

DERECHO ADMINISTRATIVO

PARTE GENERAL

Sexta edición

CONSULTE ACTUALIZACIONES, ADDENDAS O VÍDEO-RESUMEN EN EL SIGUIENTE LINK O QR:
<https://www.atelierlibros.es/libros/derecho-administrativo-parte-general-6a-edicion/9788418244629/>



CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ

ISABEL FERNÁNDEZ TORRES

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ

Director de Publicaciones

DERECHO ADMINISTRATIVO PARTE GENERAL

Sexta edición

Joan Manuel Trayter Jiménez
Catedrático de Derecho Administrativo

Colección: Manuales universitarios

Este libro se ha hecho en el marco del proyecto de investigación DER 2017-85624-C3-I-R «El urbanismo y sus instrumentos de incidencia positiva en el medioambiente y el cambio climático». Forma parte también del «pla de recerca» del Centro de Innovación y Gestión de las Administraciones Públicas. Parc Científic i Tecnològic. Universitat de Girona.

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2021 Joan Manuel Trayter Jiménez

© 2021 Atelier

Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona

e-mail: editorial@atelierlibros.es

www.atelierlibros.es

Tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-18244-62-9

Depósito legal: B 13918-2021

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona
www.addenda.es

A la Berta, del seu papi

ÍNDICE

PRÓLOGO A LA SEXTA EDICIÓN	21
TRATADOS, MANUALES Y OBRAS GENERALES	23
ABREVIATURAS Y SIGLAS	29
TEMA I . EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	31
I. INTRODUCCIÓN: LA SENTENCIA AGNÉS BLANCO	31
II. PLANTEAMIENTO INICIAL. ¿QUÉ ES EL DERECHO ADMINISTRATIVO?	32
1. Cuestiones generales	32
2. El Derecho Administrativo y las distintas disciplinas jurídicas	36
III. IDENTIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	40
1. Desde el punto de vista orgánico o subjetivo	40
A) Administración General del Estado	41
B) Administración de las comunidades autónomas	41
C) Entidades que integran la Administración local	42
D) Administración institucional. El Sector Público Institucional	43
E) Administración corporativa	44
2. Desde el punto de vista material u objetivo	44
IV. EL DERECHO ADMINISTRATIVO, DERECHO PROPIO Y PECULIAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ORIGEN HISTÓRICO Y CARACTERÍSTICAS	45
1. Campo de aplicación	45
2. Origen histórico: La instauración del Estado de Derecho como presupuesto para la existencia del Derecho Administrativo	46
A) Introducción: El impacto de la Revolución Francesa	46
B) El Estado Liberal de Derecho y las bases del Derecho Administrativo . . .	47
C) El Estado Social y Democrático de Derecho	54
D) La denominada «Generación de la RAP» y las bases del Derecho Administrativo moderno	55

E) Los inicios del Derecho Público en Cataluña.	58
F) El sistema continental del Derecho Administrativo y el <i>Rule of Law</i> . . .	59
3. Características del Derecho Administrativo.	61
4. La Administración europea y el Derecho Administrativo europeo.	62
V. CRITERIOS Y LÍMITES EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. . . .	64
1. Criterios de aplicación del Derecho Administrativo. La concepción actual .	64
2. Límites en la aplicación del Derecho Administrativo. La extensión del Derecho Público a ciertos particulares	66
VI. LOS RETOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DE NUESTRO TIEMPO	70
PARA SABER MÁS.	72
TEMA II. EL ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO. SUS FUENTES. EL REGLAMENTO. .	77
I. ESTRUCTURA Y CARACTERÍSTICAS DEL ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO. . . .	78
1. Planteamiento	78
2. La Constitución: Los principios constitucionales del derecho administrativo.	83
A) Planteamiento. Los fundamentos constitucionales de la disciplina. . . .	83
B) La influencia de la Constitución sobre el ordenamiento jurídico-administrativo	83
3. El derecho comunitario europeo	88
A) Planteamiento	88
B) El derecho originario y el derecho derivado.	89
C) El régimen de validez y legalidad del derecho derivado.	93
D) Los principios generales del derecho comunitario. Los métodos de interpretación del TJUE.	95
E) Los principios del derecho comunitario y sus relaciones con el derecho interno	98
F) La adaptación del derecho estatal al derecho comunitario. Su aplicación por la Administración y los jueces.	100
4. La ley. Las leyes orgánicas. Las leyes ordinarias	102
A) La ley: concepto y significado	102
B) Leyes orgánicas y leyes ordinarias	104
5. Los estatutos de autonomía. La ley autonómica	108
6. Las disposiciones normativas con rango de ley: decreto legislativo y decreto ley	112
A) Rasgos comunes	112
B) El decreto ley	113
C) Los decretos legislativos. Su control.	118
7. El control de constitucionalidad de leyes y normas con rango de ley	120
A) Planteamiento: control concentrado de constitucionalidad.	120
B) El recurso de inconstitucionalidad.	121
C) La cuestión de inconstitucionalidad	122
D) Los conflictos en defensa de la autonomía local	122

