

ÍNDICE GENERAL

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

TERCERA PARTE

LA ACTIVIDAD

I

LOS INSTRUMENTOS FORMALES

Capítulo XIV: El procedimiento administrativo	23
I. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN GENERAL	23
A) <i>Las razones históricas de la aparición del procedimiento administrativo</i>	25
B) <i>Tendencias desformalizadoras y revalorización del procedimiento</i>	27
C) <i>El procedimiento administrativo en el texto constitucional</i>	29
II. LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA.	30
A) <i>La Ley Azcárate de 1889 y su desarrollo departamental</i>	30
B) <i>La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.</i>	31
C) <i>La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común de 1992.</i>	33
1. Los motivos de la reforma	33
2. El ámbito de aplicación de la Ley.	35
III. LOS SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO	37
A) <i>Los órganos administrativos y sus titulares.</i>	37
1. La Administración y su competencia: órganos de resolución y unidades de tramitación	38
2. Los titulares de los órganos y unidades de trámite	38
a) La ausencia de imparcialidad: causas de abstención	39
b) La concurrencia de vicios de la voluntad	42
B) <i>Los interesados.</i>	42
1. Tipos de interesados	43
2. Representación y dirección técnica	44

IV. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	46
A) <i>La iniciación de oficio</i>	46
B) <i>La iniciación a instancia de parte</i>	47
1. Caracteres generales	47
2. La forma de la solicitud	47
3. La presentación de la solicitud	49
C) <i>Efectos de la iniciación</i>	51
V. LA INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO	52
A) <i>Los principios generales de la instrucción</i>	53
1. El principio de impulsión de oficio	53
2. Los principios de economía y celeridad	53
3. El régimen de plazos	54
a) Obligatoriedad de los plazos	55
b) Los plazos por días	56
c) Los plazos por meses o años	57
B) <i>Los actos de instrucción de origen externo</i>	58
1. Las alegaciones de los interesados	58
2. El trámite de vista y audiencia	59
3. La información pública	60
C) <i>Los actos de instrucción de origen interno</i>	61
1. Los informes y su significación	62
2. Informes preceptivos y facultativos	63
3. Informes vinculantes y no vinculantes	64
4. La emisión de los informes y su ausencia	65
D) <i>Los actos mixtos de instrucción: la prueba</i>	66
1. Significación general de las actividades probatorias	66
2. El régimen de las actividades probatorias	67
E) <i>Los actos de comunicación</i>	69
1. La comunicación en el procedimiento administrativo	69
2. La notificación	69
a) El régimen ordinario de la notificación	70
b) Las notificaciones anómalas	72
3. La publicación	73
VI. LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	74
A) <i>La terminación por decisión expresa de los sujetos</i>	75
1. La terminación por decisión de la Administración: la resolución	75
a) El deber de resolver	75
b) Modalidades de la resolución	76

c) Requisitos formales y materiales de la resolución: en especial, la motivación y la congruencia.	77
2. La terminación por decisión del interesado: el desistimiento y la renuncia	80
B) <i>La terminación por inactividad del interesado: la caducidad</i> . . .	81
C) <i>La terminación convencional del procedimiento</i>	84
1. La práctica negocial: razones e inconvenientes.	84
2. El art. 88 LRJAP: caracteres generales	85
VII. EL TIEMPO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	87
A) <i>El planteamiento clásico: la doctrina del silencio administrativo</i> .	87
B) <i>La perspectiva del plazo de resolución y los efectos de su incumplimiento</i>	91
1. El planteamiento de la LRJAP	91
2. El plazo máximo para dictar resolución y su régimen jurídico. .	91
3. El silencio en los procedimientos iniciados a instancia del interesado	94
a) El sentido del silencio	94
b) La naturaleza del silencio.	95
c) La eficacia y acreditación del silencio.	96
4. El silencio en los procedimientos iniciados de oficio.	97
a) Los procedimientos de resultado final favorable: silencio negativo.	98
b) Los procedimientos de resultado final desfavorable o de gravamen: finalización por caducidad	99
Capítulo XV: Los actos administrativos	101
I. LA PROBLEMÁTICA CARACTERIZACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.	102
A) <i>Los diversos orígenes doctrinales de la noción</i>	103
1. La concepción procesalista	103
2. La noción de acto autoritario y el paralelo con la sentencia judicial	104
3. El trasplante de la doctrina privatista del negocio jurídico. .	104
B) <i>La diversidad de la actuación administrativa</i>	105
C) <i>Los diferentes conceptos de acto administrativo</i>	106
II. LAS CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS	108
A) <i>Las clasificaciones materiales</i>	109
1. Clasificaciones por razón de los sujetos.	109
a) Actos simples y complejos	109

