

# ÍNDICE

Pág.

<b>PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTOS.....</b>	<b>17</b>
--	-----------

## PARTE PRIMERA

### LA ACTUACIÓN DIRECTA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

<b>CAPÍTULO PRIMERO. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>21</b>
---	-----------

I. LA DESATENCIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO A LAS ACTUACIONES DIRECTAS DE LA ADMINISTRACIÓN .....	22
II. INSUFICIENCIA DE LAS EXPLICACIONES TEÓRICAS OFRECIDAS ....	23
III. EL DESAJUSTE ENTRE LA PARTE GENERAL Y LA ESPECIAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	24
IV. LA CONVENIENCIA DE RECUPERAR LA RELACIÓN JURÍDICA PARA EL DERECHO ADMINISTRATIVO ACTUAL .....	26
V. LA ESCASA RELEVANCIA DE LA FIGURA DE LA RELACIÓN JURÍDICA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	27
VI. LA NECESIDAD DE ADAPTAR LA FIGURA DE LA RELACIÓN JURÍDICA A LA ESPECIFICIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	27

<b>CAPÍTULO SEGUNDO. LA DIALÉCTICA ENTRE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DIRECTA Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>29</b>
--	-----------

I. LA PROGRESIVA REDUCCIÓN DEL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO EN LA TEORÍA DEL DERECHO .....	29
---	----

	Pág.
II. LA PAULATINA REDUCCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO ESPAÑOL .....	31
1. La noción material de acto administrativo .....	31
2. La convivencia de dos formas de actuación administrativa en el siglo XIX: procedimiento administrativo y actuación «de plano» .....	33
A. La adopción del procedimiento administrativo en el Derecho español .....	33
B. Convivencia del procedimiento con la entonces llamada actuación «de plano» .....	34
III. LA CRECIENTE IMPORTANCIA DE LA ATRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA .....	37
IV. EL ARRUMBAMIENTO LEGISLATIVO DE LAS ACTUACIONES DIRECTAS .....	40
<b>CAPÍTULO TERCERO. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS SIN PROCEDIMIENTO .....</b>	<b>43</b>
I. LAS ACTUACIONES DIRECTAS EN LA LEGISLACIÓN ORDINARIA ...	43
II. LA EXPLICACIÓN DE LAS ACTUACIONES DIRECTAS EN LA DOCTRINA .....	46
1. La equiparación de las decisiones directas a los actos administrativos .....	46
2. Otras explicaciones de la actuación directa .....	48
3. La reconsideración de la naturaleza decisoria del procedimiento administrativo .....	52
III. LA ACTUACIÓN DIRECTA EN LA JURISPRUDENCIA .....	55
1. Reconducción de las actuaciones directas a la figura del acto administrativo .....	55
2. Actuaciones de <i>soft law</i> singular .....	58
3. Actuaciones de <i>soft law</i> general .....	61
4. El tratamiento de los nuevos «instrumentos jurídicos» de actuación de los poderes públicos en la jurisprudencia constitucional y europea .....	63
IV. LA INSUFICIENCIA DE LA TEORÍA TRADICIONAL DE LAS FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y DE LAS ALTERNATIVAS PLANTEADAS .....	66
1. La insuficiencia de la teoría del acto no procedimental .....	66
2. La insuficiencia de las teorías de la actividad material o técnica, informal, prestacional y la coacción directa .....	67
A. Distinción entre categorías afines y superpuestas .....	67
B. Las insuficiencias explicativas .....	69
3. La insuficiencia de los procedimientos de nueva generación .....	71