E) La autocuestión de inconstitucionalidad en el seno del recurso de amparo	122
F) Conflictos constitucionales de competencia	123
G) La previsión del art. 161.2 CE. La suspensión de la norma con rango legal autonómica	123
H) El papel del Consejo de Garantías Estatutarias	124
II. EL REGLAMENTO	125
1. Concepto	125
2. Fundamento de la potestad reglamentaria	127
3. Terminología de los reglamentos	128
4. Clases de reglamentos	130
A) Según el sujeto que los dicta	130
B) Según su relación con la ley	130
C) Según sus destinatarios	133
5. Reglas para la validez de los reglamentos	134
A) La competencia para dictar reglamentos (remisión)	134
B) El procedimiento de elaboración	135
C) El respeto a los principios de jerarquía normativa y de reserva de ley	142
D) El respeto a los principios generales del derecho (remisión).	145
E) El respeto a los principios de buena regulación	145
F) El control del fin: la desviación de poder (remisión)	147
G) El derecho europeo como límite (remisión)	147
6. La publicación y entrada en vigor. Las reglas de la derogación. Su inderogabilidad singular	147
7. La evaluación ex post de los reglamentos	149
8. El reglamento ilegal. Vías de control	149
A) El control por la propia Administración	150
B) El control por los tribunales de justicia. El papel los tribunales de lo contencioso-administrativo	151
C) El control del reglamento inconstitucional. El papel del Tribunal Constitucional	154
D) La incidencia del derecho europeo en el control judicial de la potestad reglamentaria: la teoría de las normas-pantalla (<i>loi écran</i>) y el papel del TJUE	155
III. OTRAS FUENTES DEL DERECHO. EN PARTICULAR, LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO	156
1. Los principios generales del derecho	156
2. Instrucciones y órdenes de servicio. Las denominadas circulares normativas de los entes institucionales o administraciones independientes	159
PARA SABER MÁS.	161
BIBLIOGRAFÍA	162

