ÍNDICE

CAPÍTULO PRIMERO

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I. Concepto	23
II. Clases	33
1. <i>Actos singulares y generales o plúrimos</i>	34
2. <i>Actos favorables y de gravamen</i>	37
3. <i>Actos definitivos y de trámite</i>	38
4. <i>Actos que ponen fin a la vía administrativa</i>	42
5. <i>Actos firmes y consentidos, actos confirmatorios y reproductorios</i>	44
6. <i>Otros criterios de clasificación</i>	50
III. Requisitos de los actos	51
1. <i>Subjetivos: Administración pública, órgano competente, investidura del órgano</i>	51
2. <i>Los requisitos objetivos de los actos administrativos</i>	57
A) <i>El presupuesto de hecho</i>	58
B) <i>El fin de la declaración: legal, determinado, proporcionado y posible</i>	59
C) <i>Causa y motivos de la decisión administrativa</i>	61
D) <i>Incorporación al acto de cláusulas accesorias</i>	62
3. <i>Requisitos formales</i>	66
A) <i>El procedimiento: principios y trámites esenciales</i>	66
B) <i>La forma de manifestación de los actos</i>	71
4. <i>En particular, la motivación de los actos administrativos</i>	73
IV. La eficacia de los actos administrativos	80
1. <i>Presunción de validez, eficacia y ejecutividad</i>	80
2. <i>Ejecutividad</i>	82
3. <i>La presunción de validez y la obligación de cumplimiento</i>	87

4.	<i>Los aplazamientos de la eficacia. En especial, la notificación y la publicación</i>	91
	A) La inmediatez de la eficacia y sus condicionamientos generales	91
	B) Notificación y publicación	93
5.	<i>Retroactividad</i>	99
6.	<i>La suspensión de la eficacia</i>	101
	A) La suspensión de los actos en vía administrativa	102
	a) En vía de recurso	102
	b) Suspensión con ocasión de la revisión de oficio de actos nulos, o la declaración de lesividad de actos anulables	104
	c) La suspensión de los actos en las relaciones interadministrativas	106
	B) La suspensión en vía contencioso-administrativa	108
	C) Suspensión por el Tribunal Constitucional	112
7.	<i>La cesación de la eficacia</i>	112
V.	Ejecución de los actos	113
1.	<i>La compatibilidad con la Constitución de la obligación de cumplimiento de los actos administrativos y de la ejecución forzosa de los mismos por la propia Administración.</i>	113
2.	<i>Reglas y principios generales de la ejecución forzosa</i>	117
3.	<i>Los medios de ejecución forzosa</i>	125
	A) Apremio sobre el patrimonio	125
	B) Ejecución subsidiaria	129
	C) Multa coercitiva	132
	D) Compulsión sobre las personas	134
VI.	Ejecución inmediata o coacción directa	135
VII.	Ejecución forzosa y vía de hecho	141
1.	<i>La noción y los supuestos de vía de hecho.</i>	141
2.	<i>Los medios de reacción</i>	144
VIII.	El silencio administrativo	146
1.	<i>Formación, evolución y transformaciones de la técnica del silencio administrativo</i>	146
2.	<i>Caracterización jurídica del silencio negativo. La obligación de la Administración de resolver. Plazos para recurrir</i>	154
3.	<i>El silencio positivo. Límites al reconocimiento de derechos por silencio positivo. El problema de las resoluciones tardías</i>	160

