JOSÉ ESTEVE PARDO
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona

LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Novena edición

Marcial Pons
MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2019

ÍNDICE

Pág.

ABREVIATURAS 35
NOTA INTRODUCTORIA A LA NOVENA EDICIÓN 37
ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA 41

CAPÍTULO PRIMERO

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

LECCIÓN I

LA FORMACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. LA FORMACIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO 45
1. La fase final del Estado Absoluto y el Antiguo Régimen. Una Administración civilizada sin sujeción sistemática al Derecho 45
2. Los presupuestos políticos y constitucionales de la génesis del Derecho administrativo 46
A. La fijación de límites a los poderes de la Administración. Las declaraciones constitucionales y la afirmación de la supremacía de la ley 47
B. Sometimiento de la actuación de la Administración al control y revisión judicial 47
C. La aportación de conceptos operativos e instrumentos jurídicos 48

II. LA TRADICIONAL DEFINICIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO EL DERECHO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 49
1. Planteamientos subjetivos tradicionales 49
2. Las transformaciones recientes y sus causas 49

III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO EN LAS DIFERENTES CORRELACIONES HABIDAS ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD 50
1. La neta separación entre Estado y sociedad. Estado liberal, Estado policía, Estado de Derecho 50
2 La integración de Estado y Sociedad. Estado social, Estado prestacional, Estado democrático 51
3. La nueva distinción entre Estado y Sociedad. El nuevo protagonismo de la sociedad y su actividad administrativa. El Estado garante y regulador 52
A. Protagonismo de la sociedad 52

Pág.

B. Devolución de tareas del Estado y la Administración a la sociedad 52
C. La Administración en el Estado garante 54
4. La aplicación del Derecho administrativo y sus principios a relaciones de poder entre particulares 54
BIBLIOGRAFÍA 55

CAPÍTULO SEGUNDO

EL SOMETIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN AL DERECHO. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

LECCIÓN II

LAS NORMAS PROCEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN. EL REGLAMENTO ADMINISTRATIVO

I. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. REMISIÓN 59
II. EL REGLAMENTO. CONCEPTO Y DELIMITACIÓN DE OTRAS FIGURAS 59
III. EXPLICACIONES Y JUSTIFICACIONES DE LA POTESTAD NORMATIVA, REGLAMENTARIA, DE LA ADMINISTRACIÓN 60
1. La explicación histórica en el dualismo principio monárquico y principio democrático de las monarquías constitucionales 61
2. La necesidad de reglamentos como medio de ejecución de las leyes 61
3. El reconocimiento constitucional y legislativo de la potestad reglamentaria. 61
IV. IMPORTANCIA Y DENOMINACIÓN FORMAL DE LOS REGLAMENTOS 62
1. Relevancia práctica de las normas reglamentarias 62
2. Elementos de su régimen jurídico. Elementos formales y materiales 63
V. ELEMENTOS FORMALES. PRESUPUESTOS PROCEDIMENTALES Y COMPETENCIALES DE LOS REGLAMENTOS 64
1. Procedimiento de elaboración de los reglamentos. Principios de buena regulación y trámites fundamentales 64
A. Elaboración de un anteproyecto por el órgano competente 65
B. Consulta interdepartamental o interorgánica en la propia Administración 65
C. Trámite de audiencia 65
D. Posible información pública 65
E. Informes y dictámenes 66
F. Aprobación y publicación 66
2. Competencia del órgano que dicta el reglamento 66
VI. COMPONENTE MATERIAL. LEGITIMACIÓN Y ALCANCE DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA 66
1. Planteamiento 66
2. Los criterios de distinción 67
VII. PRESUPUESTOS LEGITIMANTES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LAS DIFERENTES ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 67
1. La potestad reglamentaria de la Administración del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas. Su relación con la ley 68
A. El reglamento ejecutivo 68
B. El reglamento independiente. Sus presupuestos y límites 69
2. La potestad reglamentaria de los entes locales y otras Administraciones públicas de carácter representativo 71

Pág.

A. La potestad normativa propia por su legitimación democrática 72
B. La relación de la potestad normativa autónoma con las leyes 72
3. La potestad normativa de las Administraciones reguladoras 74
A. La potestad normativa sobre los operadores sujetos a regulación 74
B. Potestad delegada o translativa 76
VIII. ÁMBITO INTERNO ORGANIZATIVO Y ÁMBITO EXTERNO. REGLAMENTOS DE ORGANIZACIÓN Y REGLAMENTOS JURÍDICOS 76
1. La potestad normativa de autoorganización en el ámbito interno de las Administraciones 76
2. El ámbito social externo. La potestad reglamentaria *ad extra*: presupuestos y límites. Remisión 77
3. Relaciones especiales y relaciones generales de sujeción. Su incidencia en la potestad reglamentaria y su sentido en el vigente marco constitucional 77
4. Las circulares e instrucciones como expresión de la potestad normativa interior 78
A. Sobre su carácter normativo 78
B. Sobre su ámbito subjetivo de aplicación 79
C. Circulares de Administraciones reguladoras 79
D. Exigibilidad e invocación 80
IX. INVALIDEZ E IMPUGNACIÓN DE LOS REGLAMENTOS 80
1. Posibles vicios formales y vicios materiales de los reglamentos 80
2. Las reacciones ante los reglamentos ilegales 81
A. La inaplicación por los Tribunales 81
B. Recurso contra los reglamentos 81
BIBLIOGRAFÍA 82

LECCIÓN III

OTRAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. LA AUTORREGULACIÓN REGULADA. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. LA COSTUMBRE Y EL VALOR DEL PRECEDENTE ADMINISTRATIVO

I. LA AUTORREGULACIÓN REGULADA 83
1. El fenómeno autorregulador 83
2. La autorregulación regulada. La recepción en el Estado del poder normativo de la sociedad y sus explicaciones 84
3. Las fórmulas y técnicas de incorporación al ordenamiento público de la autorregulación privada 85
A. La remisión desde el ordenamiento público a normas de autorregulación privada 85
B. Mandatos públicos de autorregulación privada. La autorregulación normativa inducida 86
C. Las fórmulas institucionales de recepción. Los organismos de normalización 86
D. La imposición de hecho de la norma única y la superación de la doctrina del dictamen pericial anticipado 87
II. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO 89
1. Importancia y significación de los principios generales del Derecho en el Derecho administrativo 89
2. Conocimiento de los principios generales del Derecho 89
A. Principios generales recogidos por el Derecho positivo 90
B. Principios no positivizados 90

Pág.

3. Operatividad y funciones de los principios generales en el Derecho administrativo 90
A. Principios generales del Derecho de aplicación subsidiaria, en defecto de normas escritas 90
B. Principios con función interpretativa o moduladora de las determinaciones que se contienen en normas de Derecho positivo 90
C. Principios con función resolutoria 91
D. Principios con función estructurante o de conformación de la actividad administrativa 91
4. La ponderación como operación jurídica característica de la aplicación de los principios generales del Derecho 92
III. LA COSTUMBRE 92
1. Incapacidad de las Administraciones de generar costumbre administrativa 92
2. La posible remisión de las normas administrativas a la costumbre del lugar 93
IV. EL PRECEDENTE ADMINISTRATIVO 93
1. Su caracterización y su creciente relevancia 93
2. Ausencia de fuerza normativa del precedente 94
3. El precedente como elemento de activación y canalización de principios del Derecho (igualdad, protección de la confianza, interdicción de la arbitrariedad) 95
4. Sobre la vinculación de la Administración al precedente 95
BIBLIOGRAFÍA 96

LECCIÓN IV

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. LA POSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANTE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

I. PLANTEAMIENTO. LA POSICIÓN JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN CON RESPECTO A LA LEY Y A LOS TRIBUNALES 97
II. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. ORIGEN Y SIGNIFICACIÓN 97
1. El origen del principio de legalidad como principio consustancial al Estado de Derecho 98
2. Las concepciones tradicionales. Vinculación negativa y vinculación positiva de la Administración a la ley 99
3. Sometimiento de la actuación de la Administración al ordenamiento jurídico en bloque, sin excepciones 100
A. Inderogabilidad singular de los reglamentos como expresión del sometimiento sin excepciones al conjunto del ordenamiento 100
B. Principio de legalidad y principio democrático 101
III. ¿HAY UNA DOBLE LEGALIDAD? LA CUESTIÓN DE LAS RELACIONES ESPECIALES DE SUJECIÓN 101
1. El reconocimiento de las relaciones de sujeción especial y su problemática jurídica 101
2. Relaciones de sujeción especial y principio de legalidad 102
A. La originaria concepción de las relaciones de sujeción especial al margen de la legalidad, en el no Derecho 102
B. La correlación entre ley y potestad reglamentaria de la Administración en la configuración normativa de las relaciones especiales de sujeción . 102
IV. PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA 103
V. LAS TÉCNICAS DE REDUCCIÓN DE LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA 104

Pág.

1. Reducción, y no control, de la discrecionalidad 104
2. Técnicas, fórmulas y expedientes para limitar o reducir la discrecionalidad administrativa 106
   A. La observancia de las normas y los principios del procedimiento 106
   B. La comprobación y verificación de los hechos determinantes 106
   C. Los principios generales del Derecho 106
   D. La reducción de la discrecionalidad por la Administración. Las instrucciones y circulares 107
   E. La referencia finalista y el vicio de desviación de poder 107

VI. DISCRECIONALIDAD Y CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS 109

1. La teoría tradicional de los conceptos jurídicos indeterminados y su única concreción adecuada a la ley 109
   A. La distinción entre discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados 109
   B. Consecuencias de la distinción a efectos de revisión judicial 109
2. La corrección de la teoría tradicional. Entre el conocimiento y la valoración por la Administración 110
   A. Conceptos externos que requieren de la Administración una actividad meramente cognitiva 110
   B. Conceptos que requieren de la Administración una actividad valorativa. La limitación del control judicial a la concurrencia de los elementos de valoración y no a la decisión final por la Administración 111

BIBLIOGRAFÍA 111

CAPÍTULO TERCERO

PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

LECCIÓN V

LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES. SU AUTONOMÍA EN LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

I. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DE LAS RELACIONES ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD. SIGNIFICACIÓN ACTUAL Y GÉNESIS HISTÓRICA 115

1. Primera aproximación a la posición de los diferentes tipos de Administraciones públicas 115
2. Perspectiva histórica de las relaciones entre Estado y sociedad. La impronta de esa evolución en los rasgos característicos de las Administraciones públicas 116
   A. El dualismo Estado y sociedad del XIX. El protagonismo exclusivo de la Administración del Estado 116
   B. La superación de la distinción con la integración entre Estado y sociedad como característica del Estado social del XX. La integración en el Estado de los municipios y otras corporaciones 117
   C. La recuperación de la distinción entre Estado y sociedad y la afirmación de la autonomía y el componente social de las Administraciones locales y de otras Administraciones 118

II. EL MODELO TIPO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. SUS RASGOS CARACTERÍSTICOS 118

1. La génesis de este modelo de Administración en el proceso histórico de formación de los modernos Estados nacionales en Europa 119
2. Su estructuración en órganos ordenados en torno a una relación jerárquica para dar efectividad a su función ejecutiva 120

Pág.