TEMA III. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	167
I. ESTADO DE DERECHO Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD. EL SOMETIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN A LA LEY Y AL DERECHO.	167
1. Planteamiento. Aproximación conceptual.	167
2. Evolución histórica	168
II. LA TÉCNICA DE LA ATRIBUCIÓN DE POTESTADES A LA ADMINISTRACIÓN: EL PODER PARA ACTUAR.	171
III. POTESTADES REGLADAS Y POTESTADES DISCRECIONALES	173
IV. LÍMITES EN EL EJERCICIO DE LAS POTESTADES DISCRECIONALES. LOS PODERES DEL JUEZ	177
1. Planteamiento. De la exención inicial a la profundización del control judicial	177
2. La competencia del órgano que actúa	179
3. El control de los hechos determinantes.	181
4. El respeto al procedimiento legalmente establecido	183
5. El control del fin: La desviación de poder	183
6. El control del núcleo de la discrecionalidad mediante los principios generales del derecho. En particular, los principios de racionalidad, proporcionalidad y congruencia. La interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Los derechos fundamentales como límite	186
7. La motivación	189
8. Los denominados poderes de sustitución del juez. La STS de 15 de marzo de 1993 (Plan General de Granollers)	191
A) Las soluciones constitucionales y de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa	191
B) Un pedagógico supuesto: la STS de 15 de marzo de 1993 (Plan General de Granollers).	192
V. CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS Y AUSENCIA DE DISCRECIONALIDAD	194
VI. CONCLUSIONES. UN LARGO CAMINO POR RECORRER	196
PARA SABER MÁS	198
TEMA IV. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. TEORÍA GENERAL.	
LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL.	201
I. TEORÍA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	202
1. Planteamiento. La necesidad de las reformas organizativas y las limitaciones que en este campo tiene el derecho administrativo como disciplina	202
2. Las distintas administraciones públicas y el principio de personalidad jurídica única de la Administración	203
3. Marco constitucional, estatutario y legislativo en la regulación de la organización administrativa. La estructura de las administraciones públicas. La teoría del órgano.	204
A) Marco constitucional, estatutario y legislativo	204

B)	La estructura de las administraciones públicas. La teoría del órgano . . .	207
4.	Principios organizativos y de funcionamiento de las administraciones públicas	210
A)	El principio de objetividad. La necesaria (e incumplida) distinción entre política y administración en la organización administrativa	211
B)	El principio de legalidad	215
C)	Los principios de eficacia y de eficiencia	215
D)	El principio de transparencia	216
E)	El principio de jerarquía	219
F)	El principio de descentralización	220
G)	El principio de desconcentración	221
H)	Los principios de coordinación y cooperación. El deber de colaboración entre Administraciones Públicas	221
I)	El principio de la atribución de competencias. Técnicas de alteración del ejercicio de competencias	222
II.	LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	225
1.	El Gobierno	225
2.	La Administración central del Estado	228
3.	La Administración periférica del Estado	233
4.	La Administración del Estado en el exterior	234
5.	La Administración consultiva. El Consejo de Estado	235
III.	LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA. ESPECIAL REFERENCIA A LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA	236
1.	El gobierno autonómico.	238
2.	La organización de la Administración autonómica	239
A)	La Administración autonómica general o central	240
B)	Las delegaciones territoriales de la Administración autonómica	240
3.	La Administración de la Generalitat de Cataluña	241
A)	Cuestiones generales	241
B)	La Administración activa.	242
C)	La Administración autonómica consultiva. La Comisión Jurídica Asesora.	243
D)	Instituciones estatutarias de control y consulta. El Consejo de Garantías Estatutarias.	244
IV.	LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	245
1.	Cuestión previa: la autonomía local	245
2.	Régimen jurídico de la Administración local	247
A)	Regulación estatal	248
B)	Regulación autonómica	249
C)	Regulación local	249
3.	El municipio	249
A)	Las competencias del municipio	249
B)	Régimen general.	252
C)	Regímenes especiales	258

4. La provincia. La veguería	259
A) Organización provincial.	260
B) Regímenes especiales	261
5. Los cabildos y los consejos insulares	263
6. Otras entidades locales	263
A) Comarcas	264
B) Entidades metropolitanas	264
C) Mancomunidades de municipios	265
D) Consorcios	266
PARA SABER MÁS	268

TEMA V. AS ADMINISTRACIONES NO TERRITORIALES: LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL. LA ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA. 273

I. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL	273
1. Concepto y evolución histórica	273
2. Marco constitucional y normativo	277
3. Organismos públicos	279
A) Organismos autónomos	280
B) Entidades públicas empresariales.	283
C) Agencias estatales	286
4. Entes públicos atípicos o de régimen particular	288
A) Entes atípicos.	288
B) Universidades públicas	289
C) La Administración electoral: la Junta Electoral Central	289
5. Las administraciones denominadas independientes o autoridades de regulación	290
A) Introducción. La aparición de un nuevo fenómeno y sus causas	290
B) Notas características	292
C) La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia	293
6. Entidades privadas del sector público	294
A) Sociedades mercantiles públicas	295
B) Fundaciones públicas. Fundaciones en mano pública	301
II. LA ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA	304
1. Precisiones conceptuales, marco constitucional y estatutario: colegios profesionales; cámaras de comercio, industria y navegación; cofradías de pescadores; cámaras agrarias; comunidades de usuarios de aguas o comunidades de regantes; entidades urbanísticas colaboradoras	304
2. Los colegios profesionales	309
A) Origen histórico. Marco constitucional, estatutario y legislativo	309
B) Régimen jurídico de los colegios profesionales.	313
C) Problemas de regulación y funcionamiento. Sus soluciones. El impacto de la Directiva Servicios	315

D) Una última cuestión: la necesaria articulación de competencias y servicios entre las distintas organizaciones colegiales (colegios, consejos generales y consejos autonómicos)	321
PARA SABER MÁS.	323
TEMA VI. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO	329
I. PLANTEAMIENTO.	329
II. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO	330
III. CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS	334
IV. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	342
V. EL ACTO PRESUNTO. LA INACTIVIDAD FORMAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.	348
1. Planteamiento	348
2. Clases de silencio administrativo	350
A) Silencio positivo.	350
B) Silencio negativo	350
3. Procedimiento	351
4. Valoración final.	354
VI. LA INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO	355
1. Planteamiento	355
2. Diferencias entre nulidad y anulabilidad	356
3. La nulidad de pleno derecho	356
A) Actos que lesionan los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional	357
B) Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio	357
C) Actos que tengan contenido imposible	359
D) Actos constitutivos de infracción penal o que se dictan como consecuencia de ésta.	360
E) Actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.	360
F) Actos dictados con infracción de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados	361
G) Actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición	362
H) Cualquier otra causa de nulidad que establezca una ley sectorial	365
4. La anulabilidad	365
5. La irregularidad no invalidante.	365
VII. EFICACIA. NOTIFICACIÓN	366
1. Planteamiento	366

2. La notificación. Las notificaciones electrónicas	366
3. Incidencias en la práctica de las notificaciones. La notificación infructuosa	370
VIII. EJECUTIVIDAD Y EJECUTORIEDAD O EJECUCIÓN FORZOSA.	371
1. Planteamiento	371
2. Principios comunes a los medios de ejecutoriedad o ejecución forzosa.	372
3. Medios de ejecución forzosa	375
A) Apremio sobre el patrimonio	375
B) Ejecución subsidiaria	376
C) Multa coercitiva	377
D) Compulsión sobre las personas	378
PARA SABER MÁS.	379
TEMA VII. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	383
I. CONCEPTO Y FINALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	383
1. Planteamiento	383
2. Concepto de procedimiento administrativo. Su finalidad y función en el ordenamiento administrativo	384
II. REGULACIÓN LEGAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	385
1. La competencia legislativa para regular el procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo común. Los procedimientos especiales	385
2. La actual regulación legal	386
3. Sujetos que intervienen en el procedimiento administrativo	389
A) La Administración actuante: competencia, abstención y recusación y responsables del procedimiento	389
B) La condición de interesado	392
III. LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	393
1. Principios relativos a la tramitación del procedimiento	393
2. Principios relativos a los derechos de los ciudadanos	396
IV. TRÁMITES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	398
1. La iniciación del procedimiento	399
A) La iniciación de oficio	399
B) La iniciación a instancia de parte. La solicitud. Requisitos y lugares de presentación	400
2. La ordenación del procedimiento	404
A) El expediente administrativo.	405
B) Los plazos del procedimiento. Incumplimiento, cómputo y modificación	406
D) Las medidas provisionales	408
3. Actos de instrucción	411
A) Las alegaciones.	411
B) Las pruebas	411
C) Los informes	412
D) La información pública	414

