVIDAD PROMOCIONAL O DE FOMENTO	307
A) <i>La evolución de la actividad promocional</i>	308
B) <i>La disciplina jurídica de la actividad promocional y sus insuficiencias</i>	312
1. La supuesta ajenidad respecto del Derecho	312
2. La juridificación de la actividad promotora	312
II. LAS TÉCNICAS DE FOMENTO.	314
A) <i>La clasificación tradicional y su necesaria depuración</i>	314
1. Los supuestos medios honoríficos	314
2. Los llamados medios jurídicos.	315
3. Los «medios económicos»	316
a) La tipología clásica y sus deficiencias	316
b) Las técnicas de aportación de capital	318
B) <i>Las transferencias directas de capital: la subvención</i>	319
1. Concepto, naturaleza y caracteres	319
2. Las partes de la relación subvencional	322
3. El procedimiento de creación y otorgamiento de la subvención.	323
a) Los principios del sistema subvencional	324
b) El establecimiento de la subvención.	325

c) Los procedimientos de concesión	326
4. El contenido de la relación subvencional.	327
Capítulo XX: La actividad sancionadora	331
I. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN: ORIGEN Y SITUACIÓN	332
A) <i>La diversificación de la función represiva estatal y sus causas</i>	332
B) <i>La potestad sancionadora de la Administración en España</i>	333
1. Origen y evolución	334
2. Los caracteres de la potestad sancionadora en el régimen preconstitucional	335
3. La reacción «penalizadora», el nuevo marco constitucional y su desarrollo.	336
4. El concepto técnico-jurídico de sanción y sus principales modalidades	339
a) Delimitación del concepto de sanción	339
b) Los principales sistemas sancionadores	340
II. EL RÉGIMEN DE LAS INFRACCIONES	343
A) <i>Los principios de configuración del sistema sancionador</i>	343
1. El principio de legalidad	343
a) Los presupuestos constitucionales.	343
b) El giro de la jurisprudencia.	344
c) La legislación	345
d) El principio de irretroactividad de las normas sancionadoras.	346
2. El principio de tipicidad.	347
3. El principio de prescripción.	349
B) <i>Los principios de aplicación del sistema sancionador</i>	350
1. El principio de culpabilidad o responsabilidad.	350
2. El principio de proporcionalidad	353
3. El principio <i>non bis in ídem</i>	355
III. EL RÉGIMEN DE LAS SANCIONES.	357
A) <i>Las medidas sancionadoras en sentido estricto</i>	357
1. La interdicción de las sanciones privativas de libertad	357
2. La multa como sanción prototípica.	358
3. Las privaciones de derechos	360
B) <i>Las medidas accesorias</i>	360
1. El comiso	360
2. Las inhabilitaciones	361
3. El deber de reposición y de resarcimiento.	361
IV. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	363
A) <i>Significado y regulación</i>	363
B) <i>Los principios constitucionales del procedimiento</i>	365
1. Las reglas estructurales	365
a) La necesidad inexcusable de procedimiento	365
b) La separación entre órganos de instrucción y de decisión	365

2. Los derechos y garantías de defensa del inculpado	366
a) La presunción de inocencia	366
b) La prohibición de indefensión	368
c) El derecho a la no autoinculpación	368
d) El derecho a la asistencia letrada	369
C) <i>La estructura del procedimiento</i>	370
1. Iniciación del procedimiento	370
2. Instrucción del procedimiento	371
3. Terminación del procedimiento	373
a) Contenido de la resolución	373
b) La conformidad del inculpado	373
c) La ejecución de la sanción	374
Capítulo XXI: La actividad expropiatoria	377
I. LA ACTIVIDAD EXPROPIATORIA: FUNDAMENTO, EVOLUCIÓN Y LÍMITES	378
A) <i>Actividad ablatoria de la Administración y garantía patrimonial</i>	378
B) <i>Los orígenes de la institución expropiatoria.</i>	379
1. El período preconstitucional	379
2. El período liberal: la expropiación como garantía de la propiedad inmueble frente a la construcción de obras públicas	380
a) El planteamiento revolucionario	380
b) La configuración del instituto expropiatorio durante el siglo XIX	380
c) La aparición de múltiples modalidades ablatorias y su intento de reconducción en el instituto expropiatorio	381
3. La expropiación forzosa en la actualidad	383
a) El marco constitucional	383
b) Las crisis del modelo expropiatorio clásico	384
II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA POTESTAD EXPROPIATORIA	386
A) <i>Los sujetos de la expropiación</i>	386
1. El expropiante o titular de la potestad expropiatoria	386
2. El beneficiario de la expropiación	388
3. El expropiado	389
B) <i>El objeto de la expropiación.</i>	391
C) <i>Los efectos de la expropiación</i>	392
1. La privación patrimonial	392
a) El concepto de privación	392
b) La singularidad de la privación	393
c) La imposición imperativa de la privación	394
2. La obligación de pago del justiprecio	395
a) La compensación como presupuesto de la expropiación	395
b) El alcance del justiprecio: el valor real o de sustitución	396
c) La determinación del justiprecio	396
1) Las reglas generales del proceso estimativo	397
2) Los criterios de valoración	398