3. Su carácter burocrático y no representativo ... 121
4. Personalidad jurídica única y centro de imputación ... 123

III. EL MODELO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ... 123

1. La formación inicial de los municipios como agrupación social con anterioridad y al margen del Estado ... 123
2. La percepción y caracterización de los municipios en la evolución de su regulación constitucional ... 124

A. El reconocimiento de los municipios como realidades sociales anteriores a las primeras constituciones ... 124
B. La integración de los municipios en el Estado ... 125
C. La recuperación de la identidad de la Administración municipal y su autonomía en el seno del Estado ... 125

3. Carácter representativo de la Administración municipal. Su autonomía de actuación en el marco de las leyes ... 126
4. La planta de la Administración y sus problemas estructurales. El impacto de la crisis sobre la sostenibilidad de los pequeños municipios ... 126

IV. LA EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA TERRITORIAL. LAS RESTANTES ADMINISTRACIONES TERRITORIALES ... 127

1. Las Administraciones de las Comunidades Autónomas ... 128
2. El desarrollo de la Administración local ... 128

V. LA IDENTIFICACIÓN POR EL DERECHO POSITIVO DE LAS ADMINISTRACIONES PRIMARIAS, GENUINAS. SUS RASGOS CARACTERÍSTICOS ... 128

1. Su reconocimiento constitucional en la organización territorial del Estado. 129
2. Su condición de Administraciones territoriales ... 130
3. Administraciones generalistas. Generalidad de fines y especificidad de competencias ... 131

VI. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES ... 132

1. Distribución de competencias entre Administración del Estado y Administraciones de las Comunidades Autónomas ... 132
2. La atribución de competencias a las Administraciones municipales y otras Administraciones locales ... 133

A. Las bases constitucionales ... 133
B. La apropiación por el legislador de la función de atribución de competencias a los entes locales ... 134
C. Las exigencias de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Su impacto en el régimen de competencias locales ... 135

VII. LAS RELACIONES ENTRE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES ... 136

1. La autonomía para la gestión de sus respectivos intereses como criterio articulador de las relaciones entre las Administraciones territoriales ... 136

A. Sentido y alcance de la autonomía administrativa ... 136
B. La legalidad como marco de la autonomía. El control de legalidad y su articulación ... 137
C. La distinción entre la autonomía administrativa, con la ley como límite, y la autonomía política, capaz de configurar la ley ... 138

2. La creciente interconexión de los respectivos intereses de las Administraciones y la consiguiente relevancia de las relaciones interadministrativas ... 139
3. Modos y fórmulas de relación entre Administraciones públicas ... 140

A. La relación informativa. La transmisión de información entre Administraciones públicas ... 140
B. La relación convencional. Los convenios entre Administraciones ... 140
C. La relación orgánica. Los órganos de cooperación ... 141

Pág.

D. La relación institucional. La creación de entes especializados como instrumentos de cooperación interadministrativa 142
E. En los límites de la autonomía. La fórmula de la coordinación..... 143

LECCIÓN VI

LAS OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

I. LAS ADMINISTRACIONES NO TERRITORIALES. SUS DIFERENTES CATEGORÍAS POR SU POSICIÓN ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD. PLANTEAMIENTO 145

1. El desarrollo y especialización del aparato administrativo del Estado. Las Administraciones instrumentales 145
2. La devolución a la sociedad de la llamada Administración corporativa..... 146
3. La línea intermedia, pretendidamente equidistante, entre Estado y sociedad. Las llamadas Administraciones independientes. Administraciones neutrales, Administraciones reguladoras 146

II. LAS ADMINISTRACIONES INSTRUMENTALES. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL 147

1. Sus rasgos generales, instrumentalidad y especialidad..... 147

A. Creación y relación de instrumentalidad 147
B. Adscripción y especialidad de fines 148

2. Tipología básica de entes instrumentales y régimen aplicable 148

A. Organismos Autónomos..... 148
B. Agencias estatales 149
C. Entidades Públicas Empresariales 149
D. Sociedad Mercantil de capital público 150

III. LAS CORPORACIONES PRIVADAS QUE DESARROLLAN CIERTAS ACTIVIDADES SUJETAS AL DERECHO ADMINISTRATIVO 151

IV. LAS ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES O NEUTRALES. SUS FUNCIONES DE REGULACIÓN 152

1. Frentes y sectores en los que operan estas Administraciones..... 152

A. Regulación de la economía y servicios económicos de interés general... 153
B. Regulación de riesgos..... 154
C. Protección de derechos fundamentales y bienes constitucionales relevantes..... 154

2. Configuración y estatuto legal..... 154

A. La reserva de ley en su creación, organización y atribución de potestades 154
B. No actúan en ejecución de leyes sino en función de las referencias del sector regulado..... 155

V. LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS Y SUS RELACIONES 156

1. Los elementos de los órganos administrativos 156

A. El elemento personal..... 156
B. El elemento material 156
C. El elemento competencial..... 156

2. Los órganos colegiados y su régimen de funcionamiento..... 157

A. Elemento personal de los órganos colegiados 158
B. Convocatoria de sesiones y adopción de acuerdos..... 158

3. Las competencias de los órganos administrativos. Modos y criterios de asignación 159

Pág.

A. La asignación directa mediante ley sectorial atributiva de competencias ... 159
B. Distribución de competencias entre órganos mediante norma reglamentaria de la Administración ... 159
C. Asignación de competencias mediante cláusulas legales de atribución a falta de una asignación expresa ... 159
4. Las relaciones estructurales o estáticas entre los órganos administrativos ... 160
A. La jerarquía administrativa. Las direcciones en las que opera, su funcionalidad y sus instrumentos ... 160
B. La coordinación ... 162
5. Las fórmulas para el traslado del ejercicio de competencias entre órganos. La delegación y la avocación ... 163
A. Indisponibilidad por los órganos administrativos de la titularidad de las competencias que les han sido atribuidas. Posibilidad de transmitir el ejercicio de la competencia en ciertos casos ... 163
B. La delegación de competencias ... 164
C. La avocación ... 165
6. Una fórmula de colaboración entre órganos y también entre Administraciones. La encomienda de gestión ... 166
A. Rasgos diferenciales y funcionalidad característica de esta fórmula ... 166
B. Requisitos formales ... 166
7. Las alteraciones en la titularidad personal de los órganos. Delegación de firma y suplencia ... 167
A. Delegación de firma ... 167
B. Suplencia ... 167
BIBLIOGRAFÍA ... 167

CAPÍTULO CUARTO
PROCEDIMIENTO Y ACTO ADMINISTRATIVO

LECCIÓN VII
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I. ACTO Y PROCEDIMIENTO ... 171
II. LAS FUNCIONES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ... 172
1. La función legitimadora del procedimiento ... 172
2. La función constitutiva del procedimiento ... 174
3. La función garantista del procedimiento ... 175
4. La función objetivadora y racionalizadora del procedimiento. La gestión de la información ... 175
III. PROCEDIMIENTO COMÚN Y PROCEDIMIENTOS ESPECIALES ... 176
IV. LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO ... 177
1. Iniciación del procedimiento ... 177
A. Los modos de iniciación del procedimiento ... 177
B. Subsanación y mejora de la solicitud ... 177
2. Ordenación del procedimiento ... 178
3. La fase de instrucción ... 178
A. Pruebas ... 178
B. Informes ... 179
C. La participación de los interesados ... 180

Pág.

4. La terminación del procedimiento 182
A. La terminación normal por resolución expresa 182
B. Otros modos de terminación del procedimiento 183
C. La terminación convencional del procedimiento 184
5. La distinción entre los actos resolutorios y actos de trámite 185

V. LA TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA DEL PROCEDIMIENTO 186
VI. LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO 187
1. La resuelta orientación del procedimiento a la decisión 187
2. La regulación legal del deber de resolver y los mecanismos para hacerlo efectivo 188
A. La afirmación del deber de resolver 188
B. La fijación de plazos estrictos para resolver 188
C. Producción del silencio administrativo al vencimiento del plazo para resolver 189

VII. LAS MODALIDADES DEL SILENCIO Y SU NATURALEZA JURÍDICA 189
1. El silencio negativo 189
2. El silencio positivo 189
A. Su consideración como acto administrativo 189
B. Sus problemas. La posible tensión entre lo otorgado por silencio y la legalidad vigente 190

VIII. LAS OPCIONES DEL RÉGIMEN LEGAL DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO 190
1. La regla general y sus numerosas excepciones 190
2. Las resoluciones expresas tardías 191

BIBLIOGRAFÍA 191

LECCIÓN VIII

TEORÍA Y RÉGIMEN GENERAL DE LA VALIDEZ E INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I. LAS CATEGORÍAS BÁSICAS. INVALIDEZ ABSOLUTA. NULIDAD DEL ACTO E INVALIDEZ RELATIVA. ANULABILIDAD 193
II. ACTOS NULOS 194
1. Las causas de nulidad de los actos administrativos 194
2. Consecuencia de la nulidad de los actos administrativos 194

III. LOS ACTOS ANULABLES 195
1. Su caracterización. Ausencia de una enumeración tasada de causas de anulabilidad de los actos 195
2. Situaciones a las que puede conducir la anulabilidad o invalidez relativa de los actos administrativos 195
A. La declaración de nulidad 195
B. La adquisición de firmeza del acto 195
C. La subsanación del vicio 196

IV. LA SUBSANACIÓN Y RECUPERACIÓN DE ACTOS VICIADOS O DE SUS ELEMENTOS 196
1. Remedios aplicables a los actos anulables 196
2. Remedios aplicables a los actos nulos y anulables 196
A. El mantenimiento de los actos trámite no afectados por el vicio 197
B. La conversión de los Actos Administrativos 197

Pág.

LECCIÓN IX

LA PRESUNCIÓN DE VALIDEZ Y EJECUTIVIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I. PLANTEAMIENTO. TEORÍA GENERAL DE LA RELACIÓN ENTRE EFICACIA Y VALIDEZ 199
II. LA PRESUNCIÓN DE VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS 200
1. Su enunciado en el Derecho positivo 200
2. Justificación, alcance y problemas de la presunción de validez de los actos administrativos 200
3. Ejecutividad del acto y respeto de la legalidad 202
A. Ejecutividad y vicios —de nulidad o anulabilidad— en el acto 203
B. La atención a los efectos y a su eventual carácter irreversible 204
III. LA DEMORA DE EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR EXIGENCIAS DEL CONTENIDO DEL ACTO 204
IV. LA NOTIFICACIÓN. CONDICIÓN DE EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS 205
1. Sujetos destinatarios de la notificación 205
2. Contenido 206
3. La práctica de la notificación 206
4. Las notificaciones electrónicas 207
5. Las notificaciones defectuosas 207
A. Consecuencias 207
B. Subsanación 208

LECCIÓN X

LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I. JUSTIFICACIONES Y LÍMITES DE LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS 209
1. El entorno y las explicaciones de la ejecución forzosa de los actos administrativos 209
2. Presupuestos y límites 210
A. Acto previo como título de ejecución. El problema de las medidas provisionales 210
B. Proporcionalidad entre el contenido del acto y el medio de ejecución forzosa 211
C. El trámite formal del previo apercibimiento 211
II. LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS 212
1. Apremio sobre el patrimonio 212
2. Ejecución subsidiaria 212
3. Multa coercitiva 213
4. Compulsión sobre las personas 213
III. LA VÍA DE HECHO 214
1. Su caracterización por la ausencia de acto o procedimiento 214
2. Medios de defensa y tutela de derechos ante la vía de hecho 214
A. La defensa interdictal ante la jurisdicción civil 214
B. Recurso contencioso-administrativo contra actuaciones materiales-constitutivas de vía de hecho 215
C. Acciones penales 215
IV. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ Y EJECUTIVIDAD: LA POSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ANTE LOS TRIBUNALES. LA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA. 215

Pág.