## PARTE SEGUNDA

### LA FIGURA DE LA RELACIÓN JURÍDICA

<b>CAPÍTULO CUARTO. LA RELACIÓN JURÍDICA COMO CATEGORÍA GENERAL DEL DERECHO.....</b>	<b>77</b>
I. INDAGACIÓN SOBRE LAS RELACIONES JURÍDICAS COMO CATEGORÍA EXPLICATIVA DE LAS ACTUACIONES DIRECTAS DE LA ADMINISTRACIÓN.....	77
II. LA RELACIÓN JURÍDICA EN EL DERECHO CIVIL .....	78
1. La relación jurídica para la sistematización del Derecho privado .....	78
2. Los elementos estructurales de la relación jurídica: el vínculo personal y la regla de Derecho .....	79
A. El vínculo personal .....	79
B. La regla de Derecho .....	80
3. La concepción orgánica de la relación jurídica.....	81
III. LA RELACIÓN JURÍDICA EN LA SISTEMATIZACIÓN DEL DERECHO TRIBUTARIO.....	82
1. La concepción del tributo como una relación de sujeción al poder del Estado.....	82
2. El proceso de juridificación tributaria mediante la relación jurídica .....	85
3. El cuestionamiento de la relación jurídica: la teoría de la potestad y el procedimiento .....	87
4. La relación jurídica tributaria en la metodología y la teoría del Derecho tributario.....	88
A. Las virtudes de la teoría de la relación jurídica tributaria.....	89
B. La dimensión metodológica y la teórica de la relación jurídica tributaria.....	90
IV. LA RELACIÓN JURÍDICA EN EL DERECHO PROCESAL.....	91
V. LA RELACIÓN JURÍDICA EN EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	93
 <b>CAPÍTULO QUINTO. LA EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN JURÍDICA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.....</b>	 <b>97</b>
I. LA RELACIÓN JURÍDICA EN LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	97
II. LAS FORMULACIONES ORIGINARIAS: DOCTRINA DEL FISCO Y RELACIÓN DE PODER .....	99
1. La teoría del Fisco y la impronta metodológica civil en las primeras sistematizaciones de Derecho público .....	99
2. La relación de poder.....	100

	Pág.
III. EL ABANDONO PAULATINO DE LA RELACIÓN GENERAL DE PODER .....	102
1. La alteración de las señas caracterizadoras de la relación de poder .....	102
2. La doctrina bajo la Constitución de Bonn.....	103
3. Los intentos de sistematizar el Derecho administrativo con la relación jurídica .....	104
IV. EL PAPEL SECUNDARIO DE LAS RELACIONES JURÍDICAS Y DE PODER EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL.....	107
1. La omisión de la relación jurídica en las primeras sistematizaciones de Derecho administrativo .....	107
2. La recepción de la relación jurídica por influjo de las doctrinas alemana e italiana.....	107
3. La irrelevancia de la relación jurídica en la doctrina contemporánea.....	109
V. LA RELACIÓN DE SUJECCIÓN ESPECIAL .....	110
1. Formulación de la relación de sujeción especial.....	111
2. La pervivencia de las relaciones de sujeción especial tras la Constitución de Weimar .....	112
3. La pervivencia y el cuestionamiento de las relaciones de sujeción especial tras la Constitución de Bonn.....	112
4. La recepción en España de la figura de la relación de sujeción especial....	114
5. Sentido actual de la relación de sujeción especial .....	115

### PARTE TERCERA

## ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DIRECTAS CONSTITUTIVAS DE RELACIONES JURÍDICAS

<b>CAPÍTULO SEXTO. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ACTUACIONES DIRECTAS: CONCEPTO Y ELEMENTOS.....</b>	<b>123</b>
I. ACTUACIONES DIRECTAS CONSTITUTIVAS DE RELACIONES JURÍDICAS .....	123
1. Función de la figura de la relación jurídica.....	123
2. El concepto renovado de relación jurídica a efectos de clasificar las actuaciones directas.....	126
II. EL VÍNCULO COMO SUSTRATO DE LA RELACIÓN JURÍDICA .....	128
1. El nexo de unión entre la Administración y el ciudadano.....	128
2. El contenido del vínculo: declarativo o material, <i>ad intra</i> y <i>ad extra</i> .....	129
3. La relevancia jurídica del nexo de unión entre la Administración y el ciudadano .....	130
4. La inexistencia de un sustrato social.....	131
5. El papel de la autonomía de la voluntad en el nacimiento del vínculo.....	131
6. Vínculos extramuros e intramuros del acto administrativo .....	132
A. Vínculos extramuros.....	132