d) Las técnicas de protección del valor del justiprecio frente a las demoras en su fijación o pago	399
III. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO	401
A) <i>El requisito previo: la declaración de utilidad pública o interés social</i>	402
1. Utilidad pública e interés social como títulos legitimadores de la expropiación	402
2. Los requisitos de la declaración.	404
B) <i>La declaración de la necesidad de ocupación</i>	405
1. Significado y requisitos materiales.	405
2. Los trámites de la declaración y la práctica de las declaraciones implícitas	405
3. Los recursos contra la declaración de necesidad de ocupación	407
4. Expropiaciones parciales y solicitud de expropiación total	408
C) <i>La fijación del justiprecio</i>	408
1. La fase negocial: acuerdo amigable y valoración contradictoria.	409
2. La fase de fijación del justiprecio por el Jurado	410
D) <i>El pago y la toma de posesión</i>	412
E) <i>El procedimiento de expropiación urgente</i>	413
1. Origen y caracteres generales	413
2. Los trámites integrantes del procedimiento	414
a) La información pública	414
b) La declaración de urgencia	414
c) El levantamiento del acta previa a la ocupación	415
d) Las hojas de depósito previo	415
e) La ocupación del bien.	416
3. La generalización y desnaturalización del procedimiento de urgencia	416
IV. LA EXTINCIÓN DE LA EXPROPIACIÓN: LA REVERSIÓN	417
A) <i>Caracteres generales</i>	417
B) <i>Los supuestos de la reversión y la forma de su ejercicio</i>	419
1. La inejecución de la obra o no establecimiento del servicio.	419
2. La existencia de bienes sobrantes	420
3. La desaparición de la afectación	420
C) <i>La devolución del valor o indemnización reversional</i>	421
Capítulo XXII: El régimen de la responsabilidad patrimonial	423
I. EVOLUCIÓN, REGULACIÓN Y CARACTERES GENERALES	425
A) <i>Introducción</i>	425
B) <i>La evolución histórica del sistema de responsabilidad</i>	425
C) <i>La regulación vigente</i>	428
D) <i>Caracteres generales de la responsabilidad</i>	429
II. LOS PRESUPUESTOS DE LA RESPONSABILIDAD	430
A) <i>La lesión resarcible: sus elementos constitutivos</i>	431
1. La antijuridicidad del daño.	431
2. La efectividad del daño	432