1. La tutela judicial y la autotutela administrativa 215
2. Las clases de autotutela administrativa y sus explicaciones 217

BIBLIOGRAFÍA 217

CAPÍTULO QUINTO

GARANTÍAS Y CONTROL DE LOS CIUDADANOS ANTE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

PLANTEAMIENTO. LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO MEDIO DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA 221

1. El control institucional y político de la actividad administrativa 221
2. El control social. La transparencia de la actividad pública 222
3. Publicidad activa. Su relevancia jurídica 223
4. Publicidad pasiva. El derecho de acceso a la información pública 224

LECCIÓN XI

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

I. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. FUNCIONES 225

1. Los recursos administrativos ofrecen a la Administración la posibilidad de revisar sus actos a instancia del recurrente, no necesariamente por motivos de legalidad 225
2. La tutela y protección de derechos. La relación de los recursos administrativos con la tutela judicial y los recursos ante los tribunales 226

A. Los recursos administrativos como manifestación sedicente de la función cuasi-judicial o jurisdicción retenida de la Administración 226
B. Una vía informal y accesible de recurso, sin coste para el recurrente ... 227
C. El recurso administrativo no es una primera instancia judicial 227

II. TIPOLOGÍA Y CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS A EFECTOS DE RECURSO 228

1. Actos resolutorios y actos trámite 228
2. Actos que ponen fin a la vía administrativa —o que agotan la vía administrativa— y actos que no ponen fin —no agotan— a la vía administrativa 229
3. Actos firmes, que han ganado firmeza, y actos que no han ganado firmeza 230

III. PROCEDIMIENTO COMÚN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS 231

1. Iniciación 231
2. Posible solicitud de suspensión del acto objeto de recurso 231

A. Motivos de suspensión del acto 232
B. En especial, la suspensión de actos que puedan originar perjuicios de imposible o difícil reparación 232
C. La ponderación sobre la solicitud de suspensión 234

3. Instrucción y audiencia a los interesados 235
4. Resolución 235
5. Procedimientos alternativos a los recursos administrativos 236

IV. RECURSO DE ALZADA 236
V. RECURSO DE REPOSICIÓN 237
VI. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN 237

1. Naturaleza y justificación 237
2. Motivos tasados por los que puede interponerse el recurso de revisión 238

Pág.

LECCIÓN XII

REVISIÓN DE OFICIO Y REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I. LA DISTINCIÓN ENTRE REVOCACIÓN Y REVISIÓN DE OFICIO 239
II. LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS..... 240

1. Régimen general 240
2. La rectificación de errores materiales, de hecho o aritméticos 240

III. LA REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS Y DISPOSICIONES..... 240

1. La característica tensión de la revisión de oficio entre legalidad y seguridad jurídica 240
2. Las vías de revisión de oficio de los actos administrativos 241

A. Primera vía. Actos nulos de pleno Derecho 241
B. Segunda vía. Actos anulables..... 242

BIBLIOGRAFÍA..... 242

CAPÍTULO SEXTO

LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y EL CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

LECCIÓN XIII

LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. EVOLUCIÓN HISTÓRICA, MODELO Y PLANTA. SUJETOS Y OBJETOS DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

I. EL CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y SU RELEVANCIA EN LA FORMACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO 247
II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN 248

1. La tendencia inicial a los sistemas de jurisdicción retenida o de control por órganos administrativos..... 248
2. La reivindicación liberal del sometimiento de la Administración a la Jurisdicción ordinaria 249
3. El triunfo de los sistemas mixtos o judiciales especializados..... 250

A. Las razones del fracaso de los modelos judicialistas puros 250
B. La formación del sistema judicial especializado en España. Los hitos legislativos..... 251

III. LA PLANTA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA..... 252

1. Juzgados de lo Contencioso-Administrativo 253
2. Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia radicados en las Comunidades Autónomas..... 253
3. Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo 253
4. Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional..... 253
5. Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo..... 254

IV. LAS PARTES EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO 254

1. Capacidad procesal..... 254
2. Legitimación procesal 254

A. Significado y amplitud con la que se concibe en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo..... 254

Pág.

B. Criterios de delimitación del interés legítimo 255
3. Representación procesal o postulación 257
V. EL OBJETO DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO 258
1. El carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa y su correcto entendimiento. El acto administrativo como objeto del recurso 258
A. Las concepciones iniciales. La jurisdicción contencioso-administrativa como segunda instancia y sus consecuencias prácticas 258
B. La concepción correcta. El acto administrativo como objeto de revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa en la Ley de 1956 258
2. El recurso contra reglamentos 259
A. Impugnación del reglamento o de los actos de aplicación 259
B. La cuestión de ilegalidad de los reglamentos 260
3. La pretendida superación del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa 260
A. La inactividad de la Administración 260
B. La vía de hecho 261
C. Recapitulación. Los posibles objetos del recurso contencioso-administrativo 261

LECCIÓN XIV

EL PROCEDIMIENTO EN PRIMERA INSTANCIA Y OTROS PROCEDIMIENTOS. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS

I. PLANTEAMIENTO. LA VARIEDAD DE PROCEDIMIENTOS 263
II. PROCEDIMIENTO EN PRIMERA O EN ÚNICA INSTANCIA 264
1. Escrito de interposición 264
2. Emplazamiento de los interesados y admisión del recurso 264
3. La decisiva cuestión de las medidas cautelares 265
A. Evolución, funcionalidad y problemática actual de las medidas cautelares 265
B. Tramitación de la solicitud de medidas cautelares 268
4. Demanda contestación y alegaciones previas 269
5. Prueba 269
6. Las opciones de la fase final. Vista y conclusiones 269
A. Que sin más trámite quede el pleito visto ya para sentencia 269
B. Celebración de vista oral 270
C. Presentación de escrito de conclusiones 270
7. La sentencia. Contenido y efectos 270
A. Inadmisibilidad del recurso 270
B. Estimación o desestimación 270
III. PROCEDIMIENTO ABREVIADO 271
1. Su novedad —un procedimiento sin antecedentes— y su objeto 271
2. Procedimiento 272
A. Vista oral 272
B. Singularidades en la práctica de la prueba 273
IV. RECURSOS CONTRA LAS RESOLUCIONES JUDICIALES. RECURSOS CONTRA PROVIDENCIAS, AUTOS Y SENTENCIAS DICTADAS EN PRIMERA INSTANCIA 273
1. La tipología de las decisiones judiciales en el proceso 273
A. Sentencias 274

Pág.

B. Autos ... 274
C. Providencias ... 274
2. El régimen de recursos contra estas decisiones ... 275
A. Recursos contra providencias y autos no susceptibles de apelación ... 275
B. Recursos contra autos ... 275
C. Recursos de apelación contra las sentencias en primera instancia de los juzgados ... 275
V. RECURSOS CONTRA OTRAS SENTENCIAS. LOS RECURSOS DE CASACIÓN ... 276
1. Recurso de casación contra sentencias dictadas en primera instancia ... 276
2. Recurso de casación para la unificación de doctrina ... 277
3. Recursos de casación en interés de la ley ... 277
VI. RECURSO DE REVISIÓN ... 278
VII. TASAS JUDICIALES Y COSTAS PROCESALES ... 278
1. Tasas judiciales ... 278
2. Costas procesales ... 279
A. Las costas procesales en primera instancia ... 279
B. Las costas procesales en segunda instancia ... 279
VIII. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS. EL CAMINO LEGISLATIVO HASTA LA AFIRMACIÓN DE LA PLENA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA ... 280
1. La tradicional exclusión de los tribunales de la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración. Sus explicaciones ... 280
2. Las determinaciones constitucionales que atribuyen a los tribunales la potestad jurisdiccional de ejecución. Su incorporación a la LJCA de 1998 ... 280
IX. LAS PREVISIONES SOBRE EJECUCIÓN FORZOSA DE LAS SENTENCIAS ... 281
1. Sentencias que condenan al pago de una cantidad líquida ... 281
2. Sentencias que comportan obligaciones de hacer ... 282
3. Limitaciones a la ejecución de sentencias ... 282
X. LA EXTENSIÓN DE LA EJECUCIÓN Y EFECTOS DE LA SENTENCIA A SUJETOS QUE NO HAN SIDO PARTE EN EL PROCESO ... 283
BIBLIOGRAFÍA ... 283

CAPÍTULO SÉPTIMO
LA GARANTÍA PATRIMONIAL

LECCIÓN XV

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. APROXIMACIÓN HISTÓRICA ... 287
II. LAS DIFERENTES FUNCIONES DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN SEGÚN LA PERSPECTIVA DESDE LA QUE SE CONTEMPLE ... 288
1. La perspectiva garantista y la extensión del Estado del Derecho. El sometimiento de la Administración al régimen de responsabilidad civil ... 288
2. La igualdad ante las cargas públicas, la impronta del instituto de la expropiación y la conficuración de un modelo de responsabilidad objetiva ... 289
3. La responsabilidad de la Administración como fórmula al servicio de fines de solidaridad ante accidentes en los que hay alguna participación de la Administración ... 292
4. Conclusión: Las disfunciones derivadas del cruce de funciones que cumple el régimen de responsabilidad de la Administración en las críticas recientes al sistema ... 294

Pág.

III. EL RÉGIMEN DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN. LEGISLACIÓN APLICABLE Y MODELO DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA QUE INSTAURA ... 295
1. Legislación vigente ... 295
2. El carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Significado y consecuencias ... 295
IV. REQUISITOS MATERIALES ... 296
1. Lesión. La antijuridicidad del daño ... 296
2. Daño efectivo, evaluable e individualizable con relación a personas o grupos. 297
A. Daño efectivo ... 297
B. Daño evaluable económicamente ... 297
C. Daño individualizado con relación a personas o grupos ... 298
3. La relación de causalidad ... 298
A. Planteamiento ... 298
B. Concurrencia de causas y agentes causales en la producción del daño. 299
4. Imputación del daño a una Administración pública ... 302
5. Ausencia de causas de exoneración ... 303
A. Fuerza mayor ... 303
B. Daños imprevisibles e inevitables según el estado de la ciencia en el momento de producirse ... 303
V. LA RECLAMACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD. ASPECTOS PROCEDIMENTALES ... 305
1. Condiciones generales ... 305
2. La reclamación por el interesado ... 306
3. La iniciación de oficio del procedimiento por la propia Administración ... 306
4. Instrucción de los procedimientos ... 306
5. Procedimiento abreviado ... 307
A. Condiciones y circunstancias para la tramitación del procedimiento abreviado ... 307
B. Tramitación y terminación ... 307
VI. LA DETERMINACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN ... 308
1. Acuerdo entre el interesado y la Administración ... 308
2. La fijación unilateral por la Administración al resolver el procedimiento ... 308
VII. LA RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ... 308
BIBLIOGRAFÍA ... 309

CAPÍTULO OCTAVO

CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

LECCIÓN XVI

LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. RÉGIMEN JURÍDICO Y PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS, PROCESO DE FORMACIÓN DEL RÉGIMEN DE LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN ... 313
1. Evolución histórica. Del inicial sometimiento al régimen ordinario de la contratación civil a la formación y sustantivación del contrato administrativo ... 313
2. Naturaleza de los contratos administrativos. Explicación y sentido de las llamadas cláusulas exorbitantes ... 314
3. Experiencias de Derecho comparado ... 316

Pág.