IX. La invalidez de los actos administrativos	164
1. <i>La construcción de la teoría de la invalidez de los actos administrativos: artificios y excesos</i>	164
2. <i>La caracterización de los dos tipos básicos de invalidez (nulidad y anulabilidad) en la Teoría General</i>	173
3. <i>Las especialidades de la doctrina de la invalidez aplicada a los actos administrativos</i>	178
A) La preeminencia de la regla de la anulabilidad.	179
B) La ejecutividad de los actos y la teoría de las nulidades.	180
4. <i>Las consecuencias jurídicas esenciales de la nulidad de los actos administrativos: imprescriptibilidad y reconocimiento por cualquier orden jurisdiccional</i>	182
A) Imprescriptibilidad y acción de nulidad	182
B) El reconocimiento de la nulidad por la jurisdicción ordinaria. Relativización de esta característica peculiar de la nulidad. Las vías de hecho (remisión)	187
5. <i>Aproximación de las demás consecuencias jurídicas de la nulidad y la anulabilidad</i>	188
6. <i>Las causas de nulidad de pleno Derecho</i>	194
A) Actos que lesionen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.	195
B) Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o el territorio.	197
C) Actos de contenido imposible	200
D) Actos constitutivos de infracción penal o dictados como consecuencia de ésta	201
E) Actos dictados con omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido o con infracción de las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados	205
F) 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	207
G) Los supuestos de nulidad establecidos en otras disposiciones de rango legal	209
7. <i>La nulidad de las disposiciones generales (remisión).</i>	211
8. <i>Los supuestos de anulabilidad de los actos administrativos</i>	211
9. <i>Convalidación, conservación y conversión de los actos administrativos</i>	214
A) Convalidación.	214

	B) Conversión	216
	C) Conservación de actos e incomunicación de la invalidez	217
X.	La extinción de los actos administrativos	218
1.	<i>Supuestos de extinción de los actos administrativos</i>	218
2.	<i>La revisión de oficio</i>	219
	A) Ámbito y procedimiento de revisión	219
	B) Límites a la revisión de oficio	227
3.	<i>La anulación de los actos anulables: la declaración de lesividad</i>	229
4.	<i>Las peculiaridades de la revisión de los actos de gravamen</i>	230
5.	<i>Otras formas de revocación y de extinción de los actos administrativos</i>	232
	A) Revocación por motivos de oportunidad	232
	B) La revocación-sanción	234
	C) La extinción de los actos como consecuencia de cláusulas modales y condiciones resolutorias	235
	D) La extinción sin revocación de los actos presuntos ilegales	237
	E) Extinción de efectos como consecuencia accesoria de declaraciones jurisdiccionales que no se pronuncian directamente sobre la nulidad del acto	238
	F) Extinción de actos por contradicción con el Derecho Comunitario	239
6.	<i>La rectificación de errores materiales, de hecho o aritméticos</i>	240
Bibliografía		241

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

I.	Introducción: el régimen jurídico singular de la contratación administrativa	269
II.	La formación, evolución y situación actual de la legislación en materia de contratación administrativa	273
1.	<i>La regulación fragmentaria del régimen sustantivo de los contratos en los pliegos de condiciones</i>	273
2.	<i>La unificación de la regulación de los contratos: de las Leyes de Administración y Contabilidad a las normas generales sobre contratación de las Administraciones locales</i>	278

3.	<i>Influencia del Derecho Comunitario en la legislación española sobre contratación administrativa</i>	282
4.	<i>La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público: idea general de su sistema normativo</i>	286
III.	Convenios y contratos	288
1.	<i>Los convenios entre la Administración y los particulares</i>	288
2.	<i>Los convenios interadministrativos</i>	296
	A) <i>Conciernen ordinariamente a la potestad organizativa y no tienen carácter contractual: excepciones a esta regla.</i>	296
	B) <i>Convenios con entidades u organismos configurados como «medios propios»: los encargos in house providing no tienen carácter contractual.</i>	299
IV.	Contratos administrativos y contratos privados	302
1.	<i>El origen y consolidación de la distinción</i>	302
2.	<i>El mantenimiento de la distinción en la legislación vigente y su significado jurídico</i>	308
V.	La caracterización legal de algunos contratos típicos.	313
1.	<i>Contrato de obras.</i>	314
2.	<i>Contrato de concesión de obras públicas</i>	315
	A) <i>Evolución de las formas de financiación de las obras públicas: la financiación pública y financiación privada y sus obstáculos.</i>	315
	B) <i>El carácter extra commercium del dominio público como límite a la financiación de las obras públicas.</i>	319
	C) <i>Apertura de las obras públicas al mercado financiero: censos, leasing y garantías hipotecarias.</i>	323
	D) <i>La financiación de las obras públicas en la legislación vigente.</i>	330
	E) <i>Concepto y otros elementos legales definitorios del contrato de concesión de obras públicas</i>	335
3.	<i>Contrato de gestión de servicios públicos</i>	337
4.	<i>Contrato de suministro</i>	338
5.	<i>Contrato de servicios.</i>	339
6.	<i>Contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado</i>	340
VI.	Las partes en los contratos del sector público	348
1.	<i>Los entes, organismos y entidades que integran el sector público: las Administraciones públicas y los demás poderes adjudicadores. La competencia para contratar.</i>	348