3. La evaluabilidad económica del daño	433
4. La individualización del daño	433
B) <i>La imputación del daño</i>	434
1. El sujeto autor del daño	435
2. La actividad dañosa	435
a) El aspecto formal: los tipos de actividades dañosas	436
b) El aspecto material: el funcionamiento normal y anormal de los servicios públicos	437
C) <i>La relación de causalidad</i>	439
1. Causa del daño y concurso de causas	439
2. Las teorías sobre la causalidad	440
3. Las modalidades del concurso de causas	441
III. EL CONTENIDO DEL DEBER INDEMNIZATORIO.	442
A) <i>La extensión del deber indemnizatorio</i>	443
1. El principio de reparación integral	443
2. Los criterios de cálculo	443
B) <i>La fecha de referencia para el cálculo de la indemnización</i>	444
C) <i>Las modalidades de la indemnización</i>	445
IV. LAS VÍAS FORMALES PARA LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD.	445
A) <i>La prescripción anual de la acción de responsabilidad</i>	447
B) <i>El procedimiento administrativo de exigencia de responsabilidad</i>	447
1. Iniciación del procedimiento	447
2. Instrucción del procedimiento	448
3. Terminación del procedimiento	448
C) <i>La competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa</i>	448
V. LA RESPONSABILIDAD POR DAÑOS CAUSADOS POR OTROS PODERES PÚBLICOS.	450
A) <i>La responsabilidad del Estado legislador</i>	451
1. Origen y evolución	451
2. El régimen legal.	452
3. Los supuestos y modalidades de responsabilidad.	453
a) El deber indemnizatorio derivado de la inconstitucionalidad o infracción del derecho de la Unión	453
b) La responsabilidad sin previa declaración de inconstitucionalidad o infracción del derecho de la Unión	454
B) <i>La responsabilidad del Estado Juez</i>	456
1. Caracteres generales	457
2. Supuestos de responsabilidad.	457
3. Los procedimientos para exigir la responsabilidad	459
4. El supuesto especial de los daños causados por el Tribunal Constitucional	460

Capítulo XXIII: Los bienes públicos	463
I. LOS BIENES Y EL PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	464
A) <i>Los bienes de propiedad pública y su clasificación</i>	465
B) <i>El patrimonio de las Administraciones Públicas</i>	465
C) <i>La formación histórica del régimen de los bienes públicos</i>	466
D) <i>La evolución del régimen jurídico de los bienes públicos en el siglo XX</i>	469
1. El régimen de los bienes de dominio público	469
2. El régimen de los bienes patrimoniales	470
3. La convergencia del régimen de ambos tipos de bienes	472
II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES PÚBLICOS	472
A) <i>Concepto y ámbito</i>	472
B) <i>Naturaleza</i>	474
C) <i>La titularidad de los bienes públicos</i>	475
D) <i>El objeto</i>	476
1. Los bienes integrantes del demanio	476
2. Los bienes de carácter patrimonial	478
E) <i>El fin y la afectación de los bienes</i>	480
1. Los bienes públicos como propiedades finalistas	480
2. La afectación (y la desafectación) como punto de convergencia de ambas categorías de bienes	480
a) El inicio de la demanialidad: la afectación	481
b) Las mutaciones demaniales	482
c) La cesación de la demanialidad: la desafectación	484
III. ADQUISICIÓN Y ENAJENACIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS	485
A) <i>La adquisición de los bienes públicos</i>	485
1. Adquisición por atribución de la ley	486
a) El caso de los inmuebles vacantes	486
b) Adquisición de los saldos y depósitos abandonados	487
2. Adquisiciones a título oneroso	487
a) Adquisición mediante expropiación o requisa	487
b) Adquisición mediante adjudicación	488
c) Adquisición mediante contrato	488
3. Adquisiciones a título gratuito	489
a) Adquisiciones hereditarias	489
b) Adquisiciones por sucesión legítima	490
c) Adquisiciones en virtud de comiso	490
4. Adquisiciones mediante usucapión y ocupación	491
B) <i>La enajenación de los bienes públicos</i>	491
1. La inalienabilidad de los bienes demaniales	491
2. El régimen de enajenación de los bienes patrimoniales	492
a) Libertad de negocios traslativos	492
b) Enajenación de inmuebles	493
c) Enajenación de bienes muebles	494
d) Enajenación de propiedades incorpóreas	494