II. LA DISTINCIÓN ENTRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Y CONTRATOS CIVILES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 317
1. El criterio de distinción 317
2. Efectos de la distinción entre contratos administrativos y contratos privados de la Administración. La doctrina y la regulación legal de los actos separables 319
III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA 320
1. Los motivos y puntos de interés de la Unión Europea por la contratación pública 320
2. La formación de un cuerpo legislativo, europeo y nacional, de la contratación pública y su ámbito subjetivo de aplicación 321
3. Los negocios excluidos 324
A. La autoprovisión administrativa mediante la cooperación vertical. Los encargos a medios propios 324
B. La autoprovisión administrativa mediante la cooperación horizontal. Los convenios interadministrativos 325
C. Otros supuestos de exclusión 326
IV. PRIMER TRAMO DE LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. LAS FASES DE PREPARACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS 326
1. Preparación. Formación del expediente de contratación 326
2. Condiciones subjetivas de la Administración. Los órganos con competencias y funciones en materia de contratación 327
A. Órgano competente para contratar 327
B. Las Juntas de Contratación 328
C. La Mesa de Contratación 328
D. Las Juntas Consultivas de Contratación 328
V. CONDICIONES SUBJETIVAS DE LOS ASPIRANTES A CONTRATAR CON EL SECTOR PÚBLICO 328
1. La capacidad para contratar y la clasificación en el registro de contratistas. 328
2. Las cláusulas sociales y medioambientales 329
3. La constitución de la fianza 329
VI. PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DEL CONTRATISTA Y FORMA DE ADJUDICACIÓN 330
1. Los procedimientos de selección 330
A. Procedimiento abierto 330
B. Procedimiento restringido 330
C. Procedimiento negociado 330
D. Diálogo competitivo 330
2. Formas de adjudicación en los procedimientos. Subasta y concurso 331
3. Régimen especial de recursos contra estas actuaciones 331

LECCIÓN XVII

LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

I. LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. RÉGIMEN APLICABLE 333
1. Régimen legal aplicable a los contratos administrativos 333
2. Los Pliegos de Condiciones de los Contratos. Naturaleza jurídica 333
II. EJECUCIÓN Y MUTABILIDAD DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS 334
1. La exposición de los contratos administrativos a riesgos e incidencias en su ejecución 334

Pág.

A. Incidencias con efectos relevantes en la ejecución del contrato y origen en hechos externos ... 335
B. Alteraciones en la ejecución debidas a decisiones de la Administración... 335
2. La capacidad de reacción del contrato administrativo ante las incidencias externas. La mutabilidad del contrato orientada a su correcta ejecución ... 336
3. La certera concepción del contrato y su proyecto de ejecución como instrumento de reducción de la mutabilidad contractual... 337
4. La ecuación económico-financiera como criterio modulador de la mutabilidad del contrato... 338
III. FACULTADES DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS... 338
1. La facultad de interpretación unilateral del contrato ... 339
A. Límites formales ... 339
B. Límites materiales ... 339
2. La facultad de modificar unilateralmente el objeto del contrato. *Ius variandi*. 340
A. Sentido y justificación de esta potestad característica del contrato administrativo. Su reciente restricción a instancias del Derecho de la Unión Europea... 340
B. Supuestos en los que resulta admisible la modificación de los contratos según la reciente LCSP... 341
C. Límites formales ... 342
D. Límites materiales ... 342
IV. LAS LÍNEAS DEFENSIVAS, DE COBERTURA DEL CONTRATISTA ANTE LA MUTABILIDAD DEL CONTRATO ... 342
1. La cobertura frente al ejercicio de facultades exorbitantes de la Administración en la órbita del contrato y su ejecución... 343
2. La cobertura frente a las alteraciones del equilibrio económico del contrato como consecuencia de decisiones de la Administración ajenas al contrato pero con incidencia en él. *Factum principis*... 343
3. La cobertura frente a riesgos imprevisibles ... 345
4. La mutabilidad del contrato desde la posición del contratista. La subcontratación y la cesión del contrato... 347
A. La subcontratación... 348
B. La cesión del contrato. ... 348
V. LA EXTINCIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS... 349
1. Extinción normal. El cumplimiento... 349
A. La recepción en el contrato de obras. Recepción provisional y recepción definitiva... 349
B. La extinción de los contratos de gestión de servicios públicos... 349
2. Extinción anormal. La resolución anticipada del contrato... 349
A. La resolución por incumplimiento ... 350
B. La resolución por razones de interés público, sin incumplimiento del contratista ... 350
BIBLIOGRAFÍA... 351

CAPÍTULO NOVENO
LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

PLANTEAMIENTO... 357
1. Contenidos de la actividad administrativa... 357
2. La clasificación tradicional de la actividad de la Administración: Policía, fomento y servicio público ... 357
3. La crisis de las categorizaciones dogmáticas tradicionales. Su recomposición en torno a la nueva relación entre Estado y sociedad... 358

Pág.

LECCIÓN XVIII

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE REGULACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS

I. LA POLICÍA ADMINISTRATIVA Y SUS RASGOS TRADICIONALES 361

1. La configuración de la policía administrativa en torno a la referencia finalista del orden público 361
2. Las notas características de la policía administrativa 362

II. LA ACTIVIDAD DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA POR RAZONES DE SEGURIDAD. REGULACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS 363

1. Concepto de riesgo y su distinción del peligro. Su vinculación al desarrollo industrial y tecnológico. La sociedad del riesgo 363
2. La tradicional adscripción de la policía administrativa a la defensa frente a peligros 364
3. El riesgo como concepto central y estructurante de la actividad de intervención administrativa por razones de seguridad en la sociedad postindustrial 365

A. El imposible riesgo cero. El riesgo permitido como concepto de referencia que desplaza al de orden público 365
B. Las funciones del Derecho y la Administración con relación a los riesgos. La determinación del riesgo permitido y la gestión del riesgo..... 366

4. La determinación normativa del riesgo permitido 367

III. LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA POR RAZONES DE SEGURIDAD, LA DETERMINACIÓN SINGULAR MEDIANTE ACTO ADMINISTRATIVO DEL RIESGO PERMITIDO 368

1. Delimitación de la figura. Su distinción respecto a las fórmulas de intervención previa en actividades de contenido económico 368
2. Procedimiento..... 369
3. Resolución del procedimiento 370
4. Autorizaciones regladas y autorizaciones discrecionales. El margen de decisión de la Administración sobre el riesgo permitido 371
5. Contenido y naturaleza jurídica de la autorización..... 371
6. Sobre la transmisibilidad de las autorizaciones. Autorizaciones personales y autorizaciones reales 373

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN DE RIESGOS. LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO 373

1. Conocimiento, control y seguimiento de la evolución de los riesgos y de las tecnologías para reducirlos 373
2. La actividad administrativa de inspección..... 374

A. Actividad realizada por las Administraciones..... 375
B. Actividad de inspección y control técnico realizada por entidades privadas colaboradoras de la Administración 375

2. Autocontrol de riesgos por los particulares. Su posible significación pública 376

A. Autocontrol voluntario 376
B. Autocontrol inducido..... 377

3. Colaboración entre fórmulas públicas y fórmulas privadas 377

V. LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO TECNOLÓGICO. LA ADAPTACIÓN A LA MEJOR TECNOLOGÍA 378

1. La tecnología como medio efectivo de reducción de riesgos. La integración del elemento tecnológico en la regulación de riesgos..... 378
2. La adaptación de las autorizaciones a la mejor tecnología disponible 378

Pág.

A. La imposición legal de la cláusula técnica en las autorizaciones 378
B. La identificación de la mejor tecnología disponible 379
C. Supuestos de exigibilidad de la adaptación tecnológica 379

VI. LA GESTIÓN DEL DESCONOCIMIENTO Y LA INCERTIDUMBRE 380

1. La incertidumbre y sus modalidades. Incertidumbre originaria e incertidumbre sobrevenida 380
2. La gestión de la incertidumbre. El principio de precaución 381

A. Necesidad de acreditar la incertidumbre como presupuesto para la aplicación del principio de precaución 381
B. Medidas de gestión del riesgo en base al principio de precaución 381
C. Límites de las medidas 382

VII. ÓRDENES Y PROHIBICIONES 383

1. Las órdenes y prohibiciones como medio de exclusión del riesgo no permitido 384
2. Las órdenes y prohibiciones como instrumentos de gestión de riesgos 385

BIBLIOGRAFÍA 386

LECCIÓN XIX

COMUNICACIÓN Y DECLARACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN DE ACTIVIDADES Y SERVICIOS POR PARTICULARES

I. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y DE SERVICIOS DE LOS PARTICULARES 387

1. El planteamiento tradicional y su evolución diferenciadora 387
2. Las transformaciones derivadas del mercado único europeo. La Directiva de servicios 389

A. Ámbito de aplicación de la Directiva. Exclusión de sectores y mercados regulados 389
B. La dualidad de cometidos de la Administración sobre actividades económicas 389

II. COMUNICACIÓN PREVIA Y DECLARACIÓN RESPONSABLE 390

1. El sentido de estas fórmulas como alternativa a la supresión de la intervención administrativa previa 390
2. Antecedentes 391
3. Configuración legal de estas fórmulas 391
4. Funcionalidad y características de la comunicación y de la declaración responsable 392
5. La posición supervisora de la Administración 393

A. El criterio general de la discrecionalidad de la potestad inspectora. Actividad no vinculada a la comunicación ni requerida por ella 393
B. Casos en los que la actividad inspectora de la Administración resulta exigible 393
C. La correlación entre actividad inspectora de la Administración y la responsabilidad del comunicante o declarante 394

6. Las limitaciones de la fórmula de la comunicación y posibles vías de superación 395

A. La limitación formal. Ausencia de procedimiento y la inviable participación de terceros interesados 395
B. Limitación material. La ausencia de declaración y cobertura administrativa 395

Pág.

C. Fórmulas y expedientes para la superación de las limitaciones al régimen de autorización ... 396
7. Las excepciones al régimen de comunicación ... 397
BIBLIOGRAFÍA ... 398

LECCIÓN XX

LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

I. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN. DEFINICIÓN Y PROBLEMAS DE ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DE DERECHO ... 401
1. Los problemas de compatibilidad de la potestad sancionadora de la Administración con el principio de separación de poderes ... 401
2. Las explicaciones de la potestad sancionadora ... 402
A. Explicación histórica ... 402
B. Explicación constitucional ... 403
C. Explicación práctica ... 403
D. Necesidad de dominio, legislativo y procedimental sobre la potestad sancionadora de la Administración ... 403

II. BASES Y LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN ... 404
1. Desarrollo constitucional ... 404
2. Referencias y exigencias materiales de la potestad sancionadora ... 405
A. Principio de legalidad ... 405
B. Principio de tipicidad ... 406
C. Irretroactividad de las normas sancionadoras ... 406
D. Prohibición de sanciones privativas de libertad ... 407
3. Referencias procedimentales ... 407

III. LA LEGISLACIÓN BÁSICA EN MATERIA DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS ... 408
1. El Capítulo III del Título Preliminar de la Ley del Sector Público: «Principios de la potestad sancionadora» ... 408
2. Ámbito subjetivo de aplicación ... 408

IV. LOS PRINCIPIOS SUSTANTIVOS DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS ... 409
1. Principio de legalidad y principio de tipicidad ... 409
A. Atribución de la potestad sancionadora ... 409
B. Tipificación de infracciones y sanciones ... 409
2. Principio de proporcionalidad ... 410
3. Responsabilidad y culpabilidad ... 411
A. La cuestión de la culpabilidad ... 411
B. Personas responsables ... 412
C. Compatibilidad de la sanción con otras obligaciones o responsabilidades ... 413
4. Prescripción ... 413
5. Concurrencia de sanciones. El principio *non bis in idem* y su real alcance ... 413

V. PROCEDIMIENTO Y GARANTÍAS PROCEDIMENTALES ... 415
1. La separación entre fase instructora y fase sancionadora con atribución a órganos distintos ... 415
2. La presunción de inocencia y la presunción probatoria de las constataciones realizadas por agentes de la autoridad ... 416

Pág.