056010

2.	<i>Condiciones para contratar con el sector público: capacidad, solvencia y clasificación</i>	351
VII.	El procedimiento de contratación	353
1.	<i>El expediente de contratación</i>	353
	A) Incoación y contenido del procedimiento ordinario: en particular, la consignación presupuestaria y los pliegos de condiciones	353
	B) Tramitación urgente y de emergencia	357
2.	<i>La selección de contratistas</i>	358
	A) Los principios generales: igualdad, transparencia, confidencialidad y publicidad.	358
	B) Los procedimientos de selección.	361
	a) Procedimiento abierto	361
	b) Procedimiento restringido.	362
	c) Procedimiento negociado	364
	d) Diálogo competitivo	366
	C) La adjudicación del contrato	367
	a) Criterios de valoración de las ofertas.	367
	b) La reducción de la discrecionalidad en la ponderación de los criterios	373
3.	<i>Formalización del contrato</i>	376
4.	<i>Garantías de la contratación</i>	376
5.	<i>Preparación y adjudicación de contratos celebrados por poderes adjudicadores que no tengan el carácter de Administraciones públicas</i>	379
VIII.	Nulidad e impugnación de los actos preparatorios y de adjudicación de contratos	380
1.	<i>Evolución de las garantías</i>	380
2.	<i>Los supuestos de nulidad contractual</i>	383
3.	<i>Las cuestiones de nulidad</i>	387
4.	<i>El recurso especial en materia de contratación</i>	388
	A) El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y los Tribunales Autonómicos	388
	B) Actos recurribles y objeto del recurso	390
	C) Procedimiento y medidas cautelares	392
IX.	Contenido y efectos de los contratos administrativos	395
1.	<i>Derechos y obligaciones de las partes</i>	395

2.	<i>Las prerrogativas de la Administración</i>	397
	A) La supervisión sobre la ejecución del contrato y la interpretación de su contenido	397
	B) Modificación del objeto del contrato	400
3.	<i>El equilibrio económico en la contratación administrativa</i>	407
	A) Modulaciones del principio de riesgo y ventura: los supuestos de compensación al contratista por los cambios en la economía del contrato.	407
	B) Compensación por modificaciones impuestas por la Administración contratante (<i>ius variandi</i>) o que son resultado de decisiones de los poderes públicos (<i>factum principis</i>) que afectan al objeto del contrato.	411
	C) Fuerza mayor	415
	D) Revisión de precios	418
	E) La doctrina del riesgo imprevisible	421
X.	La extinción de los contratos administrativos.	427
1.	<i>El cumplimiento del contrato</i>	427
	A) La recepción o conformidad	428
	B) En particular el cumplimiento del contrato de servicios públicos: la reversión del servicio y de las instalaciones.	431
2.	<i>La resolución de los contratos</i>	433
	A) Enunciados legales y clasificación de los supuestos.	433
	B) La pérdida o restricción de la personalidad o la capacidad del contratista	433
	C) El incumplimiento del contratista	434
	D) Incumplimiento de la Administración	439
	E) Modificación, suspensión o supresión del objeto del contrato por la Administración	441
	F) Mutuo disenso	443
	G) Otras causas de resolución.	444
XI.	Cesión del contrato y subcontrato	445
	Bibliografía	448