b) Actos singulares y generales	109
c) Actos unilaterales y bilaterales	110
2. Clasificaciones por razón del contenido	110
a) Actos decisorios y no decisorios	110
b) Actos favorables y de gravamen	110
c) Otras clasificaciones	111
B) <i>Las clasificaciones procesales</i>	111
1. Actos definitivos y de trámite	111
2. Actos que ponen o no fin a la vía administrativa	112
3. Actos originarios y confirmatorios	113
III. LOS ELEMENTOS O REQUISITOS DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO	115
A) <i>Los elementos subjetivos</i>	115
1. Enumeración. Remisión a la teoría del procedimiento	115
2. El origen del acto en una Administración Pública. Supuestos problemáticos	116
a) Los actos provenientes de personas privadas	116
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	126
2. Contenido principal y determinaciones accesorias	129
C) <i>Los elementos formales</i>	130
1. Procedimiento, estructura formal y motivación. Remisión	130
2. La forma externa de manifestación	131
IV. LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.	132
A) <i>La teoría general de la invalidez y sus distorsiones en el Derecho Administrativo</i>	132
1. El esquema tradicional de la invalidez de los actos jurídicos	132
2. La incidencia de la posición privilegiada de la Administración	133
B) <i>La nulidad de pleno derecho</i>	135
1. Los supuestos legales de nulidad	135
2. El régimen jurídico de la nulidad	137

C) <i>La anulabilidad</i>	137
1. Los supuestos legales de anulabilidad	137
a) La cláusula general	138
b) Las irregularidades formales: su eficacia parcialmente inválida	139
2. El régimen jurídico de la anulabilidad	141
D) <i>Otras técnicas de reducción de la invalidez</i>	141
V. LA EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	143
A) <i>Las diferentes manifestaciones de la eficacia</i>	143
B) <i>El desarrollo de la eficacia en el tiempo</i>	145
1. El inicio de la eficacia	145
2. La retroactividad de los actos administrativos	147
C) <i>La interrupción de la eficacia: la suspensión</i>	148
1. Consideraciones generales y modalidades.	148
2. La suspensión en los procedimientos impugnatorios	149
3. La suspensión en los procedimientos de conflicto entre entes públicos.	151
VI. LA EXTINCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	152
A) <i>La extinción por razones objetivas</i>	152
B) <i>La extinción por conducta o decisión de su destinatario</i>	153
C) <i>La extinción por decisión de órganos públicos distintos de la Administración</i>	153
D) <i>La extinción por decisión de la Administración autora del acto</i>	154
1. Revocación por motivos de legalidad: recurso administrativo y revisión de oficio. Remisión	154
2. Revocación por motivos de oportunidad	154
3. Otros supuestos de revocación.	156
VII. LA EJECUCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	157
A) <i>La ejecución forzosa: principios generales</i>	157
B) <i>Los medios de ejecución forzosa</i>	159
1. El apremio sobre el patrimonio	159
2. La ejecución subsidiaria.	160
3. Las multas coercitivas	161
4. La compulsión sobre las personas	162

Capítulo XVI: Los contratos públicos	163
I. LOS CARACTERES GENERALES DEL DERECHO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA	165
A) <i>La actividad contractual de la Administración y su regulación</i>	165
B) <i>La formación histórica del régimen contractual</i>	166
1. El crecimiento y diversificación de la actividad contractual de la Administración	167
2. La regulación normativa de los contratos	169
C) <i>La estructura del sistema legal</i>	173
1. Los entes sujetos a la aplicación de la LCSP	173
a) Los entes integrantes del sector público	173
b) Las «Administraciones Públicas»	175
c) Los «poderes adjudicadores»	176
2. Los diferentes tipos de contratos	178
a) Contratos incluidos y excluidos	178
b) Contratos típicos y atípicos	180
c) Contratos administrativos y contratos privados	182
d) Contratos armonizados y no armonizados. Los contratos subvencionados	185
II. LOS ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LOS CONTRATOS	187
A) <i>Las partes del contrato</i>	187
1. La Administración contratante	187
a) Los órganos de contratación	187
b) La publicidad contractual	189
2. El empresario contratista	189
a) La capacidad	190
b) Las prohibiciones de contratar	191
c) El requisito de solvencia	192
B) <i>Los elementos objetivos del contrato</i>	194
1. La prestación	194
2. El precio y su revisión	196
a) Los requisitos del precio	196
b) La revisión del precio	197
3. Las garantías	199
a) Los tipos de garantía	199
b) Formas de garantía	200
c) Destino de las garantías	200
C) <i>Perfección y forma de los contratos</i>	201