A. La primera jurisprudencia que no acertó a ponderar el alcance de la presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador... 416
B. La reacción legislativa ... 416
3. Potestad sancionadora administrativa y jurisdicción penal ... 417
BIBLIOGRAFÍA ... 419

LECCIÓN XXI

ACTIVIDAD DE FOMENTO. LA SUBVENCIÓN

I. CARACTERIZACIÓN Y TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LA ACTIVIDAD DE FOMENTO ... 421
II. CONTENIDO Y EVOLUCIÓN DE LAS MEDIDAS DE FOMENTO ... 422
1. Las medidas de fomento en el Estado liberal y el periodo que le precede ... 422
2. La expansión de las medidas de fomento de contenido económico en el siglo XX con el desarrollo del Estado Social ... 423
3. El marco restrictivo impuesto por la Unión Europea ... 423
A. La admisión de ayudas de la Unión Europea con objetivos de cohesión ... 423
B. La prohibición de ayudas estatales a empresas ... 423
III. LA SUBVENCIÓN ... 424
1. Concepto y caracterización de la subvención ... 424
A. Naturaleza jurídica ... 424
B. Caracterización legal y notas distintivas ... 424
2. El elemento subjetivo de las subvenciones ... 425
3. Procedimiento de la subvención ... 426
A. Actuaciones preparatorias ... 426
B. Procedimiento de concesión de las subvenciones ... 426
C. Procedimiento de gestión de las subvenciones ... 426
4. El reintegro de las subvenciones ... 426
BIBLIOGRAFÍA ... 427

LECCIÓN XXII

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE PRESTACIÓN Y DE SERVICIO PÚBLICO

I. SUS ORÍGENES HISTÓRICOS. PLANTEAMIENTO ... 429
II. LAS PRIMERAS MANIFESTACIONES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA ELABORACIÓN DOCTRINAL DE SU CONCEPTO ... 430
1. Las nuevas demandas de la sociedad industrial y urbana. La municipalización de servicios y la construcción del título de servicio público ... 430
2. La construcción doctrinal del servicio público. La noción panteísta de Léon Duguit y su corrección posterior ... 431
3. La ética y principios del servicio público ... 432
III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE PRESTACIÓN EN EL ENTORNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO SOCIAL ... 432
1. La génesis del Estado social en las tensiones sociales en la Europa de entreguerras ... 433
2. La caracterización del Estado social en el proceso de integración de Estado y sociedad, y su proyección en la actividad administrativa ... 433
3. La generalización en Europa de la economía de mercado compatible con la reserva a la Administración de servicios públicos esenciales ... 435

Pág.

IV. LOS POSTULADOS Y PRINCIPIOS BÁSICOS DEL RÉGIMEN TRADICIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL EN EL DERECHO EUROPEO ... 436
1. Clases de servicios públicos. Los servicios de interés general y sus categorías ... 436
A. Los servicios económicos de interés general ... 436
B. Los servicios de interés general no económicos ... 436
2. La publificación de servicios económicos de interés general y sus consecuencias jurídicas. La titularidad pública sobre el servicio y su gestión al margen del mercado ... 437
3. Los principios de los servicios públicos. Su ideario y código ético ... 438
A. Principio de continuidad de los servicios públicos ... 439
B. Principio de accesibilidad ... 439
C. Principio de igualdad ... 439
D. Principio de orientación a la gratuidad y al precio político ... 439
V. LA PUBLIFICACIÓN DE SERVICIOS. MARCO CONSTITUCIONAL, PROCEDIMIENTO Y EFECTOS ... 440
1. Declaración mediante ley con asignación de su titularidad a una Administración pública ... 440
2. Las opciones de la Administración respecto a los servicios públicos. Los modos de gestión ... 441
VI. LOS MODOS DE GESTIÓN DIRECTA ... 442
1. Gestión indiferenciada desde la estructura orgánica ordinaria de la Administración ... 443
2. Gestión por órgano especializado ... 443
3. Gestión por organismo autónomo ... 443
4. Gestión por entidad pública empresarial ... 444
5. Gestión por sociedad mercantil ... 444
6. Criterios de selección de los modos de gestión directa de servicios públicos ... 444
VII. LOS MODOS DE GESTIÓN INDIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ... 445
1. Las posiciones básicas de la Administración y la entidad privada en las fórmulas de gestión indirecta ... 445
2. La concesión de servicios públicos ... 446
A. Antecedentes históricos ... 446
B. Naturaleza jurídica contractual de la concesión de servicios públicos. Su carácter constitutivo ... 448
C. La posición de la Administración. Sus facultades y su fundamento ... 449
D. La posición del concesionario ... 450
E. El régimen económico de la concesión. Los componentes retributivos del concesionario ... 451
F. La gestión del tiempo en la concesión de servicios públicos ... 452
3. El concierto y otras formas de gestión indirecta de servicios públicos ... 459
A. El concierto ... 459
B. Otras fórmulas de gestión indirecta de servicios públicos ... 461
BIBLIOGRAFÍA ... 462

LECCIÓN XXIII

LA ACTIVIDAD DE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL

I. LA ACTIVIDAD DE REGULACIÓN. SU DESARROLLO COMO RESPUESTA A LA CRISIS DEL MODELO DE TITULARIDAD PÚBLICA SOBRE SERVICIOS ECONÓMICOS ... 463

Pág.

II. CRISIS Y FACTORES DE TRANSFORMACIÓN DEL MODELO TRADICIONAL DE TITULARIDAD Y GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS 464
1. Los factores de la crisis del sistema tradicional de gestión de servicios públicos al margen del mercado 464
A. La crítica economicista. Los costes y disfunciones que recaen sobre los usuarios 464
B. Los costes para los presupuestos y finanzas públicas en un contexto de crisis y reducción del gasto público 464
C. La pérdida de la racionalidad económica en la gestión de servicios públicos por las interferencias de la política económica o los intereses partidistas 465
D. Las limitaciones del sistema tradicional de gestión de servicios para incorporar las innovaciones tecnológicas 465
E. Los requerimientos del Derecho europeo 466
2. La construcción de un sistema alternativo de regulación 466
A. La política de liberalización de servicios públicos 466
B. La actividad de regulación como garantía alternativa de los intereses generales y recomposición de los principios éticos del servicio público. 467
C. La búsqueda de referencias en la experiencia del sistema de regulación de Estados Unidos 469
III. LA REFERENCIA E INFLUENCIA DEL SISTEMA DE REGULACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS 469
1. La formación del sistema de regulación por la jurisprudencia de la *Supreme Court* 469
A. Antecedentes 469
B. La creación de Agencias reguladoras. Funciones y facultades 471
2. El modelo tradicional de regulación en monopolio 472
A. Su similitud material con el modelo europeo de gestión por concesionario al margen de la competencia de operadores 472
B. Las críticas al modelo monopolista y sus disfunciones 473
3. El nuevo modelo de regulación en competencia. La regulación de las relaciones y la competencia entre operadores 474
IV. ELEMENTO SUBJETIVO DE LA REGULACIÓN: AUTORIDADES REGULADORAS, OPERADORES, USUARIOS 475
1. Las autoridades reguladoras 475
A. Las autoridades especializadas de ámbito estatal. El modelo de agencias 475
B. Autoridades reguladoras de ámbito territorial limitado 476
C. Autoridades reguladoras en la organización administrativa ordinaria ... 477
D. ¿Entidades reguladoras privadas? 477
2. Los operadores 478
A. Los rasgos jurídicos fundamentales de los operadores 478
B. La regla organizativa y estructurante de la separación de reguladores y operadores 478
3. Los usuarios 479
V. LOS PODERES DE LA REGULACIÓN 479
1. Atribución legal 479
2. Otros fundamentos de las potestades regulatorias. Poderes implícitos y relaciones especiales de sujeción 480
3. Potestades orientadas a la obtención de información y al conocimiento de los mercados 480
VI. LAS FÓRMULAS Y TÉCNICAS DE REGULACIÓN 481

Pág.

1. La regulación vertical. Regulador, operador, usuarios 482
   A. La fijación e imposición a los operadores de obligaciones de servicio público 482
   B. La protección de los usuarios 483
   C. La fijación de referencias sobre precios, tarifas o estándares de calidad y seguridad 483
2. La regulación horizontal. Las relaciones entre operadores 483
   A. La financiación de las obligaciones de servicio público 484
   B. Regulación de acceso a redes y al uso de infraestructuras 484
   C. Regulación de la interconexión de redes entre operadores 485
   D. Las técnicas de conocimiento y evaluación de los mercados regulados. 485
   E. La creciente relevancia de las infraestructuras y el dominio público como título de regulación 486

BIBLIOGRAFÍA 486

CAPÍTULO DÉCIMO

BIENES PÚBLICOS

LECCIÓN XXIV

EL RÉGIMEN DE CONFIGURACIÓN Y PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO

I. LA FORMACIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN DE LOS BIENES PÚBLICOS 491
1. Edad Media y periodo absolutista 491
2. Las revoluciones burguesas y la codificación 493
3. El régimen resultante. La caracterización de los bienes de dominio público y los rasgos básicos de su régimen jurídico 494
4. Los dos grandes sectores y protagonistas actuales del dominio público que marcan su evolución reciente. Recursos naturales (domino público natural) e infraestructuras (el dominio público en el entorno de la regulación de la economía) 495
5. Las fuentes del régimen jurídico del dominio público. Inexistencia de una ley general en la materia 495
   A. La configuración de un régimen común a partir de las grandes leyes de bienes singulares de dominio público 495
   B. La legislación de patrimonio de las Administraciones y su limitado alcance en materia de dominio público 496
   C. Las recientes aportaciones de la legislación medioambiental y la de regulación de infraestructuras 496

II. NATURALEZA Y PRINCIPIOS DEL RÉGIMEN DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO 497
1. Régimen protector 497
2. Las notas generales del régimen de protección de los bienes de dominio público. Inalienabilidad, inembargabilidad, imprescriptibilidad 497
   A. Inalienabilidad 497
   B. Inembargabilidad 498
   C. Imprescriptibilidad 498
3. La indisponibilidad como nota común. El dominio público como régimen jurídico protector y no como propiedad de la Administración 499
4. Un régimen dinámico, regulador del tráfico jurídico de los bienes de dominio público 500

III. LAS GRANDES CATEGORÍAS ACTUALES DEL DOMINIO PÚBLICO. LAS REVALORIZADAS RAZONES PARA SU PROTECCIÓN 501

Pág.