3. Un supuesto particular de enajenación: las cesiones gratuitas	495
IV. El uso de los bienes públicos	496
A) <i>La utilización de los bienes demaniales</i>	496
1. Los diferentes regímenes jurídicos	496
2. La utilización de los bienes destinados al uso general	496
a) Las diferentes modalidades de uso	496
b) El uso común	497
c) El uso privativo y sus títulos habilitantes: autorizaciones y concesiones demaniales	499
d) El uso privativo por la Administración: las reservas demaniales	502
3. La utilización de los bienes afectos a los servicios públicos	502
a) El uso por la Administración titular	503
b) El uso eventual por los usuarios del servicio y por terceros	503
B) <i>El uso y explotación de los bienes patrimoniales</i>	504
V. Los instrumentos de protección de los bienes públicos	506
A) <i>Técnicas de garantía de la identidad</i>	507
1. El régimen de inventario	507
2. La inmatriculación registral	508
3. La potestad de deslinde	509
B) <i>Técnicas de garantía de la integridad</i>	511
1. La potestad de policía demanial	511
2. La imposición de servidumbres	512
3. La potestad de recuperación posesoria y de desahucio	514
4. La imprescriptibilidad	514
C) <i>Técnicas de garantía de la indisponibilidad</i>	514
1. La inexpropiabilidad	515
2. La inembargabilidad	517
VI. Otros bienes públicos de régimen especial	517
A) <i>Los bienes comunales</i>	517
1. Origen histórico y regulación	518
2. Titularidad y explotación	519
3. Protección de los bienes comunales	520
B) <i>El Patrimonio Nacional</i>	520
1. Caracterización general, origen y evolución	521
2. Composición	522
3. Régimen jurídico y administración	522

CUARTA PARTE

EL CONTROL

Capítulo XXIV: La revisión de la legalidad en vía administrativa	529
I. LOS DIFERENTES SISTEMAS DE REVISIÓN	529
II. LA REVISIÓN DE OFICIO	531
A) <i>Fundamento y evolución</i>	531
1. El principio de irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos . .	531
2. La flexibilización del principio en la Ley de 1958	532
B) <i>La revisión de los actos y reglamentos nulos de pleno derecho</i>	533
1. Las actuaciones susceptibles de revisión	533
a) La revisión de oficio de actos administrativos	533
b) La revisión de oficio de los reglamentos	534
2. El procedimiento de revisión	535
a) Las especialidades en cuanto a la iniciación del procedimiento	535
b) La tramitación del procedimiento: en especial, el dictamen del órgano consultivo	536
c) La terminación del procedimiento: resolución expresa, caducidad y silencio	537
C) <i>La revisión de los actos anulables declarativos de derechos</i>	538
1. La vía exclusiva del recurso de lesividad	538
2. La declaración de lesividad	539
D) <i>La revocación de los actos de gravamen</i>	539
E) <i>La corrección de errores materiales o aritméticos</i>	540
III. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	541
A) <i>Cuestiones generales</i>	541
1. Formación y estructura del sistema de recursos	541
2. La ambigua funcionalidad del sistema	544
B) <i>Las partes</i>	545
1. La Administración recurrida	545
2. El recurrente y los terceros interesados	547
C) <i>El objeto y la motivación del recurso</i>	548
1. Los actos impugnables	548
a) Requisitos generales	548
b) Actos impugnables en cada tipo de recursos	549
2. La motivación de los recursos	550
D) <i>El procedimiento administrativo de recurso</i>	551
1. Iniciación del procedimiento: la interposición	551
a) El escrito de interposición	551
b) Los plazos de interposición	552
c) El régimen de suspensión de la ejecución del acto impugnado	553
2. Instrucción del procedimiento	554

3. Finalización del procedimiento	555
a) La resolución expresa del recurso	555
b) La finalización presunta	556
IV. OTROS MEDIOS DE REVISIÓN EN VÍA ADMINISTRATIVA	558
A) <i>Las vías alternativas del artículo 112.2 LPAC</i>	558
B) <i>Las reclamaciones económico-administrativas</i>	560
C) <i>Los recursos especiales en materia de contratación</i>	560
1. Génesis del sistema	560
2. El recurso especial y su ámbito	561
3. Los órganos de resolución del recurso	563
4. El procedimiento de recurso	564
Capítulo XXV: El proceso contencioso-administrativo	567
I. EL CONTROL JUDICIAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	569
A) <i>Caracteres generales</i>	569
B) <i>La evolución del sistema de control contencioso de la Administración</i>	570
1. El sistema gaditano	570
2. La importación del modelo francés	571
3. La Ley Santamaría de Paredes de 1888 y el «sistema armónico»	572
4. La Ley de lo Contencioso de 1956 y su reforma	573
II. EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	574
A) <i>El ámbito funcional o extensión de la jurisdicción contencioso-administrativa</i>	574
1. La cláusula general de competencia	574
2. Los criterios subjetivos de delimitación de la competencia	575
a) La actuación de las Administraciones Públicas	575
b) La actividad de los órganos constitucionales, judiciales y electorales	577
c) Los actos de Gobierno	579
d) La actividad de las Corporaciones de Derecho Público	580
e) La actividad jurídico-pública de los concesionarios	581
3. Los criterios objetivos de delimitación de la competencia	581
a) Las normas reglamentarias y los Decretos legislativos	581
b) Los contratos administrativos y los actos separables de los contratos privados	582
c) La responsabilidad patrimonial de la Administración	584
d) Las autorizaciones para entrada en domicilios	585
4. Las materias excluidas	585
B) <i>Los órganos de la jurisdicción contenciosa y su competencia</i>	587
1. Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo	587
2. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia	589
3. Los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo	590
4. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional	590
5. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo	591