III. EL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN	202
A) <i>La preparación del contrato</i>	203
1. El expediente de contratación	204
2. El contenido del expediente	205
3. Los pliegos de cláusulas y de prescripciones	206
B) <i>Los procedimientos de selección y adjudicación</i>	207
1. Descripción general y ámbito	208
a) El procedimiento abierto	209
b) El procedimiento restringido	209
c) El procedimiento negociado	209
d) El procedimiento de diálogo competitivo	210
e) El procedimiento de concurso de proyectos	211
f) El procedimiento para contratos menores	211
2. Trámites fundamentales de los procedimientos	211
3. Reglas comunes a todos los procedimientos	217
a) El momento de licitación: su publicidad	217
b) El momento de las ofertas: régimen de las proposiciones	218
c) El momento de la valoración de las ofertas: sus criterios	219
d) El momento de la decisión: la adjudicación y su publicidad	220
e) Los recursos especiales contra el procedimiento de adjudicación: remisión	222
IV. EL CONTENIDO DEL CONTRATO	222
A) <i>El contenido convencional</i>	222
1. El principio de libertad de pactos	222
2. La fijación del contenido contractual	223
B) <i>Las obligaciones fundamentales de las partes</i>	224
1. Las obligaciones del contratista: la ejecución de las prestaciones	224
2. Las obligaciones de la Administración: el pago del precio	226
C) <i>Las técnicas de aseguramiento de los intereses públicos</i>	228
1. Las prerrogativas de la Administración	229
a) El poder de dirección	229
b) El poder de interpretación unilateral	229
c) El poder de modificación o <i>ius variandi</i>	230
d) El poder correctivo	233
2. Las técnicas de garantía del equilibrio económico	233
a) El <i>factum principis</i>	234
b) El riesgo imprevisible	235

V. LA EXTINCIÓN DEL CONTRATO	238
A) <i>El cumplimiento del objeto contractual</i>	238
B) <i>La invalidez del contrato</i>	240
C) <i>La resolución del contrato</i>	242
1. La pérdida de la capacidad o personalidad del contratista	243
2. El mutuo acuerdo	243
3. La extinción por decisión unilateral de la Administración	244
4. La extinción por voluntad del contratista	245
5. La extinción por incumplimiento del contratista	246
6. La extinción por incumplimiento de la Administración	247

II

LOS CONTENIDOS TÍPICOS

A) <i>La heterogeneidad de la actuación administrativa</i>	251
B) <i>Los criterios clasificatorios</i>	252
Capítulo XVII: La actividad de ordenación	255
I. LA ORDENACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PRIVADAS	256
A) <i>Administración y actividades con incidencia en el interés general</i>	256
B) <i>La policía: evolución de un concepto</i>	258
1. La noción de policía en el marco del Estado absoluto	258
2. La supervivencia de la noción de policía en el Estado constitucional ²⁵⁹	259
3. Del poder de policía a la actividad de ordenación	260
C) <i>Los principios del régimen jurídico de las técnicas de ordenación</i>	261
1. Los principios de carácter formal: reserva de ley y especificación	261
2. Los principios de carácter material: proporcionalidad y <i>favor libertatis</i>	263
D) <i>La clasificación de las técnicas de ordenación</i>	264
II. LAS TÉCNICAS DE INFORMACIÓN.	264
A) <i>Significado y finalidad</i>	264
B) <i>Deberes de identificación</i>	265
C) <i>Deberes formales y documentales</i>	267
D) <i>Deberes de comunicación</i>	267
III. LAS TÉCNICAS DE CONDICIONAMIENTO.	268
A) <i>Las comprobaciones</i>	269

B)	<i>Las autorizaciones</i>	270
1.	Concepto y naturaleza	271
2.	Clases de autorizaciones	274
a)	Autorizaciones regladas y discrecionales	274
b)	Autorizaciones simples y operativas	276
3.	Régimen jurídico de las autorizaciones	277
a)	Otorgamiento	278
b)	Transmisibilidad	278
c)	La cláusula «sin perjuicio de tercero»	280
C)	<i>Las comunicaciones previas con reserva de oposición</i>	281
IV.	LAS TÉCNICAS ABLATORIAS	281
A)	<i>Las técnicas de disminución o privación de situaciones activas</i>	282
1.	La limitación o ablación parcial de derechos	282
2.	La privación o ablación total de derechos	285
B)	<i>Las técnicas de creación o ampliación de situaciones pasivas</i>	287
1.	La creación de obligaciones	287
2.	La creación e imposición de deberes	288
V.	LA ACTIVIDAD DE ORDENACIÓN DE RELACIONES JURÍDICO-PRIVADAS	291
A)	<i>Cuestiones generales</i>	291
B)	<i>La actividad registral</i>	292
C)	<i>La actividad de formalización y control de negocios jurídicos privados</i>	293
1.	La dación de fe pública	293
2.	La actividad de control	295
3.	La actividad constitutiva	296
D)	<i>La actividad arbitral</i>	296
	Capítulo XVIII: La actividad prestacional o de servicio público	301
I.	INTRODUCCIÓN	302
A)	<i>El servicio público como fenómeno histórico y sus diversos planos</i>	302
B)	<i>El servicio público como actividad material: surgimiento y evolución</i>	303
1.	Las actividades prestacionales en el Antiguo Régimen	303
2.	La aparición de los servicios públicos en los siglos XIX y XX	304
a)	La asunción de servicios asistenciales	304
b)	La creación de infraestructuras	304
c)	La realización de actividades empresariales	306