1. Los recursos naturales y el dominio público natural 501
2. El dominio público de las infraestructuras 502

IV. LAS MODALIDADES DE AFECTACIÓN 503

1. La afectación por Ley o por naturaleza. El dominio público natural 503
   A. La afectación directa por determinación legal sobre categorías de bienes 503
   B. Función ecológica y social del dominio público por naturaleza 503
   C. Clasificación de los bienes del dominio público natural 505
2. El dominio público de las infraestructuras. Formas de afectación 506
   A. Afectación expresa 506
   B. Afectación implícita 506
   C. Afectación presunta 507

V. LA DESAFECTACIÓN Y SUS MODALIDADES 507

1. Las reforzadas exigencias de la desafectación 507
2. La desafectación por naturaleza. La degradación 507
   A. La degradación de la naturaleza de bienes como consecuencia de procesos naturales 508
   B. La degradación como consecuencia de la intervención humana 508
3. La desafectación expresa 510
4. La desafectación implícita 510
5. La desafectación presunta 510

VI. LA MUTACIÓN DEMANIAL 511

1. Configuración e impronta inicial de la mutación. Su exclusiva operatividad en el ámbito de la Administración del Estado 511
2. El cambio de concepción. La operatividad de la mutación demanial para operar el traslado de adscripción de bienes demaniales entre Administraciones 511
3. Revalorización de las posibilidades y funciones de la mutación demanial ... 512
   A. Las transferencias de bienes y servicios entre la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas 512
   B. Recuperación y cambio de destino de infraestructuras mediante la mutación demanial 513

VII. POTESTADES, INSTRUMENTOS Y FÓRMULAS JURÍDICAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO Y SU AFECTACIÓN AL DESTINO QUE LOS JUSTIFICA 515

1. Facultad de deslindar los bienes de dominio público 515
   A. Fundamento y explicación 515
   B. Límites y presupuestos formales 516
   C. Límites materiales. La revisión judicial del deslinde administrativo 516
2. Facultad de recuperación posesoria de oficio 517
3. Desahucio administrativo 517
4. Policía demanial y facultades de investigación sobre bienes de dominio público 518
5. Prevención y reparación de daños a bienes del dominio público natural. La responsabilidad medioambiental 518
6. Inventarios, catálogos, registros 519

LECCIÓN XXV

EL RÉGIMEN DEL USO DEL DOMINIO PÚBLICO

I. EL USO DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO COMO OBJETO Y MATERIA SUSCEPTIBLE DE TRÁFICO JURÍDICO 521

Pág.

1. Indisponibilidad de los bienes de dominio público, disponibilidad de los derechos de uso que sobre ellos se constituyan ... 521
2. La relevancia del uso de bienes de dominio público. Régimen y derechos de uso ... 522
3. Limitaciones, condicionantes y delimitación de usos de bienes de dominio público por razones ambientales. Los criterios de sostenibilidad ... 523
A. Bienes del dominio natural. El ejemplo del caudal ecológico ... 523
B. Los condicionantes derivados a sujeción a evaluación de impacto ambiental de los usos de mayor intensidad ... 524
C. Las definiciones de usos sostenibles. Los usos tradicionales como estándar de referencia ... 524
4. Tipos de uso del dominio público atendiendo al sujeto. Uso por particulares y uso por la Administración ... 525
II. EL USO DEL DOMINIO PÚBLICO POR PARTICULARES ... 525
1. Uso común general ... 525
A. Concepto y naturaleza jurídica ... 525
B. Condiciones del ejercicio del derecho de uso común general ... 526
2. El uso común especial ... 526
A. Concepto ... 526
B. La sujeción del uso común especial a autorización administrativa ... 527
C. El uso especial y su autorización en las dos categorías de bienes demaniales. Dominio natural e infraestructuras ... 528
3. El uso privativo del dominio público. La concesión demanial ... 530
A. La caracterización material del uso privativo. Su delimitación respecto al uso especial ... 531
B. La concesión demanial. Naturaleza jurídica y criterios para su otorgamiento ... 532
C. El derecho de uso privativo. Naturaleza y tráfico jurídico ... 534
D. La extinción de la concesión demanial ... 535
III. EL USO DEL DOMINIO PÚBLICO POR LA ADMINISTRACIÓN. LAS RESERVAS DEMANIALES ... 537
BIBLIOGRAFÍA ... 538

LECCIÓN XXVI

LOS BIENES PATRIMONIALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

I. LA CARACTERIZACIÓN DE LOS BIENES PATRIMONIALES Y LA CUESTIÓN DE SU IDENTIDAD FUNCIONAL ... 541
1. La tradicional caracterización residual de estos bienes, por oposición a los de dominio público, a partir del Código Civil ... 541
2. Las funciones de los bienes patrimoniales. Perspectiva histórica ... 542
A. La función fiscal, generadora de rentas, característica del Antiguo Régimen, hasta la formación del moderno sistema fiscal de corte impositivo ... 542
B. La pérdida de la identidad funcional de los bienes patrimoniales. Su exposición al ataque del movimiento desamortizador ... 542
C. Las nuevas funciones sociales y ambientales de los bienes patrimoniales ... 544
II. LA FORMACIÓN DEL RÉGIMEN LEGAL DE LOS BIENES PATRIMONIALES. SISTEMA DE FUENTES Y COMPETENCIAS LEGISLATIVAS ... 545
1. La Constitución y sus determinaciones ... 545
2. La legislación sobre bienes patrimoniales ... 546

Pág.

A. La distinción entre bienes patrimoniales y bienes de dominio público..... 546
B. La relevancia de otra legislación, material y procesal, sobre el régimen de los bienes patrimoniales de las Administraciones públicas..... 547

III. RÉGIMEN DE ADQUISICIÓN DE LOS BIENES PATRIMONIALES..... 547

1. Modos de adquisición gratuitos..... 547

A. Adquisición por ley..... 547
B. Adquisición por prescripción adquisitiva y ocupación..... 548
C. Adquisición hereditaria..... 548

2. Entre la adquisición gratuita y onerosa. Adjudicaciones de bienes y derechos en procedimientos de ejecución judiciales o administrativos..... 549
3. Modos de adquisición onerosos..... 549

A. Mediante negocio jurídico de adquisición..... 549
B. Mediante expropiación forzosa. Los bienes sobrantes..... 550

IV. RÉGIMEN DE ENAJENACIÓN..... 550

1. Actuaciones previas..... 550
2. Procedimiento y formas de enajenación..... 550

A. Concurso..... 550
B. Subasta..... 551
C. Adjudicación directa..... 551

V. RÉGIMEN DE EXPLOTACIÓN Y PROTECCIÓN. REMISIÓN..... 551

LECCIÓN XXVII

LOS BIENES COMUNALES

I. CARACTERIZACIÓN DE ESTA CATEGORÍA Y SUS PROBLEMAS DE SUPERVIVENCIA EN LA SOCIEDAD POSTINDUSTRIAL..... 553
II. LAS CONMOCIONES SUFRIDAS POR LOS BIENES COMUNALES CON EL DESARROLLO DEL DERECHO DE LA MODERNIDAD..... 554

1. La afirmación de la propiedad individual y la desamortización..... 554
2. La creación de los modernos municipios y su apropiación de los bienes comunales..... 554
3. La desvitalización de las comunidades vecinales y la decaída de los usos tradicionales..... 555

III. RÉGIMEN VIGENTE..... 556

1. Régimen de los montes vecinales en mano común..... 556
2. Los bienes comunales..... 556

A. Su caracterización por el Derecho positivo..... 556
B. Régimen de aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales..... 557

BIBLIOGRAFÍA..... 557

LECCIÓN XXVIII

LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA..... 559

1. Las concepciones sobre el dominio eminente y su posterior influencia en la cultura jurídica anglosajona..... 559
2. Las revoluciones burguesas y la afirmación del derecho de propiedad en las primeras Constituciones..... 560
3. La evolución de la legislación española..... 560

II. LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA..... 561

1. La garantía constitucional del instituto de la expropiación forzosa y sus elementos identificadores..... 561

Pág.

2. El panorama legislativo de la expropiación forzosa contemplado desde la Constitución. La cuestión de las expropiaciones legislativas 561

III. LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA. CONCEPTO Y ESTRUCTURA 563

1. Caracteres generales y estructura de la Ley de Expropiación Forzosa (LEF). 563
2. Ámbito de aplicación de la LEF. Concepto de expropiación forzosa 563

IV. ELEMENTOS DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA. ELEMENTO SUBJETIVO, OBJETIVO Y CAUSAL 564

1. Los sujetos de la expropiación forzosa. Expropiante, expropiado y beneficiario 564

A. Sujeto expropiante 564
B. Sujeto expropiado 564
C. Sujeto beneficiario de la expropiación 566

2. Objeto de la expropiación 566

A. Criterio general, contenido patrimonial e indemnizable de los bienes y derechos susceptibles de expropiación forzosa 566
B. Excepciones singulares a la expropiación. Su carácter objetivo, no personal 567

3. Causa de la expropiación forzosa 568

A. Cobertura causal genérica de la expropiación. Los conceptos fundamentales y su significación 568
B. La causa singular y específica de cada concreta expropiación. Su proyección sobre el destino de los bienes expropiados 569

V. EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN FORZOSA 569

1. Trámite previo. La declaración de utilidad pública o interés social 570

A. La declaración de utilidad pública 570
B. La declaración de interés social 571
C. Las garantías frente a la declaración de utilidad pública o interés social. Posibles vías de impugnación 571

2. El acuerdo de necesidad de ocupación y el inicio del procedimiento de expropiación forzosa 571

A. Tramitación 571
B. Garantía. La posibilidad de impugnación del acuerdo de necesidad de impugnación 572

3. La determinación del justo precio 572

A. Procedimiento. La posibilidad de mutuo acuerdo 572
B. El Jurado de Expropiación. Naturaleza y funcionamiento 573
C. Criterios de valoración 573
D. El recurso ante los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del acuerdo del Jurado de Expropiación 575

4. Pago y toma de posesión 576

A. La realización normal del pago y la extensión del acta de ocupación ... 576
B. Las garantías frente a demoras en el pago 576

VI. EL DERECHO DE REVERSIÓN DEL EXPROPIADO ANTE EL INCUMPLIMIENTO DEL FIN QUE JUSTIFICÓ LA EXPROPIACIÓN 576

1. Significado de la reversión y supuestos en los que puede plantearse 576
2. La determinación de la indemnización reversional 578
3. Historia y excesos de la reversión 578
4. Límites al ejercicio del derecho de reversión 579

VII. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES Y OCUPACIONES TEMPORALES 580

1. Procedimientos especiales en la propia LEF y en otras leyes 580
2. Las ocupaciones temporales 581

BIBLIOGRAFÍA 581

NOTA INTRODUCTORIA A LA NOVENA EDICIÓN

Esta nueva edición responde a la demanda y buena acogida que la obra ha suscitado. Incorpora las novedades registradas en la aplicación e interpretación, doctrinal y jurisprudencial, de importantes leyes aprobadas en los últimos años como son la «Ley de Contratos del Sector Público» de 2017 o la Ley de Procedimiento Administrativo Común y la Ley del Sector Público, ambas de 2015. No se han registrado novedades legislativas relevantes en el ámbito estatal, lo que se explica en buena medida por la ralentización de la actividad legislativa, por la convocatoria de elecciones generales y las dificultades para formar un Gobierno que aborde nuevos proyectos legislativos. Las novedades, siempre constantes por lo demás, proceden fundamentalmente de la Unión Europea y de la interpretación doctrinal —que se refleja cumplidamente en la bibliografía— y jurisprudencial de un Derecho administrativo en constante evolución en sus conceptos y referencias fundamentales.

Ha sido tradicional en las exposiciones del Derecho administrativo el iniciarlas con toda una serie de consideraciones metodológicas y dogmáticas sobre su objeto y concepto. Unas consideraciones que realmente tendrían sentido e interés si se realizasen al finalizar la exposición de este Derecho, conociendo ya sus características y la realidad sobre la que opera. Por ello en la primera lección se ofrece una aproximación histórica a la moderna Administración pública, al Derecho que en torno suyo se configura y a su reciente extensión más allá de su órbita originaria.