E) El trámite de audiencia	415
F) La propuesta de resolución.	417
4. La terminación del procedimiento	417
A) La resolución	417
B) La terminación convencional.	418
C) El desistimiento y la renuncia	419
D) La caducidad del procedimiento	420
E) El silencio administrativo (remisión)	421
F) El procedimiento simplificado	423
PARA SABER MÁS	423
TEMA VIII. EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN Y LAS GARANTÍAS DE LOS CIUDADANOS: LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.	429
I. PLANTEAMIENTO.	429
II. LA REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS NULOS. LA ACCIÓN DE NULIDAD. LA DECLARACIÓN DE LESIVIDAD. LA REVOCACIÓN. LA RECTIFICACIÓN DE ERRORES.	431
1. Planteamiento	431
2. La revisión de oficio de actos nulos. La acción de nulidad	432
3. La declaración o recurso de lesividad	434
4. La revocación.	436
5. La corrección de errores.	438
III. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.	440
1. Concepto, naturaleza y regulación legal	440
2. Principios generales	442
3. Clases de recursos administrativos	446
A) Recursos ordinarios: recurso de alzada y recurso de reposición	447
B) Recurso extraordinario de revisión	452
C) Recursos especiales por razón de la materia	453
4. El procedimiento de resolución de los recursos administrativos.	459
5. Valoración final de los recursos administrativos	461
IV. MEDIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: MEDIACIÓN, TRANSACCIÓN, CONCILIACIÓN. EL ARBITRAJE Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ARBITRAL.	462
1. La sustitución de los recursos administrativos. Principios generales	462
2. Mediación, transacción y conciliación	463
2.a. La mediación	463
2.b. La transacción	463
2.c. La conciliación	464
3. El arbitraje de derecho administrativo	464
4. La actividad administrativa arbitral	466
5. Perspectivas de futuro.	466

V. RECLAMACIÓN PREVIA AL EJERCICIO DE ACCIONES CIVILES Y LABORALES	467
PARA SABER MÁS.	467
TEMA IX. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.	471
I. PLANTEAMIENTO. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA COMO MEDIO DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS	471
II. BREVE EVOLUCIÓN HISTÓRICA. SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL EN EL DERECHO COMPARADO	472
III. LA ORGANIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.	477
1. Planta de la jurisdicción contenciosa. Criterios para la distribución de competencias	477
2. Comentario crítico	479
IV. ÁMBITO Y EXTENSIÓN. LÍMITES DE LA JURISDICCIÓN	479
V. EL OBJETO DEL RECURSO	483
1. Planteamiento	483
2. Recurso contra actos expresos o presuntos	483
3. Recursos contra reglamentos: el recurso directo; la cuestión de ilegalidad o recurso indirecto. El recurso contra los decretos legislativos (remisión parcial).	484
4. Recursos contra la inactividad material de la Administración	486
5. Recurso contra la vía de hecho administrativa	488
VI. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	489
1. Planteamiento. Regulación legal. Principios generales y legitimación para recurrir	489
2. El proceso contencioso-administrativo ordinario	491
A) Interposición del recurso contencioso	491
B) Admisión del recurso y actuaciones preparatorias	492
C) Instrucción del proceso	493
D) Vista o conclusiones	493
E) Terminación.	494
3. El procedimiento abreviado	495
VII. PROCESOS ESPECIALES	496
1. Proceso para la protección de los derechos fundamentales de la persona	496
2. Procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos de entes locales	497
VIII. MEDIDAS CAUTELARES	498
1. El derecho fundamental a la tutela cautelar como integrante del art. 24.1 CE	498
2. Clases de medidas cautelares.	499
3. Criterios para la adopción (o denegación) de la medida cautelar	500
4. Procedimiento de adopción y eficacia de las medidas cautelares	501