C)	<i>El servicio público como concepto</i>	307
1.	Las discusiones doctrinales	308
2.	El debate político: la impugnación neoliberal del concepto de servicio público	310
3.	Un intento de caracterización	311
II.	EL ESTABLECIMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	315
A)	<i>Cuestiones generales: la práctica histórica de creación de servicios y su evolución</i>	315
B)	<i>Los límites a la creación de servicios públicos</i>	317
1.	Las diferentes modalidades de prestación de los servicios . . .	317
2.	Los límites a la creación de diferentes tipos de servicios . . .	320
C)	<i>Creación potestativa u obligatoria: el llamado «derecho a los servicios públicos»</i>	323
III.	LA ORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.	325
A)	<i>La teoría clásica de las formas de gestión de los servicios</i>	325
B)	<i>La gestión por la propia Administración titular</i>	328
1.	Modalidades	328
2.	Los problemas de la prestación mediante entidades instrumentales y de la contratación <i>in house</i>	328
C)	<i>La gestión por terceros o mediante contrato</i>	330
1.	Las modalidades de contratación	331
a)	La concesión	331
b)	La sociedad de economía mixta	332
2.	Contenido del contrato.	333
a)	Derechos y potestades de la Administración contratante	335
b)	Derechos y obligaciones del contratista	336
3.	Extinción del contrato: en especial, la reversión	337
IV.	EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS	339
A)	<i>Los estándares generales del servicio</i>	339
1.	El principio de continuidad	339
2.	El principio de mutabilidad o adaptación	340
3.	El principio de igualdad	341
B)	<i>El estatuto del usuario</i>	342
1.	La relación jurídica de uso: caracteres.	343
2.	Derechos del usuario	344
3.	Obligaciones y deberes del usuario	345

Capítulo XIX: La actividad promocional o de fomento	349
I. LA ACTIVIDAD PROMOCIONAL O DE FOMENTO	349
A) <i>La evolución de la actividad promocional</i>	351
B) <i>La disciplina jurídica de la actividad promocional y sus insuficiencias</i>	355
1. La supuesta ajenidad respecto del Derecho.	355
2. La juridificación de la actividad promotora	355
II. LAS TÉCNICAS DE FOMENTO	357
A) <i>La clasificación tradicional y su necesaria depuración</i>	357
1. Los supuestos medios honoríficos	358
2. Los llamados medios jurídicos	359
3. Los «medios económicos»	361
a) La tipología clásica y sus deficiencias	361
b) Las técnicas de aportación de capital	363
B) <i>Las transferencias directas de capital: la subvención</i>	365
1. Concepto, naturaleza y caracteres	365
2. Las partes de la relación subvencional	368
3. El procedimiento de creación y otorgamiento de la subvención	370
a) Los principios del sistema subvencional	370
b) El establecimiento de la subvención	371
c) Los procedimientos de concesión	373
4. El contenido de la relación subvencional.	374
a) Los derechos y obligaciones del beneficiario	375
b) Los derechos y obligaciones de la Administración concedente	375
Capítulo XX: La actividad sancionadora	377
I. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN: ORIGEN Y SITUACIÓN	378
A) <i>La diversificación de la función represiva estatal y sus causas</i>	378
B) <i>La potestad sancionadora de la Administración en España</i>	380
1. Origen y evolución	380
2. Los caracteres de la potestad sancionadora en el régimen preconstitucional	382
3. La reacción «penalizadora», el nuevo marco constitucional y su desarrollo	384