El tratamiento de las fuentes del Derecho administrativo elude deliberadamente el estudio de la Constitución, las Leyes en su variada tipología y las referencias normativas de la Unión Europea. En otras materias y asignaturas —Derecho constitucional, Derecho comunitario— reciben ya un tratamiento en profundidad que nos permite concentrarnos en el Reglamento como norma de la Administración y en otras referencias normativas de las que ya no puede prescindirse como son las procedentes de la autorregulación, en la medida en que sean asumidas por el ordenamiento jurídico o por la propia Administración a través de lo que se conoce como autorregulación regulada.

En la organización administrativa se pretende identificar la estructura característica de cada tipo de Administración, los elementos que la sostienen y

su segmento propio de actuación. Se ofrece un tratamiento general de la teoría del órgano administrativo en torno al concepto clave de competencia, pero no se atiende al estudio singular de toda la constelación de órganos administrativos. También aquí otras materias y asignaturas, como las de Derecho local o Derecho de las Comunidades Autónomas, prestan atención especial a estas estructuras organizativas y hacen aquí innecesaria su exposición detallada.

El estudio del acto, procedimiento y régimen de recursos en vía administrativa y jurisdiccional sigue muy marcado por unas determinaciones legales muy asentadas en lo fundamental desde mediados del pasado siglo. De lo que se trata es desentrañar la operatividad y funciones de estas fórmulas y figuras en el entorno de un Estado Democrático de Derecho, atendiendo de manera especial a la legitimación que a través de ellas pueden alcanzar —o adolecer en su caso— las decisiones de la Administración.

La responsabilidad patrimonial se estudia también desde las tres funciones que en ella han acabado por confluir —la patrimonial como última pieza del cuadro de garantías individuales, compensación por las cargas soportadas en beneficio del interés general y función de solidaridad social ante accidentes— y que suscitan por ello un vivo debate en torno a la función genuina de este instituto y consecuentemente sobre el alcance de su cobertura. La exposición de la contratación administrativa pretende poner de manifiesto la dinámica propia de estos contratos como contratos vivos, abiertos a múltiples incidencias en su fase de ejecución.

Sin duda las novedades de mayor calado en los últimos años se registran en la actividad de la Administración, en sus contenidos materiales. Se está produciendo así el tránsito de la policía administrativa, característica de la sociedad industrial, a la actividad de regulación y gestión de riesgos más en sintonía con las preocupaciones de la sociedad postindustrial o sociedad del riesgo. En el amplio frente de los servicios públicos, los condicionantes económicos, tecnológicos y de otro tipo están situando muchos servicios fuera de la órbita de la titularidad de la Administración para sujetarlos al régimen de regulación en competencia con sus novedosas técnicas y fórmulas jurídicas.

Y es que es aquí, en los cambiantes contenidos de la actividad administrativa, donde se están forjando las nuevas fórmulas y técnicas para hacerla efectiva. Aquí nos encontramos con el pujante fenómeno del ejercicio de funciones públicas por particulares, de las fórmulas de autorregulación, con las obligaciones de servicio público, con los diseños organizativos de las Administraciones reguladoras, etc. Muchas de estas fórmulas acabarán sin duda por instalarse en el centro mismo del Derecho administrativo y su legislación básica, como recientemente lo han hecho la fórmula de la comunicación y la declaración responsable.

La misma exposición del régimen de los bienes públicos no puede ocultar ya la influencia que sobre el mismo ejercen el sistema de regulación de muchos servicios. El uso y acceso a importantes infraestructuras que tradicionalmente han tenido la consideración de bienes de dominio público constituye hoy un punto neurálgico de la regulación de muchos servicios por las propias limitaciones y escasez en el acceso a unos bienes que hoy se perciben prioritaria y novedosamente como infraestructuras en red. El segundo grupo de bienes públicos se percibe y contempla ahora en su preponderante significación medioambiental, lo que supone la proyección sobre ellos de importantes

fórmulas e intervenciones acuñadas en los recientes y poderosos desarrollos del Derecho del medio ambiente.

En el trasfondo de estas *Lecciones* podrá advertirse como eje de progresión el que marcan las diferentes correlaciones entre Estado y sociedad, advirtiéndose en la actualidad una nueva correlación marcada por la potencia de una sociedad que ha dejado de ser mero sujeto pasivo de la actividad pública para adquirir un destacada influencia y protagonismo en ella. La atención a esas relaciones, fundamentales en la configuración y entendimiento del Derecho administrativo es una muestra de la audaz pretensión de este libro de aunar la claridad y sencillez con una profundidad de enfoque y perspectiva. Un objetivo que no sé si habré alcanzado.

Múnich, verano de 2019.

CAPÍTULO PRIMERO
EL DERECHO ADMINISTRATIVO

LECCIÓN I

LA FORMACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. LA FORMACIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La existencia de Administraciones públicas, entendidas como organizaciones de medios materiales, personales y facultades conectadas a las organizaciones del poder público, es una constante en la historia. Pero esas Administraciones no estaban sujetas a Derecho, o lo estaban muy parcial y fragmentariamente.

Solo en la cultura jurídica occidental y en tiempos ya muy recientes se asiste al sometimiento sistemático, pretendidamente completo, de la Administración a Derecho, en el marco que ofrecen toda una serie de principios característicos no ya solo de su cultura jurídica, sino de la moderna civilización occidental como son la idea y efectividad de la Constitución, el Estado de Derecho, el principio de división de poderes, el reconocimiento constitucional de una serie de derechos fundamentales e inviolables de los ciudadanos, el principio de legalidad o el control judicial del poder que ha de someterse a la ley y la Constitución.

Vamos a exponer muy sumariamente los grandes trazos, los factores de transformación y los presupuestos de la génesis del Derecho administrativo en Europa.

1. La fase final del Estado Absoluto y el Antiguo Régimen. Una Administración civilizada sin sujeción sistemática al Derecho

En el siglo XVIII encontramos en los Estados europeos unas Administraciones públicas muy perfeccionadas. Están servidas por rutilantes cuerpos de funcionarios, muchos de ellos provenientes del estamento de la nobleza, que con gran habilidad fueron atraídos por la monarquía al servicio del Estado, no solo militar, como hasta entones era frecuente, sino también a la Administración civil, donde ocupaban posiciones de relevante consideración social.

Existían prestigiosas Escuelas Camerales en las que se enseñaban las ciencias del Estado, de su administración, de sus finanzas, de su defensa, de sus

obras, de sus bienes. También en las Universidades se ofrecían enseñanzas sobre las ciencias de la Administración, pero no sobre el Derecho de la Administración porque este, sencillamente, no existía por entonces.

Significativamente, en España, la asignatura de Derecho administrativo se introducirá antes, entrado ya el siglo XIX, en los planes de estudio de las Escuelas de Ingenieros de Caminos o Ingenieros de Montes, cuerpos técnicos de funcionarios, que en los de las Facultades de Derecho. Se estudió pues inicialmente más como una ciencia o herramienta de la Administración que como un nuevo Derecho que regulaba relaciones jurídicas.

Esas Administraciones y sus funcionarios no actuaban por lo común de manera arbitraria. Las ideas y las referencias éticas de la Ilustración se habían difundido ampliamente en sus Escuelas y en sus modos de operar hasta el punto de que habían adquirido una marcada orientación servicial que llegaba a encabezar el propio monarca, como era el caso de Federico II de Prusia, Federico el Grande, cuando afirmaba que el rey es el principal servidor del Estado.

Pero esa Administración, y el propio rey que era su autoridad máxima, no actuaba con sometimiento a Derecho, no encontraba límites jurídicos o legales a su actuación, no recaían sobre ellas deberes y obligaciones que pudieran ser jurídicamente exigibles, ni por supuesto su actuación podía ser revisada por los jueces y tribunales si se entendía que vulneraba la legalidad o algún derecho de los particulares, entre otras razones porque no se reconocían derechos que pudieran oponerse a la acción de la Administración y representasen un límite infranqueable a su actuación.

En las monarquías ilustradas, las Administraciones alcanzaron notables niveles de atención a las personas y a sus bienes, atendiendo en lo posible las quejas y reclamaciones que pudieran plantearles, pero se trataba del cumplimiento de unos deberes de atención que la propia Administración y sus agentes se marcaban. Era un ejercicio de autolimitación, de moderación del poder, como promovieron muchos monarcas ilustrados que moderaron el ejercicio del poder por razones de prudencia —la *prudentia civilis* de la que hablaban sus consejeros—, pero no porque unas leyes, unos derechos intangibles de las personas, se lo impidieran (*rex legibus solutus*, el rey está libre de las leyes).

Por supuesto que el poder real no alcazaba a todo y muchos territorios mantenían sus derechos e instituciones (Parlamentos regionales en Francia, Cortes regionales en España) que suponían una limitación al poder de la monarquía. Pero en las relaciones con particulares —significativamente llamados súbditos, no ciudadanos— la Administración no estaba sujeta a reglas o limitaciones jurídicas.

2. Los presupuestos políticos y constitucionales de la génesis del Derecho administrativo

La sujeción de la Administración pública a Derecho no solo requería de una transformación del marco político e institucional —que se produce en Europa a través de procesos revolucionarios y de ruptura con el Antiguo Régimen según la denominación de Tocqueville— en el que se establece un nuevo orden de relaciones entre el poder público y los ciudadanos. Sino que resultaba necesaria también la aportación por los juristas y la ciencia del Derecho de los conceptos e instrumentos técnicos que hicieran en verdad efectivo ese sometimiento de la Administración a Derecho.

Se destacan a continuación las transformaciones que hicieron posible el nacimiento y desarrollo del Derecho administrativo.

A. La fijación de límites a los poderes de la Administración. Las declaraciones constitucionales y la afirmación de la supremacía de la ley

Las primeras Constituciones, que se afirman por encima de cualquier poder y resultan intangibles, son prioritariamente declaraciones de derechos fundamentales de los ciudadanos. En realidad la condición misma de ciudadano aparece aquí por vez primera y esos derechos fundamentales configuran su estatus básico, que no puede verse afectado ni vulnerado por la acción del poder público, tampoco por la Administración.

Entre estos derechos tiene entonces una especial significación el derecho de propiedad, cuya protección, e indemnización en su caso, es el objeto de atención de la legislación —típicamente administrativa— sobre expropiación que se inicia en el primer tercio del siglo XIX.

También se afirma a partir de entonces la superioridad absoluta de la ley a la que han de someterse los poderes públicos. La ley vendría a ser la expresión de la razón suprema y su aplicación general, sin admitir excepción alguna, sería trasunto de las leyes inexorables de la física que por entonces se descubrían.

No solo se descubrían, sino que se llegaban a enunciar en lenguaje matemático. Así Newton fue capaz de enunciar toda una serie de leyes de validez universal. Ello tuvo sin duda un gran impacto sobre los juristas y filósofos de la política, desde Kant hasta Rousseau, que atribuyeron a la ley política una validez igualmente universal a la que habrían de someterse todos los poderes.

La ley se configura a partir de entonces como un límite preciso a la actuación de la Administración y como una de las piezas fundamentales para la construcción del Derecho administrativo.

B. Sometimiento de la actuación de la Administración al control y revisión judicial

Para hacer en verdad efectivo el sometimiento de la Administración a la Ley era necesario someterla al control de legalidad que ordinariamente le corresponde a los tribunales de justicia.

La división de poderes, que es el principio fundamental de estructuración del poder que se establece ya en las primeras Constituciones, postula igualmente que la actuación de la Administración, que forma parte del poder ejecutivo, se ajuste a lo que establecen las normas del poder legislativo, y que el poder judicial pueda controlar y verificar el cumplimiento de esas normas.