CAPÍTULO TERCERO

LA ACTUACIÓN REGULATORIA
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I. Las clasificaciones doctrinales dominantes durante el siglo XX sobre las formas de actuación de la Administración y su relación con los derechos de los ciudadanos: revisión dogmática de las mismas	487
1. <i>La doctrina de «las formas de la actuación administrativa»: su necesaria reconsideración.</i>	487
2. <i>Del poder de policía a la ideología del servicio público</i>	492
II. Del servicio público al Estado regulador y garante	497
1. <i>El desarrollo de la ideología de la regulación</i>	497
2. <i>El estado de la doctrina de la regulación económica: proyecciones a otros ámbitos de la actuación pública</i>	500
3. <i>Regulación y autorregulación en el conjunto de relaciones entre el Estado y la sociedad</i>	507
4. <i>Regulación y colaboración público-privada en el sector social</i>	517
A) <i>El desarrollo exponencial del denominado tercer sector</i>	517
B) <i>La equidistancia entre el Estado y el mercado</i>	522
III. Las manifestaciones de la potestad de regulación: cuadro sistemático	526
IV. Las potestades administrativas de regulación: contenido y límites	532
1. <i>Algunas características</i>	532
2. <i>Proyecciones en materia de organización administrativa: el doble sentido de la independencia de los reguladores</i>	533
3. <i>La transparencia de los procedimientos</i>	537
4. <i>La contribución privada a la formulación de algunos instrumentos regulatorios de carácter normativo</i>	541
A) <i>La normalización.</i>	541
B) <i>Efectos jurídico-públicos de las normas técnicas y otras actuaciones privadas en materia de seguridad y calidad.</i>	546
5. <i>Principios jurídicos que disciplinan el ejercicio de las potestades y su control</i>	557

V. La regulación de los servicios de interés general	562
1. <i>Actualización de un viejo concepto: servicios públicos, servicios de interés general, servicios de interés económico general, servicios sociales de interés general, servicios no económicos de interés general, servicio universal, misiones de servicio público</i>	562
2. <i>Los servicios de titularidad pública.</i>	567
3. <i>El problema de la compatibilidad de los servicios de titularidad pública con el Derecho comunitario</i>	574
4. <i>La habilitación constitucional para la reserva al sector público de servicios esenciales.</i>	580
5. <i>Límites a las reservas derivados de su afectación a otros derechos constitucionales</i>	585
6. <i>Principios del régimen jurídico de los servicios de titularidad pública</i>	590
A) Principios concernientes a su funcionamiento.	590
B) Los usuarios y sus relaciones con el servicio.	591
a) El derecho al establecimiento del servicio	591
b) Derechos y deberes.	595
C) En particular, las contraprestaciones por la utilización de los servicios públicos	597
a) Tasas y tarifas.	597
b) La intervención administrativa en la formación de los precios, tarifas y peajes por la utilización de servicios de interés general.	600
7. <i>Las formas de gestión de los servicios de titularidad pública</i>	606
A) Evolución.	606
B) La distinción tradicional entre gestión directa e indirecta y sus manifestaciones.	608
C) La ampliación de los instrumentos de gestión.	613
8. <i>Los servicios de interés económico general</i>	613
A) Principios de ordenación	614
B) Límites a la aplicación de las reglas de la libre competencia.	618
C) Limitaciones a la financiación privilegiada	625
9. <i>Los servicios de interés general prestados en régimen de libre competencia y los servicios no económicos</i>	631
A) Servicios de interés general prestados en régimen de competencia	631
B) Servicios de interés general no económicos	632
a) Los servicios de autoridad.	632