4. El concepto técnico-jurídico de sanción y sus principales modalidades	387
a) Delimitación del concepto de sanción	387
b) Los principales sistemas sancionadores	389
II. EL RÉGIMEN DE LAS INFRACCIONES	392
A) <i>Los principios de configuración del sistema sancionador.</i>	392
1. El principio de legalidad	392
2. El principio de tipicidad	396
3. El principio de prescripción	398
B) <i>Los principios de aplicación del sistema sancionador</i>	399
1. El principio de culpabilidad o responsabilidad	400
2. El principio de proporcionalidad	402
3. El principio <i>non bis in idem</i>	405
III. EL RÉGIMEN DE LAS SANCIONES	408
A) <i>Las medidas sancionadoras en sentido estricto</i>	408
1. La interdicción de las sanciones privativas de libertad	408
2. La multa como sanción prototípica	409
3. Las privaciones de derechos	411
B) <i>Las medidas accesorias</i>	411
1. El comiso	412
2. Las inhabilitaciones	412
3. El deber de reposición y de resarcimiento	413
IV. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	414
A) <i>Significado y regulación.</i>	414
B) <i>Los principios constitucionales del procedimiento.</i>	417
1. Las reglas estructurales	417
a) La necesidad inexcusable de procedimiento	417
b) La separación entre órganos de instrucción y de decisión	418
2. Los derechos y garantías de defensa del inculgado	419
a) La presunción de inocencia	419
b) La prohibición de indefensión	421
c) El derecho a la no autoinculpación	422
d) El derecho a la asistencia letrada	423
C) <i>La estructura del procedimiento</i>	423
1. Iniciación del procedimiento	424
2. Instrucción del procedimiento	425
3. Terminación del procedimiento	427
4. La ejecución de las sanciones y su impugnación	428

Capítulo XXI: La actividad expropiatoria	431
I. LA ACTIVIDAD EXPROPIATORIA: FUNDAMENTO, EVOLUCIÓN Y LÍMITES	432
A) <i>Actividad ablatoria de la Administración y garantía patrimonial</i>	432
B) <i>Los orígenes de la institución expropiatoria</i>	433
1. El período preconstitucional	433
2. El período liberal: la expropiación como garantía de la propiedad inmueble frente a la construcción de obras públicas	435
a) El planteamiento revolucionario	435
b) La configuración del instituto expropiatorio durante el siglo XIX	435
c) La aparición de múltiples modalidades ablatorias y su intento de reconducción en el instituto expropiatorio	437
3. La expropiación forzosa en la actualidad	439
a) El marco constitucional	439
b) Las crisis del modelo expropiatorio clásico	440
II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA POTESTAD EXPROPIATORIA	442
A) <i>Los sujetos de la expropiación</i>	442
1. El expropiante o titular de la potestad expropiatoria	442
a) La titularidad de la potestad	442
b) La competencia para su ejercicio	442
c) Las expropiaciones legislativas y las supuestas expropiaciones judiciales	443
2. El beneficiario de la expropiación	445
a) Concepto	445
b) Tipos de beneficiarios	446
c) Derechos y obligaciones del beneficiario	446
3. El expropiado	446
B) <i>El objeto de la expropiación</i>	448
C) <i>Los efectos de la expropiación</i>	450
1. La privación patrimonial	450
a) El concepto de privación	450
b) La singularidad de la privación	451
c) La imposición imperativa de la privación	452
2. La obligación de pago del justiprecio	453
a) La compensación como presupuesto de la expropiación	453
b) El alcance del justiprecio: el valor real o de sustitución	456
c) La determinación del justiprecio	455
1) Las reglas generales del proceso estimativo	455

2) Los criterios de valoración	457
d) Las técnicas de protección del valor del justiprecio frente a las demoras en su fijación o pago	459
III. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO	461
A) <i>El requisito previo: la declaración de utilidad pública o interés social.</i>	461
1. Utilidad pública e interés social como títulos legitimadores de la expropiación	461
2. Los requisitos de la declaración	464
B) <i>La declaración de la necesidad de ocupación</i>	465
1. Significado y requisitos materiales	465
2. Los trámites de la declaración y la práctica de las declaraciones implícitas	466
3. Los recursos contra la declaración de necesidad de ocupación	468
4. Expropiaciones parciales y solicitud de expropiación total	469
C) <i>La fijación del justiprecio</i>	470
1. La fase negocial: acuerdo amigable y valoración contradictoria	470
2. La fase de fijación del justiprecio por el Jurado	473
D) <i>El pago y la toma de posesión</i>	474
E) <i>El procedimiento de expropiación urgente</i>	476
1. Origen y caracteres generales	476
2. Los trámites integrantes del procedimiento	477
a) La información pública	477
b) La declaración de urgencia	477
c) El levantamiento del acta previa a la ocupación	478
d) Las hojas de depósito previo	479
e) La ocupación del bien	479
3. La generalización y desnaturalización del procedimiento de urgencia	479
IV. LA EXTINCIÓN DE LA EXPROPIACIÓN: LA REVERSIÓN	480
A) <i>Caracteres generales</i>	480
B) <i>Los supuestos de la reversión y la forma de su ejercicio</i>	483
1. La inejecución de la obra o no establecimiento del servicio	483
2. La existencia de bienes sobrantes	484
3. La desaparición de la afectación	485
C) <i>La devolución del valor o indemnización reversional</i>	486
Capítulo XXII: El régimen de la responsabilidad patrimonial	489
I. EVOLUCIÓN, REGULACIÓN Y CARACTERES GENERALES	491
A) <i>Introducción</i>	491