	Pág.
B. Vínculos intramuros .....	132
C. Inexistencia en la tramitación y la ejecución inmediata de actos administrativos .....	133
7. La distinta duración de los vínculos trabados en las actuaciones directas...	134
A. Vínculos inmediatos y breves.....	134
B. Vínculos continuados en el tiempo.....	135
III. LA PRESENCIA DE VARIOS SUJETOS EN LA RELACIÓN JURÍDICA....	135
1. La necesaria participación de la Administración pública .....	135
2. Pluralidad de Administraciones y de ciudadanos.....	137
3. Otros sujetos del sector público y el ejercicio privado de funciones públicas .....	138
4. Los sujetos en el ejercicio de potestades normativas .....	140
5. El despliegue <i>erga omnes</i> de las facultades dominicales.....	142
6. Actuaciones administrativas sobre bienes de particulares .....	145
IV. LA ORDENACIÓN DE LA RELACIÓN JURÍDICA POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO .....	145
1. Relaciones jurídico-administrativas y privadas.....	145
2. Instrumentos jurídicos que pueden ordenar las relaciones jurídicas.....	146
V. LAS POSICIONES JURÍDICAS DE LAS PARTES .....	147
1. Las situaciones activas y pasivas.....	147
2. Precisiones sobre los derechos e intereses legítimos del ciudadano.....	148
VI. DINÁMICA DE LA RELACIÓN JURÍDICA: NACIMIENTO, MODIFICACIÓN Y EXTINCIÓN .....	149
<b>CAPÍTULO SÉPTIMO. TIPOLOGÍA DE LAS ACTUACIONES DIRECTAS DE LA ADMINISTRACIÓN.....</b>	<b>151</b>
I. CONTRATACIÓN PÚBLICA .....	151
II. EMPLEO PÚBLICO.....	152
III. CONTROL Y SUPERVISIÓN.....	153
1. Control extramuros del acto administrativo.....	153
2. Control intramuros del acto administrativo.....	154
IV. SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO .....	155
V. PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.....	155
VI. USO DE INSTALACIONES PÚBLICAS .....	156
VII. ACTUACIONES EXTRAMUROS PERO INMEDIATAS AL PROCEDIMIENTO.....	158
1. Informaciones y actuaciones previas .....	158
2. Medidas provisionales .....	158
VIII. COMUNICACIONES Y DECLARACIONES RESPONSABLES.....	159
IX. <i>SOFT LAW</i> .....	160

	Pág.
1. El <i>soft law</i> no es vinculante, pero sí es relevante para el Derecho.....	160
2. La necesaria existencia de vínculos entre la Administración y el ciudadano .....	161
3. El <i>soft law</i> con procedimiento.....	162

## PARTE CUARTA

### LAS ACTUACIONES DIRECTAS EN EL ESTADO DE DERECHO

<b>CAPÍTULO OCTAVO. BASES CONSTITUCIONALES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DIRECTA .....</b>	<b>165</b>
I. EL ESTADO DE DERECHO REQUIERE UNA ORDENACIÓN COMPLETA DE LAS ACTUACIONES DIRECTAS .....	165
II. LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DIRECTA.....	166
1. La Constitución exige la tramitación de un procedimiento para la adopción de actos administrativos .....	166
2. La distinción constitucional entre acto y actuación administrativa .....	167
A. La «actuación» de los cuerpos y fuerzas de seguridad .....	168
B. La «legalidad» de la «actuación» de la Administración.....	170
C. La «actuación administrativa» dentro de la Constitución .....	171
3. El cambio de agujas entre el procedimiento administrativo y la actuación directa.....	172
A. La Constitución no ampara la libre elección de formas de actuación administrativa.....	172
B. El concepto constitucional de acto administrativo necesitado de procedimiento .....	173
C. La regla general de la irrevocabilidad de los actos administrativos....	177
D. Criterios habilitantes de las actuaciones directas.....	180
III. LA EXPANSIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	183
 <b>CAPÍTULO NOVENO. HACIA LA PLENA JURIDIFICACIÓN DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DIRECTAS .....</b>	 <b>185</b>
I. LAS INSUFICIENCIAS DE LA LEGISLACIÓN ORDINARIA.....	185
II. PRINCIPALES RETOS PARA LA JURIDIFICACIÓN PLENA DE LAS ACTUACIONES DIRECTAS .....	188
1. El incierto alcance de las prerrogativas de la Administración para la ejecución de sus decisiones directas.....	189
2. Las exigencias respecto de los pronunciamientos informales y atípicos de la Administración .....	190
A. La extralimitación del ámbito de las respectivas competencias.....	191

	Pág.
B. El respeto del principio de legalidad.....	192
C. Dudas sobre el carácter vinculante .....	193
D. Lo jurídico no se agota en lo vinculante .....	196
3. La adecuación de las reglas de atribución de competencias .....	197
4. La reacción de los ciudadanos en vía administrativa frente a la actuación directa.....	199
5. La protección de los terceros interesados .....	200
<b>III. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DIRECTA.....</b>	<b>202</b>
1. En la LJCA conviven dos planteamientos distintos sobre la materia impugnada.....	203
A. La definición amplia del ámbito competencial del orden contencioso-administrativo.....	203
B. La tipificación restrictiva de la actividad impugnada en la LJCA .....	204
2. Fórmulas para garantizar un efectivo control jurisdiccional de la actuación administrativa.....	206
A. La ampliación de la actividad impugnada .....	206
B. La vía de hecho no agota las actuaciones materiales de la Administración ni la responsabilidad patrimonial de la Administración repara todos los perjuicios ocasionados .....	208
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>213</b>