IX. RECURSOS CONTRA PROVIDENCIAS, AUTOS Y SENTENCIAS	502
1. Recurso de súplica y apelación contra providencias y autos	502
2. Recurso de apelación contra las sentencias	502
3. Recurso de casación.	503
4. Recurso de revisión	507
X. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS	507
PARA SABER MÁS.	510
TEMA X. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	513
I. PLANTEAMIENTO, CONCEPTO Y FUNDAMENTO	513
II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA	516
III. BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	518
IV. REQUISITOS PARA LA EXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	524
1. La concurrencia de una lesión, de un daño que el particular no tiene el deber de soportar.	524
2. El daño ha de ser real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.	528
3. El daño causado ha de ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos	530
4. La imputabilidad. La relación de causalidad o nexo causal	531
5. La posible acción de regreso (remisión).	534
6. Plazo	534
V. CUANTÍA DE LA INDEMNIZACIÓN	535
VI. PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD	536
1. Cuestiones previas.	536
2. Procedimiento general.	537
3. Procedimiento abreviado.	539
VII. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y EL PRINCIPIO DE UNIDAD JURISDICCIONAL. LA RESPONSABILIDAD CIVIL DERIVADA DE DELITO	540
VIII. RESPONSABILIDAD PERSONAL DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	543
IX. RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL Y DERECHO EUROPEO	545
1. Planteamiento	545
2. Responsabilidad de las instituciones europeas por daños causados por su propio funcionamiento o por la actividad normativa.	546
3. Responsabilidad de los Estados miembros en aplicación del derecho europeo	547

Índice

X. UN TIPO PECULIAR DE RESPONSABILIDAD: LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL . .	549
XI. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR. RESPONSABILIDAD POR ACTOS DEL PODER JUDICIAL Y DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	551
1. Responsabilidad del Estado legislador.	551
2. Responsabilidad por los actos del poder judicial y del Tribunal Constitucional.	553
PARA SABER MÁS	555
BREVE CURRÍCULUM DEL AUTOR.	561

PRÓLOGO A LA SEXTA EDICIÓN

Ve la luz la sexta edición de este libro de Derecho Administrativo revisado y actualizado durante y después del segundo estado de alarma, decretado por la pandemia de la COVID-19. En él se incluyen las novedades legislativas, doctrinales y jurisprudenciales que han concurrido este año. En concreto, destaca la Ley General de Presupuestos para el año 2021 que modifica la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, respecto a algunos entes de la Administración institucional y resucita las agencias; el Real Decreto ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se introduce el recurso de casación para la unificación de doctrina en cuestiones relacionadas con la restricción de derechos derivadas de la pandemia de la COVID-19; el Real Decreto ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, norma de una técnica jurídica deplorable. Así mismo, se destacan distintas sentencias del Tribunal Constitucional (en particular, la STC de 14 de julio de 2021, que estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 respecto al confinamiento general de la población y a la habilitación al Ministro de Sanidad para modificar y ampliar sin control parlamentario la libertad de empresa), de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas (en particular, el de Aragón, La Rioja, Madrid y el País Vasco) que ponen coto a la restricción de derechos y garantías de los ciudadanos adoptadas por los distintos poderes ejecutivos, estatal y autonómico.

Y ciertamente, querido lector, continuamos en un estado de shock intelectual, como ya decíamos en la edición anterior de este manual con la declaración del primer estado de alarma por la pandemia sanitaria. La técnica jurídica, el esfuerzo de tantos años de dotar de garantías a los ciudadanos en sus relaciones con el poder, pisoteada durante y después del confinamiento. Así, la teoría de las fuentes del derecho, arrumbada sistemáticamente: circulares e instrucciones señalando la normativa aplicable, incluso en materia sancionatoria; decretos leyes modificando leyes orgánicas y también de manera directa reglamentos; órdenes ministeriales restringiendo derechos fundamentales; guías de buenas prácticas recomendando que no hables con las personas que te encuentres por la calle; protocolos médicos impidiendo que personas de avanzada edad sean atendidas en los hospitales. El Decreto Ley convertido ya en la Ley por excelencia siendo el modo de legislar ordinario por los gobiernos estatal y autonómico orillando el papel de los parlamentos en esta labor. Los límites temporales del estado de alarma (Real decreto 926/2020, de 24 de octubre) fulminados, superando con creces el límite máximo de 15 días previsto en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio para su control parlamentario y prolongándolo durante 6 meses.

