

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

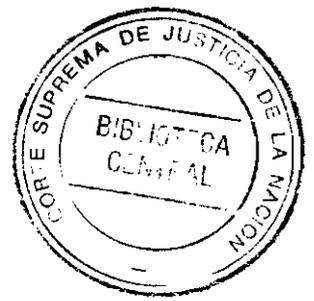


TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO PÚBLICO GENERAL

TOMO I

Biblioteca de la Corte Suprema	
Nº de Orden	107.520
Ubicación	A1995

THOMSON
—★—™
CIVITAS



	<u>Página</u>
Prólogo	21
CAPÍTULO PRIMERO INTRODUCCIÓN	
I. La Administración y el Derecho Administrativo contemporáneos	25
1. LOS DOGMAS DEL PRIMER CONSTITUCIONALISMO Y LA CONFIGURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CONTEMPORÁNEA	25
A. <i>Introducción a las repercusiones jurídico-administrativas de la separación de poderes</i>	25
B. <i>Administraciones públicas y garantías de los derechos</i>	28
C. <i>Las consecuencias de los principios de unidad e igualdad</i>	31
D. <i>La transformación del orden económico, la idea de bienestar, las obras públicas y el papel de la Administración Pública</i>	37
E. <i>Las propiedades administrativas</i>	41
2. LA HERENCIA DEL ANTIGUO RÉGIMEN: LA CONCENTRACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LOS SERVICIOS SOCIALES Y ECONÓMICOS	42
II. Las concepciones del Derecho Administrativo	49
1. LAS GRANDES CONSTRUCCIONES TEÓRICAS: ACTOS DE AUTORIDAD-ACTOS DE GESTIÓN, EL SERVICIO PÚBLICO, LA PRERROGATIVA Y LA TEORÍA DE LA PERSONALIDAD Y EL DERECHO ESTATUTARIO; ANÁLISIS Y CRÍTICA	49
2. RESERVAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y RESERVAS DE DERECHO PRIVADO EN EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN	60
3. DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO PENAL. LA PENALIZACIÓN DEL DERECHO PÚBLICO. INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DE LAS RELACIONES; CUESTIONES PREJUDICIALES Y <i>NON BIS IN IDEM</i>	68
III. Las transformaciones del Derecho Administrativo	82
Bibliografía	90

CAPÍTULO SEGUNDO

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS GARANTÍAS DE LOS DERECHOS EN EL ESTADO LEGAL

I.	Las bases filosóficas de las constituciones de los modernos	97
1.	SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES: LA EVOLUCIÓN DE LAS IDEAS HASTA LA TEORÍA DE LA SEPARACIÓN	98
2.	SOBRE LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS. LAS FUENTES DEL PENSAMIENTO SOBRE LOS DERECHOS INDIVIDUALES: LAS RAÍCES ESPAÑOLAS	108
II.	El papel de la ley y la posición del ejecutivo en los modelos constitucionales históricos americano y francés	119
1.	LAS PECULIARIDADES DEL PENSAMIENTO Y DE LA SOCIEDAD AMERICANA	119
2.	EL BALANCE Y CONTRAPESO DE LOS PODERES EN NORTEAMÉRICA: LOS FUNDAMENTOS DE LA CONFIANZA EN UN EJECUTIVO FUERTE	123
3.	DOS MÉTODOS PARA EVITAR EL ABSOLUTISMO LEGISLATIVO	126
	A. <i>El Federalismo</i>	126
	B. <i>La supremacía de la Constitución</i>	128
4.	LAS LIMITACIONES AL CONTROL DEL PODER EJECUTIVO POR EL JUDICIAL	132
5.	LAS PARTICULARIDADES DE LA SEPARACIÓN DE PODERES EN FRANCIA	136
6.	LOS FUNDAMENTOS Y LAS CONSECUENCIAS DE LA SOBERANÍA DEL LEGISLATIVO	148
7.	LA PRESERVACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS GARANTÍAS DE LOS DERECHOS: LA FALTA DE UN CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD	155
8.	BALANCE SOBRE LAS DIFERENCIAS ENTRE LOS SISTEMAS AMERICANO Y FRANCÉS. ESTATALISMO E INDIVIDUALISMO. APUNTE SOBRE SUS CONSECUENCIAS PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	159
	A. <i>Las polémicas clásicas sobre la originalidad y diferencias de los dos modelos y las aportaciones doctrinales recientes</i>	159
	B. <i>Consecuencias para las funciones que se atribuyen a las Administraciones Públicas</i>	169
III.	Los poderes y los derechos en el primer constitucionalismo español	176
1.	CONSTITUCIÓN HISTÓRICA. CONSTITUCIÓN NUEVA	176
2.	LA ARTICULACIÓN DE LOS PODERES Y EL LEGICENTRISMO MODERADO	186
	A. <i>El reparto de las funciones del Estado y la participación en la aprobación de la ley</i>	186
	B. <i>La supremacía de la ley</i>	192
3.	LA ACTUALIZACIÓN Y POSITIVACIÓN DE LOS DERECHOS HISTÓRICOS DE LOS CIUDADANOS. SUS GARANTÍAS. UN PROGRAMA DE ADMINISTRACIÓN	194
	A. <i>La consagración de los derechos: propiedad, libertad personal, garantías procesales. Proyecciones de la igualdad</i>	194



B. <i>Los deberes de prestación de la Administración Pública: el correlativo reconocimiento de derechos sociales</i>	198
C. <i>La protección de la Constitución</i>	199