B) <i>La evolución histórica del sistema de responsabilidad</i>	491
C) <i>La regulación vigente</i>	494
D) <i>Caracteres generales de la responsabilidad</i>	496
1. Responsabilidad total	497
2. Responsabilidad directa	497
3. Responsabilidad objetiva	498
II. LOS PRESUPUESTOS DE LA RESPONSABILIDAD	499
A) <i>La lesión resarcible: sus elementos constitutivos</i>	499
1. La antijuridicidad del daño	500
2. La efectividad del daño	501
3. La evaluabilidad económica del daño	502
4. La individualización del daño	502
B) <i>La imputación del daño</i>	504
1. El sujeto autor del daño	504
2. La actividad dañosa	505
a) El aspecto formal: los tipos de actividades dañosas	505
b) El aspecto material: el funcionamiento normal y anormal de los servicios públicos	507
C) <i>La relación de causalidad</i>	509
1. Causa del daño y concurso de causas	509
2. Las teorías sobre la causalidad	510
a) La teoría de la causalidad exclusiva	510
b) La teoría de la equivalencia de las condiciones	511
c) La teoría de la causalidad adecuada	511
3. Las modalidades del concurso de causas	512
a) La conducta culposa de la víctima	512
b) La conducta de un tercero	512
c) La responsabilidad concurrente de varias Administraciones Públicas	513
III. EL CONTENIDO DEL DEBER INDEMNIZATORIO	514
A) <i>La extensión del deber indemnizatorio</i>	514
1. El principio de reparación integral	514
2. Los criterios de cálculo	515
B) <i>La fecha de referencia para el cálculo de la indemnización</i>	515
C) <i>Las modalidades de la indemnización</i>	517
IV. LAS VÍAS FORMALES PARA LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD	517
A) <i>La prescripción anual de la acción de responsabilidad</i>	517

B) <i>El procedimiento administrativo de exigencia de responsabilidad.</i>	519
1. Iniciación del procedimiento	519
2. Instrucción del procedimiento	520
3. Terminación del procedimiento	520
4. El procedimiento abreviado	521
C) <i>La competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa . . .</i>	522
Capítulo XXIII: Los bienes públicos	525
I. LOS BIENES Y EL PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.	526
A) <i>Los bienes de propiedad pública y su clasificación</i>	527
B) <i>El patrimonio de las Administraciones Públicas</i>	528
C) <i>La formación histórica del régimen de los bienes públicos</i>	529
D) <i>La evolución del régimen jurídico de los bienes públicos en el siglo XX</i>	532
1. El régimen de los bienes de dominio público	533
2. El régimen de los bienes patrimoniales	533
3. La convergencia del régimen de ambos tipos de bienes	535
II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES PÚBLICOS	536
A) <i>Concepto y ámbito</i>	536
B) <i>Naturaleza</i>	538
C) <i>La titularidad de los bienes públicos</i>	540
D) <i>El objeto</i>	541
1. Los bienes integrantes del demanio	541
2. Los bienes de carácter patrimonial	544
E) <i>El fin y la afectación de los bienes</i>	545
1. Los bienes públicos como propiedades finalistas	545
2. La afectación (y la desafectación) como punto de convergencia de ambas categorías de bienes	546
a) El inicio de la demanialidad: la afectación	547
b) Las mutaciones demaniales	549
c) La cesación de la demanialidad: la desafectación.	550
III. ADQUISICIÓN Y ENAJENACIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS.	552
A) <i>La adquisición de los bienes públicos</i>	552
1. Adquisición por atribución de la ley	553
a) El caso de los inmuebles vacantes	553
b) Adquisición de los saldos y depósitos abandonados	554