	b) Los servicios de solidaridad	637
10.	<i>El servicio universal</i>	642
VI.	Regulación de los derechos	649
1.	<i>La doctrina sobre las diferencias entre derechos constitucionales según requieran o no prestaciones de los poderes públicos para su realización y ejercicio: revisión crítica</i>	649
2.	<i>Configuración legal y delimitación administrativa de los derechos</i>	654
	A) El marco constitucional	654
	B) La definición del contenido de los derechos	659
	a) Regulación y privación del derecho	659
	b) Limitaciones, deberes y obligaciones	662
	C) El régimen estatutario de los derechos	668
	a) El caso de la propiedad del suelo y otros derechos de propiedad	668
	b) El régimen estatutario de la libertad de empresa	673
3.	<i>En particular, autorizaciones, comunicaciones y declaraciones responsables</i>	677
	A) El régimen jurídico tradicional de las autorizaciones y sus transformaciones	677
	B) Autorizaciones generales y licencias individuales	680
	C) La revisión de la doctrina establecida: la radical restricción de las autorizaciones previas por su carácter obstaculizador de la libertad.	684
	D) Los principios jurídicos que disciplinan el régimen de las autorizaciones	690
	E) Comunicaciones previas y declaraciones responsables	697
4.	<i>Supervisión e inspección</i>	703
	A) La regulación de la información	703
	B) La potestad de inspección	705
	C) El ejercicio de funciones públicas de control, inspección y certificación por entidades colaboradoras de carácter privado	713
	a) La expansión del fenómeno del ejercicio privado de funciones públicas al control, inspección y certificación en diversos sectores regulados	713
	b) La aplicación de las técnicas de acreditación y control por entidades privadas al otorgamiento y supervisión de licencias municipales	717
	c) El régimen jurídico de las entidades colaboradoras que ejercen funciones públicas de certificación, control e inspección	720
5.	<i>Resolución de conflictos: administrativización de las garantías</i>	723

VII. Regulación de empresas y mercados	728
1. <i>Regulación y competencia</i>	728
2. <i>La competencia como un marco jurídico para el ejercicio de actividades económicas públicas y privadas</i>	731
A) La organización de la defensa de la competencia	731
B) La prohibición de prácticas colusorias	732
C) El abuso de posición dominante	735
D) Las concentraciones	740
E) Procedimientos en materia de competencia	744
a) En Derecho Comunitario	744
b) La legislación española de defensa de la competencia	747
3. <i>La iniciativa empresarial pública</i>	748
A) Neutralidad constitucional, neutralidad comunitaria sobre la propiedad pública o privada de las empresas	748
B) Sometimiento de las empresas públicas a la libre competencia	754
C) El concepto económico o funcional de empresa y su aplicación a organismos administrativos	758
D) La igualdad de condiciones financieras de las empresas públicas y privadas	763
4. <i>El sometimiento de la actividad económica de la Administración pública a las reglas de mercado</i>	771
A) Fundamentos	771
B) La doctrina de la «acción de Estado».	773
5. <i>Regulaciones para asegurar la competencia en igualdad de condiciones</i>	778
A) Acceso a redes, infraestructuras, instalaciones y servicios	778
B) Separación de actividades y contabilidades	789
6. <i>Subvenciones y ayudas públicas</i>	794
A) Los principios de ordenación de las subvenciones públicas	794
B) Régimen jurídico comunitario de las ayudas públicas.	798
7. <i>Intervenciones de empresas</i>	804
A) En general: artículo 128.2 CE	804
B) Algunos ejemplos en la legislación sectorial: Bancos, Cajas y sector energético.	806
VIII. Bienes públicos y regulación	811
1. <i>Funciones y bienes fuera del comercio</i>	811
2. <i>Bienes de dominio público y bienes patrimoniales</i>	812