El sometimiento de la Administración a los tribunales de justicia no fue pronto ni fácil.

Cuando se producen los cambios revolucionarios, los tribunales eran un bastión de la nobleza, de la llamada nobleza de ropa, por usar las togas de jueces o funcionarios y no las armas de la vieja nobleza de espada. Así se explica que los revolucionarios franceses —muchos de ellos jóvenes abogados a los que la sociedad estamental del Antiguo Régimen les negaba el acceso a la magistratura— situaran el poder ejecutivo

y la Administración que habían conseguido tomar completamente al margen de los tribunales, llegando a tipificar como delito la intromisión del juez en los asuntos de la Administración.

Los primeros modelos de control de la legalidad de la Administración se montan sobre órganos especializados de la propia Administración que resuelven las controversias jurídicas que ella suscita con su actuación. Modelo que permanece en Francia institucionalizado en el Consejo de Estado.

En España habrá que esperar al último tercio del siglo XIX para que se instaure un sistema de control judicial, por verdaderos tribunales, de la actuación de la Administración y su adecuación a la legalidad.

La sujeción de la Administración pública al control de legalidad de su actuación no es solo una pieza necesaria e importante para la construcción del Derecho administrativo. La jurisprudencia, la solución a las controversias que se vayan suscitando, será una aportación contante y de gran relevancia para la configuración de las reglas y los contenidos del Derecho administrativo, cuyas fórmulas características son las que consiguen un equilibrio entre los poderes administrativos, justificados en la atención de los intereses generales, y los derechos de los particulares.

C. La aportación de conceptos operativos e instrumentos jurídicos

Además de ese entorno político e institucional, sustentado sobre principios constitucionales estructurales, la sujeción de la Administración a Derecho requería de instrumentos y fórmulas jurídicas que la hiciesen operativa. Esta es ya una aportación de los juristas, desde los que cultivan la más abstracta dogmática hasta los prácticos más apegados a la realidad de los expedientes.

Entre las aportaciones de la dogmática destaca la aplicación del concepto y régimen de la personalidad jurídica primero al Estado y luego a cada una de las Administraciones públicas. Esta aportación se debe sobre todo a profesores alemanes de mediados del XIX —Albrecht o Gerber son dos nombres significativos, sobre todo el último— que acometieron la construcción del Derecho público trasladando y adaptando en su caso las fórmulas y categorías operantes y acreditadas en el Derecho privado, entre ellas la de personalidad jurídica.

La personalidad jurídica de la Administración es lo que permite hacer de ella un sujeto de Derecho y como tal sujeto está sometido a la legalidad, es sujeto justiciable que puede ser demandado ante los tribunales, es sujeto responsable al que se le puede exigir responsabilidad jurídica, civil y el resarcimiento de los daños que pueda originar, etc. El dato de la personalidad es hoy central e imprescindible para la operatividad del Derecho administrativo.

Otro concepto con una marcada vocación instrumental, operativa, es el de acto administrativo que permite reducir el poder a una expresión o cifra manejable y ejercer sobre el mismo un control efectivo, pudiendo advertir en su caso en el acto administrativo los mismos vicios de invalidez que se pueden detectar en los actos y negocios jurídicos privados, con similares efectos de nulidad o anulabilidad que para ellos se habían previsto.

II. LA TRADICIONAL DEFINICIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO EL DERECHO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. Planteamientos subjetivos tradicionales

Con toda lógica, el Derecho administrativo se construyó y desarrolló en torno a las Administraciones públicas. Es el Derecho que se fue desarrollando al filo de su sometimiento a la ley y los tribunales y cuyo objetivo era y es alcanzar un punto de equilibrio entre los poderes atribuidos a la Administración, para la tutela del interés público que se le encomienda, y los derechos de los particulares, estableciendo fórmulas justas y efectivas de recomposición de esos derechos en los supuestos en que resultaran mermados por la actividad de la Administración.

Se trata, conviene destacarlo, de un Derecho concebido para hacer frente a los poderes atribuidos a la Administración, que verifica y sujeta a riguroso control esa misma atribución de poderes y regula luego su ejercicio en evitación de abusos y arbitrariedades. El Derecho administrativo no resulta así aplicable cuando la Administración no actúa investida de esos poderes exorbitantes. Esa actuación puede sujetarse perfectamente al mismo Derecho que rige las relaciones entre particulares, al Derecho privado.

Esa es la razón por la que desde ciertas posiciones doctrinales y jurisprudenciales se haya considerado insuficiente el criterio subjetivo de definición del Derecho administrativo. No todo el Derecho que se aplica a las Administraciones es Derecho administrativo. Para identificar este Derecho y su radio de acción habría que recurrir a criterios objetivos, tratando de segmentar e identificar un tipo de actividad de la Administración que atrae hacia sí el Derecho administrativo, criterios tales como el criterio de la autoridad, el de la prerrogativa o el de la caracterización de un tipo de actividad como genuinamente administrativa. El problema de estas concepciones, llamadas concepciones objetivas, es que no acertaron a identificar de manera precisa y generalmente aceptada un tipo de actividad o componente objetivo capaz de definir el ámbito del Derecho administrativo; una actividad que pudo definirse como la actividad administrativa.

En cualquier caso, todos estos criterios de definición daban por supuesto la presencia de una Administración pública para la aplicación del Derecho administrativo. El Derecho administrativo se mantenía así como el Derecho propio de las Administraciones públicas.

2. Las transformaciones recientes y sus causas

Las definiciones que hacen del Derecho administrativo el Derecho de las Administraciones públicas ya no pueden mantenerse o, al menos, no pueden mantenerse con el carácter sistemático, cerrado, con el que se han venido formulando. En la actualidad el Derecho administrativo ha rebasado la órbita subjetiva de las Administraciones.

En la comprensión actual del Derecho administrativo ha de tomarse muy en consideración una realidad sin la cual no se explica la actividad administrativa y aun la existencia misma de las Administraciones. Se trata de la realidad social, de la sociedad.

La finalidad de las Administraciones ha sido la acción sobre la sociedad. Esa acción ha tenido diverso radio, intensidad y modos de producirse. Una acción que ha variado, y con ella el modelo de Administración, según la correlación que se entablara entre Estado y sociedad. Hasta tiempos recientes, la sociedad ha sido mero sujeto pasivo de la acción administrativa y por ello ha pasado inadvertida en los análisis y caracterizaciones del Derecho administrativo que lo concentraban exclusivamente en las Administraciones públicas.

Pero en las últimas décadas la evolución y cambios transcendentales no se registran del lado de las Administraciones, sino del lado de la sociedad, cuya transformación más importante es el decidido protagonismo que asume en el marco de una nueva correlación que entabla con el Estado. Las transformaciones que se registran en las Administraciones, que mayormente han acaparado la atención de los administrativistas, son para adaptarlas a esas transformaciones sociales, más profundas y transcendentes.

Para conocer este entorno actual del Derecho administrativo marcado por el destacado protagonismo de la sociedad y la amplia difusión que en ella tiene ahora este Derecho, aplicado ahora con toda normalidad a organizaciones sociales y sujetos privados, hemos de prestar atención, aunque sea muy sumariamente, a la evolución de las relaciones entre Estado y sociedad, destacando sus fases fundamentales.

III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO EN LAS DIFERENTES CORRELACIONES HABIDAS ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD

El Derecho administrativo está volcado ciertamente sobre la Administración y, a su vez, esa Administración esta volcada sobre la sociedad. Toda la evolución del Derecho administrativo está marcada por su relación, su interacción con la sociedad. La propia organización interna de las Administraciones, como cualquier organización, está prioritariamente concebida para dar mayor efectividad a la actuación externa, sobre la sociedad, de la Administración.

1. La neta separación entre Estado y sociedad. Estado liberal, Estado policía, Estado de Derecho

Durante el siglo XIX la formación y desarrollo del Derecho administrativo estuvo marcado por la neta separación entre Estado y sociedad. El Estado carecía de legitimación democrática —el sufragio, de haberlo, era muy limitado— que diese entrada en él a la sociedad de la que estaba netamente separado. Por decirlo de algún modo, el Estado se sostenía sobre sí mismo: sobre la monarquía y su legitimación histórica, sobre un reducido estamento aristocrático que controlaba y dirigía el ejército, los tribunales y Administración civil.

Separada por completo del Estado, se encontraba la sociedad sujeta a su propia dinámica y por la que discurría el total de la actividad económica y las actividades sociales, incluidas las asistenciales a cargo de la beneficencia privada de carácter personal o a través de instituciones civiles y religiosas.

La intervención de la Administración sobre la sociedad era mínima, estaba rigurosamente determinada por la ley. Por su contenido era fundamentalmen-

te una actividad de policía orientada al mantenimiento del orden público para evitar que la dinámica propia de la sociedad se viese alterada. De ahí que ese Estado del XIX fuese denominado Estado policía o Estado gendarme.

También se pretendía limitar al mínimo imprescindible la actividad e intervención de la Administración por la reducción de gasto público que ello comportaba cuando no se había desarrollado un moderno sistema fiscal y tributario, de base y legitimación democrática, que operaba como mecanismo de compensación de las desigualdades sociales. Las actuaciones y proyectos de mayor envergadura y coste económico como eran las obras públicas e infraestructuras, más adelante el ferrocarril, se encomendaban a la iniciativa y financiación privada mediante la concesión.

2. La integración de Estado y sociedad. Estado social, Estado prestacional, Estado democrático

Entrado ya el siglo XX, como consecuencia de los movimientos sociales y de otras causas de carácter político, se articula una nueva legitimación del Estado de base democrática: el Estado se funda sobre la sociedad que de alguna forma entra en él a través del desarrollado sistema democrático que se instaura. Pero no solo es que la sociedad se conecta a la estructura del Estado y lo sustenta. Se produce también y simultáneamente el movimiento de signo inverso: el Estado, que se sabe legitimado para ello, actúa ampliamente sobre la sociedad.

Esa actuación, esa actividad, tiene un nuevo contenido. Ya no es, o ya no es solo, actividad de intervención para mantenimiento del orden público, sino que esa nueva actividad tiene un contenido prestacional, son prestaciones a la sociedad y a sus individuos. Se trata por un lado de prestaciones con las que se pretende asegurar unas condiciones de vida básica a todas las personas, corrigiendo así en lo posible las desigualdades que se generan en la propia sociedad y en modelo económico dominante de corte capitalista. Otro tipo de prestaciones son para ofrecer los servicios públicos que se demandan en la sociedad industrial y urbana: servicios de abastecimiento de agua, suministro de energía, alumbrado público, saneamiento, recogida y tratamiento de residuos, transporte público de viajeros y mercancías, etcétera.

Esta amplia actividad prestacional otorga un destacado protagonismo a las Administraciones públicas. La Administración se fortalece considerablemente, se crean nuevas Administraciones instrumentales especializadas en los sectores de atención pública y determinadas organizaciones sociales que se habían mantenido al margen de la estructura nuclear del Estado acaban por integrarse plenamente en él y adquieren un destacado perfil como Administraciones públicas: es el caso de las Administraciones locales y de las llamadas Administraciones corporativas.

El aparato administrativo del Estado se amplía extraordinariamente y también su coste, que ahora recae fundamentalmente sobre un sistema fiscal y tributario que se concibe también como un sistema de compensación y corrección de los desequilibrios económicos de la sociedad.

Este es el modelo del Estado social, con su desarrollada Administración prestacional, que conlleva una superación de la tajante separación entre Estado y sociedad característica del Estado liberal o Estado policía del XIX.