2. Adquisiciones a título oneroso	555
a) Adquisición mediante expropiación o requisa	555
b) Adquisición mediante adjudicación	555
c) Adquisición mediante contrato	556
3. Adquisiciones a título gratuito	557
a) Adquisiciones hereditarias	557
b) Adquisiciones por sucesión legítima	558
c) Adquisiciones en virtud de comiso	559
4. Adquisiciones mediante usucapión y ocupación	559
B) <i>La enajenación de los bienes públicos</i>	560
1. La inalienabilidad de los bienes demaniales	560
2. El régimen de enajenación de los bienes patrimoniales	561
a) Libertad de negocios traslativos	561
b) Enajenación de inmuebles	561
c) Enajenación de bienes muebles	563
d) Enajenación de propiedades incorporales	563
3. Un supuesto particular de enajenación: las cesiones gratuitas	564
IV. EL USO DE LOS BIENES PÚBLICOS	565
A) <i>La utilización de los bienes demaniales</i>	565
1. Los diferentes regímenes jurídicos	565
2. La utilización de los bienes destinados al uso general	566
a) Las diferentes modalidades de uso	566
b) El uso común	567
c) El uso privativo y sus títulos habilitantes: autorizaciones y concesiones demaniales	569
d) El uso privativo por la Administración: las reservas demaniales	572
3. La utilización de los bienes afectos a los servicios públicos	573
a) El uso por la Administración titular	574
b) El uso eventual por los usuarios del servicio y por terceros	575
B) <i>El uso y explotación de los bienes patrimoniales</i>	576
V. LAS TÉCNICAS DE PROTECCIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS	578
A) <i>Técnicas de garantía de la identidad</i>	579
1. El régimen de inventario	579
2. La inmatriculación registral	580
3. La potestad de deslinde	582
B) <i>Técnicas de garantía de la integridad</i>	584
1. La potestad de policía demanial	584
2. La imposición de servidumbres	585

3. La potestad de recuperación posesoria y de desahucio	586
4. La imprescriptibilidad	588
C) <i>Técnicas de garantía de la indisponibilidad</i>	589
1. La inexpropiabilidad.	589
2. La inembargabilidad.	589
VI. OTROS BIENES PÚBLICOS DE RÉGIMEN ESPECIAL	591
A) <i>Los bienes comunales</i>	591
1. Origen histórico y regulación	591
2. Titularidad y explotación.	593
3. Protección de los bienes comunales.	594
B) <i>El Patrimonio Nacional</i>	595
1. Caracterización general, origen y evolución	595
2. Composición.	596
3. Régimen jurídico y administración	597

CUARTA PARTE

EL CONTROL

Capítulo XXIV: La revisión de la legalidad en vía administrativa. . .	605
I. LOS DIFERENTES SISTEMAS DE REVISIÓN	606
II. LA REVISIÓN DE OFICIO	607
A) <i>Fundamento y evolución</i>	607
1. El principio de irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos	607
2. La flexibilización del principio en la Ley de 1958	609
B) <i>La revisión de los actos y reglamentos nulos de pleno derecho.</i> .	610
1. Los actos susceptibles de revisión	610
a) La revisión de oficio de actos administrativos	610
b) La revisión de oficio de los reglamentos	611
2. El procedimiento de revisión	612
a) Las especialidades en cuanto a la iniciación del procedimiento	613
b) La tramitación del procedimiento: en especial, el dictamen del órgano consultivo	614
c) La terminación del procedimiento: resolución expresa, caducidad y silencio.	615

C) <i>La revisión de los actos anulables declarativos de derechos</i>	616
1. La vía exclusiva del recurso de lesividad	616
2. La declaración de lesividad	617
D) <i>La revocación de los actos de gravamen</i>	618
E) <i>La corrección de errores materiales o aritméticos</i>	619
III. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	620
A) <i>Cuestiones generales</i>	620
1. Formación y estructura del sistema de recursos	620
2. La ambigua funcionalidad del sistema	622
B) <i>Las partes</i>	625
1. La Administración recurrida	625
2. El recurrente y los terceros interesados	627
C) <i>El objeto y la motivación del recurso</i>	629
1. Los actos impugnables	629
a) Requisitos generales	629
b) Actos impugnables en cada tipo de recursos	630
2. La motivación de los recursos	632
D) <i>El procedimiento administrativo de recurso</i>	633
1. Iniciación del procedimiento: la interposición	633
a) El escrito de interposición	633
b) Los plazos de interposición	633
c) El régimen de suspensión de la ejecución del acto impugnado	635
2. Instrucción del procedimiento	636
3. Finalización del procedimiento	637
a) La resolución expresa del recurso	637
b) La finalización presunta	639
E) <i>Los recursos especiales en materia de contratación pública</i>	640
1. Origen	640
2. Las partes	642
3. El objeto del recurso	642
4. Procedimiento	643
5. El efecto suspensivo y las medidas provisionales	645
IV. LAS RECLAMACIONES PREVIAS A LOS PROCESOS CIVILES O LABORALES	647
A) <i>Cuestiones generales</i>	647
B) <i>El régimen material de las reclamaciones previas</i>	649
1. La vertiente administrativa de la reclamación	649