3.	<i>Determinación constitucional y determinación legal de la demanialidad: los límites de la demanialización de bienes</i>	815
4.	<i>La afectación de los bienes</i>	819
5.	<i>Adquisición y enajenación</i>	821
6.	<i>Utilización de los bienes públicos</i>	824
7.	<i>La protección y defensa de los bienes públicos.</i>	827
	A) Inventarios	828
	B) Registros	829
	C) Investigación, deslinde, recuperación posesoria, desahucio administrativo	830
	D) Inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad	833
	E) Otras técnicas de protección	835
IX.	Privación de la propiedad y los derechos patrimoniales como límite de la regulación: la expropiación forzosa	837
1.	<i>Regulación y expropiación</i>	837
2.	<i>Concepto, ámbito y manifestaciones de la expropiación forzosa</i>	841
3.	<i>El carácter de la reserva de ley en la expropiación forzosa: expropiaciones directas por ley y expropiaciones en el marco de la ley. La declaración de utilidad pública o de interés social</i>	846
4.	<i>Sujetos del procedimiento expropiatorio.</i>	854
	A) Expropiante	854
	B) Beneficiario	855
	C) Expropiado.	857
5.	<i>El procedimiento expropiatorio general</i>	859
	A) La declaración de necesidad de ocupación	860
	a) Finalidad y contenido	860
	b) Impugnación de los actos que concretan la <i>causa expropiandi</i> y declaran la necesidad de ocupación	863
	c) Extensión de la expropiación a bienes no necesarios. La cuestión de las expropiaciones parciales	865
	B) La determinación del justiprecio.	868
	a) La regla del previo pago.	868
	b) La determinación del precio por mutuo acuerdo	874
	c) La significación jurídica del justo precio	875
	d) Criterios para la valoración	877
	e) El procedimiento de fijación del justiprecio. El Jurado de Expropiación	880
	C) Pago y toma de posesión	882
	D) Retasaciones e indemnizaciones por retrasos en la fijación del justiprecio o en el pago	883

E) Especialidades en las expropiaciones urgentes	886
6. <i>Reversión de los bienes expropiados</i>	888
A) Naturaleza y justificación del derecho de reversión	888
B) Excepciones al derecho de reversión	890
C) El ejercicio del derecho	893
7. <i>Procedimientos especiales</i>	894
A) En la legislación de expropiación forzosa	894
B) Expropiaciones urbanísticas	896
Bibliografía	899

CAPÍTULO CUARTO

LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

I. Formación, reconocimiento constitucional y expansión de la potestad sancionadora de la Administración	935
II. Las relaciones entre las sanciones administrativas y la justicia penal	943
1. <i>La comunidad de principios y las diferencias entre el poder punitivo penal y el administrativo</i>	943
2. <i>La cuestión de la libertad del legislador para configurar como delitos o como infracciones administrativas determinadas conductas</i>	947
3. <i>Precedencia del enjuiciamiento penal: el sentido de la regla y sus excepciones</i>	952
4. <i>Concurrencia de condenas penales y sanciones administrativas: el alcance del non bis in idem</i>	954
5. <i>El problema de la penalización del Derecho Administrativo</i>	958
III. Los principios constitucionales aplicables a la potestad sancionadora administrativa	962
1. <i>Los principios consagrados en la Constitución: repeticiones, interpretaciones y desarrollos por el legislador ordinario</i>	962
2. <i>Principio de legalidad</i>	965
3. <i>Antijuridicidad</i>	971
4. <i>Principio de tipicidad</i>	974
5. <i>Presunción de inocencia</i>	979
6. <i>Culpabilidad</i>	985
7. <i>Principio de proporcionalidad</i>	993

888	8.	<i>Irretroactividad de las disposiciones sancionadoras</i>	996
888	9.	<i>Prescripción</i>	1000
888	IV.	El procedimiento sancionador	1003
893	1.	<i>Iniciación del procedimiento</i>	1004
894		A) El acuerdo de iniciación y medidas provisionales	1004
894		B) La posición jurídica del denunciante	1007
896	2.	<i>Instrucción</i>	1012
896		A) La puesta en conocimiento de los hechos que se imputan, y de su posible calificación	1013
896		B) Prueba	1015
		a) La prueba pertinente	1015
		b) El derecho a no declarar contra sí mismo	1017
		C) La propuesta de resolución	1022
		a) Contenido y significación	1022
		b) La correlación entre el pliego de cargos, la propuesta de resolución y la resolución sancionadora	1022
	3.	<i>Resolución; la sanción y su contenido</i>	1026
	Bibliografía		1031
	Índice alfabético de autores		1057
	Índice de materias		1085