III. CARACTERES GENERALES Y ELEMENTOS DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	592
A) <i>La configuración general del proceso contencioso</i>	592
1. La actividad administrativa como presupuesto del proceso	592
2. El proceso contencioso como técnica de control de la legalidad	594
3. El proceso contencioso como sistema de fiscalización plenaria, no meramente anulatoria	595
4. El carácter dispositivo del proceso contencioso	596
B) <i>Los sujetos del proceso contencioso</i>	596
1. Las partes del proceso: demandante, demandado y codemandado	596
2. La capacidad procesal, la representación y la defensa	598
3. La legitimación	599
a) Cuestiones generales	599
b) La regla general de legitimación	600
c) Los regímenes especiales de legitimación	601
C) <i>El objeto del proceso contencioso</i>	603
1. Cuestiones generales	603
2. La actividad administrativa impugnada	603
a) Los actos administrativos	604
b) Los reglamentos y los Decretos legislativos	604
c) La inactividad de la Administración	606
d) Las vías de hecho	607
3. Las pretensiones como objeto de cada proceso singular	608
IV. LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS	609
A) <i>El procedimiento contencioso ordinario</i>	610
1. Iniciación del procedimiento	610
a) La vía administrativa previa	610
b) La interposición del recurso: forma y plazos	610
c) Actuaciones preparatorias: publicidad, emplazamiento y admisión	613
d) Las medidas cautelares	615
2. Desarrollo del procedimiento	619
a) Demanda y contestación	619
b) Alegaciones previas	621
c) Prueba	622
d) Vista o conclusiones	623
3. Terminación del procedimiento	624
a) Supuestos de terminación anticipada	624
b) Terminación mediante sentencia	626
c) El régimen de ejecución de las sentencias	629
B) <i>El procedimiento abreviado</i>	634
C) <i>Los procedimientos especiales</i>	636
1. El procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona	636
2. La cuestión de ilegalidad	638

3. El procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos de corporaciones o Entidades Públicas	640
4. El procedimiento para la garantía de la unidad de mercado	641
5. El procedimiento para la extinción judicial de partidos políticos	643
V. EL RÉGIMEN DE RECURSOS	644
A) <i>Recursos contra providencias y autos</i>	645
B) <i>Recursos contra diligencias de ordenación y decretos</i>	645
C) <i>El recurso de apelación</i>	646
1. Resoluciones apelables	647
2. Legitimación y efectos del recurso	647
3. Tramitación del recurso	648
D) <i>El recurso de casación</i>	649
1. Caracteres generales	649
2. Competencia para la resolución del recurso.	651
3. Resoluciones recurribles en casación.	652
a) Sentencias recurribles en casación	653
b) Autos recurribles en casación	653
4. Los requisitos de admisibilidad del recurso	653
a) Requisitos generales	654
b) El interés casacional objetivo	655
5. Tramitación del recurso	655
a) La preparación	657
b) La admisión del recurso	657
c) Interposición, oposición y vista	659
6. Resolución del recurso.	659
a) Sentencia y plazo para dictarla.	659
b) Contenidos de la sentencia	660
E) <i>El recurso de revisión</i>	