El ejercicio de los derechos fundamentales, prohibidos o reducidos a la mínima expresión: la libertad de circulación (arts. 17 y 19 CE) con un confinamiento total de la población y una prohibición expresa que los niños, durante meses, salieran a la calle; el derecho de reunión y manifestación, cuestionado a pesar que los textos legales vigentes durante el

estado de alarma no hacían referencia al mismo (art. 21 CE); la tutela judicial (art. 24 CE) suspendida de facto por el cierre de los tribunales durante esos días e incluso del propio Tribunal Constitucional, que permaneció semanas clausurado, siendo el órgano competente para controlar la legalidad del acervo dictado durante ese período y del que estamos a la espera que dicte límites claros al poder en esta materia. El derecho a la intimidad (art. 18 CE) seriamente coartado por la posibilidad de controlar nuestros movimientos por el teléfono móvil. El derecho al trabajo (art. 35 CE) y la libertad económica (art. 38 CE) limitados cuando no prohibidos. Qué no decir del derecho a la propiedad privada (art. 33 CE) al que se ha aprovechado para laminar también con modificaciones incomprensibles en la inscripción del padrón municipal. Asimismo, la imposición de sanciones administrativas vulnerando el art. 25.1 de la Constitución, aplicando el concepto de desobediencia a la autoridad de manera contraria a la jurisprudencia en ese ámbito. En fin, el Parlamento mermado en sus actuaciones por cuanto se afirmó ya en el inicio de la declaración del estado de alarma la imposibilidad de hacer plenos virtuales, y durante semanas se vetó la posibilidad de control al ejecutivo. Por no hablar de la vulneración de la Ley de Transparencia en la no publicación de las cuantías de los contratos y las empresas adjudicatarias en la web de transparencia que permaneció inactiva, no se sabe bien por qué razones. O la vulneración de la Ley General de Salud Pública de 2011 por la negativa a hacer pública la comisión de expertos que asesoraban al ejecutivo durante la pandemia y los informes elaborados al respecto, Comisión que finalmente se supo nunca llegó a existir.

El estado autonómico no ha quedado mejor parado pues las decisiones han sido adoptadas sin consenso alguno y sin consultar a los distintos presidentes, a los que se comunicaba la solución tomada a toro pasado. El mismo proceder ha sido adoptado en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, menospreciando el parecer de las comunidades autónomas, que son las competentes en la materia y cambiando de criterios en cuestiones tan importantes como las segundas dosis de las vacunas o la apertura y cierre de amplios sectores de la economía.

En fin, un auténtico ataque a los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima en el derecho que ha llevado a la ruina a centenares de empresas que se verán obligadas a accionar los mecanismos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, pues concurren, en los sectores más castigados, todos los requisitos para su indemnización.

Ciertamente la crisis sanitaria, no de orden público, nos ha dejado una democracia de baja calidad, agravando y poniendo de manifiesto muchos de los problemas ya existentes. Confiemos que el deseo de perpetuar ese déficit de garantías en el período de «nueva normalidad» intentando alargar un régimen excepcional de relaciones entre los ciudadanos y el poder (cuya plasmación legislativa se encuentra en la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19) quede pronto en agua de borrajas.

A la pandemia sanitaria se le ha unido una pandemia jurídica para la que no tenemos, de momento y salvo honrosas excepciones de resoluciones puntuales de nuestros Tribunales de lo Contencioso - Administrativo, vacuna alguna. Malos tiempos para el derecho público y el Estado de Derecho.

Joan Manuel Trayter
Catedrático de Derecho Administrativo
joan.trayter@udg.edu
Barcelona, julio de 2021