2. Los aspectos procesales de la reclamación	650
C) <i>La tramitación de la reclamación previa</i>	652
Capítulo XXV: El proceso contencioso-administrativo.	655
I. EL CONTROL JUDICIAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	657
A) <i>Caracteres generales</i>	657
B) <i>La evolución del sistema de control contencioso de la Administración</i>	659
1. El sistema gaditano	659
2. La importación del modelo francés	660
3. La Ley Santamaría de Paredes de 1888 y el «sistema armónico»	661
4. La Ley de lo Contencioso de 1956 y su reforma	662
II. EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO . .	664
A) <i>El ámbito funcional o extensión de la jurisdicción contencioso-administrativa.</i>	664
1. La cláusula general de competencia	664
2. Los criterios subjetivos de delimitación de la competencia . .	666
a) La actuación de las Administraciones Públicas	666
b) La actividad de los órganos constitucionales, judiciales y electorales	668
c) Los actos de Gobierno	670
d) La actividad de las Corporaciones de Derecho Público . .	671
e) La actividad jurídico-pública de los concesionarios	672
3. Los criterios objetivos de delimitación de la competencia . .	673
a) Las normas reglamentarias y los Decretos legislativos . . .	673
b) Los contratos administrativos y los actos separables de los contratos privados	674
c) La responsabilidad patrimonial de la Administración . . .	676
d) Las autorizaciones para entrada en domicilios	677
4. Las materias excluidas	678
B) <i>Los órganos de la jurisdicción contenciosa y su competencia</i> . . .	679
1. Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo	680
2. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia	682
3. Los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo . .	683
4. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional	684
5. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo	685

III. CARACTERES GENERALES Y ELEMENTOS DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	686
A) <i>La configuración general del proceso contencioso</i>	686
1. La actividad administrativa como presupuesto del proceso	686
2. El proceso contencioso como técnica de control de la legalidad	688
3. El proceso contencioso como sistema de fiscalización plenaria, no meramente anulatoria	690
4. El carácter dispositivo del proceso contencioso	691
B) <i>Los sujetos del proceso contencioso</i>	691
1. Las partes del proceso: demandante, demandado y codemandado	691
2. La capacidad procesal, la representación y la defensa	693
3. La legitimación	695
a) Cuestiones generales	695
b) La regla general de legitimación.	697
c) Los regímenes especiales de legitimación.	697
C) <i>El objeto del proceso contencioso</i>	700
1. Cuestiones generales	700
2. La actividad administrativa impugnabile	700
a) Los actos administrativos	701
b) Los reglamentos y los Decretos legislativos.	702
c) La inactividad de la Administración.	703
d) Las vías de hecho	705
3. Las pretensiones como objeto de cada proceso singular	706
IV. LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS	707
A) <i>El procedimiento contencioso ordinario</i>	708
1. Iniciación del procedimiento.	708
a) La vía administrativa previa	708
b) La interposición del recurso: forma y plazos.	709
c) Actuaciones preparatorias: publicidad, emplazamiento y admisión	712
d) Las medidas cautelares	713
2. Desarrollo del procedimiento	721
a) Demanda y contestación	721
b) Alegaciones previas	723
c) Prueba	724
d) Vista o conclusiones	725

3. Terminación del procedimiento	727
a) Supuestos de terminación anticipada	727
b) Terminación mediante sentencia	729
c) El régimen de ejecución de las sentencias	732
B) <i>El procedimiento abreviado</i>	739
C) <i>Los procedimientos especiales</i>	741
1. El procedimiento para la protección de los derechos funda- mentales de la persona	741
2. La cuestión de ilegalidad	744
3. El procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos de corporaciones o Entidades Públicas.	746
V. EL RÉGIMEN DE RECURSOS	748
A) <i>El recurso de súplica</i>	748
B) <i>El recurso de apelación</i>	749
1. Resoluciones apelables	749
2. Legitimación y efectos del recurso	750
3. Tramitación del recurso.	751
C) <i>El recurso de casación</i>	752
1. Caracteres generales	752
2. Resoluciones recurribles en casación	754
3. Los motivos del recurso de casación	756
4. Tramitación del recurso.	757
a) Actuaciones ante el Tribunal <i>a quo</i>	757
b) Actuaciones ante el Tribunal Supremo	758
D) <i>El recurso de casación para la unificación de doctrina</i>	760
1. Caracteres generales	760
2. Sentencias recurribles	760
3. Tramitación del recurso.	761
a) Actuaciones ante el Tribunal <i>a quo</i>	761
b) Actuaciones ante el Tribunal Supremo	762
4. El recurso especial en materia autonómica.	763
E) <i>El recurso de casación en interés de la Ley</i>	764
1. La casación en interés de la normativa estatal	764
2. La casación en interés de la normativa autonómica.	766
F) <i>El recurso de revisión</i>	767