IV. El desarrollo del régimen jurídico de la Administración en el Estado legal	202
1. LOS COMPLEMENTOS DEL REINO DE LA LEY	202
A. <i>La complejidad de las normas y las interferencias de los tribunales en el poder legislativo durante el Antiguo Régimen</i>	202
B. <i>Tipología, características y procedimiento de elaboración de la legislación española en el Antiguo Régimen</i>	208
C. <i>El interés por las normas claras y técnicamente bien hechas: la nomofilia en el Nuevo Régimen</i>	212
D. <i>Ley, Código, Derecho</i>	215
2. LA EXTENSIÓN DEL MONOPOLIO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA	220
A. <i>La aparición del poder reglamentario en Francia</i>	220
B. <i>La emergencia del poder reglamentario en España</i>	226
C. <i>Fundamentos de la relación ley-reglamento en el constitucionalismo originario y su equilibrio posterior</i>	228
3. LA LEY Y LA JUSTICIA	235
A. <i>La búsqueda de una nueva planta y de nuevos principios de organización de la Justicia</i>	235
B. <i>La prohibición general de que los jueces legislen y su significación</i>	242
C. <i>Las matizaciones a la prohibición de que el legislador juzgue</i>	248
4. LAS RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y LA JUSTICIA	253
A. <i>Las opciones del primer constitucionalismo sobre el control judicial de las resoluciones administrativas</i>	253
B. <i>La separación de la Administración de la justicia ordinaria y la formación del contencioso administrativo en España</i>	263
C. <i>Las propuestas sobre la implantación de lo contencioso-administrativo y las leyes de 1845</i>	274
D. <i>La regulación de otros privilegios procesales básicos de la Administración</i>	280
a) <i>La prohibición de interdictos contra la Administración y sus matizaciones ulteriores</i>	280
b) <i>El privilegio de la inembargabilidad de los bienes públicos</i> ..	283
c) <i>Las vías previas, el carácter revisor del contencioso y la ejecutividad de los actos administrativos</i>	286
d) <i>La autorización previa para procesar a los funcionarios públicos</i>	292
E. <i>Los conflictos jurisdiccionales</i>	298
Bibliografía	300

CAPÍTULO TERCERO

EL SOMETIMIENTO DE LOS PODERES PÚBLICOS AL DERECHO EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL

I.	Del Estado legal al Estado constitucional. La reordenación de las relaciones entre los poderes públicos. La significación de la legalidad y la posición de la Administración	313
1.	LA CONSTRUCCIÓN TEÓRICA Y LA DINÁMICA DE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE DERECHO LEGAL	313
2.	LA CONCEPCIÓN DE LA LEGALIDAD Y DE LAS RELACIONES ENTRE PODERES EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL. RASGOS GENERALES	321
II.	El sometimiento de la ley a la Constitución: la reducción del legicentrismo y el problema de la delimitación de un ámbito exclusivo de las funciones administrativa y judicial frente a las decisiones del legislador	329
1.	INTRODUCCIÓN	329
2.	LA EMERGENCIA DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES EN EUROPA Y SU CONSOLIDACIÓN	331
3.	EL PROBLEMA DE LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES DEL LEGISLADOR EN RELACIÓN CON LOS DEMÁS PODERES DEL ESTADO	345
	A. <i>El acotamiento de un ámbito material a la ley</i>	346
	B. <i>La interferencia del legislador en otras funciones del Estado y la preservación de derechos fundamentales: las leyes de caso concreto</i>	351
	C. <i>Las convalidaciones legislativas y el problema de la preservación de un ámbito constitucionalmente reservado a las decisiones de los Tribunales</i>	370
4.	SOBRE LA RESERVA DE ADMINISTRACIÓN Y LA RESERVA DE JURISDICCIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978	381
	A. <i>La reserva de Administración: sentido de la tesis y su falta de justificación positiva</i>	381
	B. <i>La fundamentación constitucional de la reserva de jurisdicción</i>	385
III.	La constitucionalización de la legalidad	394
1.	LA DOCTRINA CLÁSICA DE LA LEGALIDAD Y SUS MODULACIONES CONSTITUCIONALES	394
2.	LA LEGALIDAD SIN LEY	400
	A. <i>Los principios generales en el Derecho Público</i>	402
	B. <i>La positivación de los principios: legalización y constitucionalización</i>	410
	C. <i>Los derechos fundamentales como principios generales</i>	418
IV.	La fragmentación de la legalidad	430
1.	RESERVA DE LEY Y CONTRIBUCIÓN DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA A LA DEFINICIÓN DE LA LEGALIDAD	431
2.	LA MULTIPLICACIÓN DE LOS LEGISLADORES INTERNOS	440

	Página
3. LA FRAGMENTACIÓN DEL SOBERANO	443
A. <i>Legalidad y soberanía</i>	443
B. <i>La legalidad supranacional</i>	449
C. <i>La globalización jurídica</i>	455
4. LA CONTRIBUCIÓN DE LAS NORMAS PRIVADAS A LA FORMACIÓN DE LA LEGALIDAD. LA LEGALIDAD BLANDA	463
V. La contribución de los tribunales a la definición de la legalidad	467
1. EL ORDEN CONSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES ENTRE LA LEGISLACIÓN Y LA JURISDICCIÓN. FUNDAMENTOS, PATOLOGÍAS Y CONSECUENCIAS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA LEGALIDAD	467
2. LA CREACIÓN JURISPRUDENCIAL DE NORMAS INTEGRANTES DE LA LEGALIDAD: HISTORIA Y POSIBILIDADES CONSTITUCIONALES	480
3. LOS LÍMITES DE LA CONTRIBUCIÓN JURISDICCIONAL A LA DEFINICIÓN DE LA LEGALIDAD. EL PROBLEMA DE LA RETROACTIVIDAD DE LA JURISPRUDENCIA	488
4. LA PREDECIBILIDAD Y ESTABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA: LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE PRECEDENTES Y SU JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL	498
VI. La delimitación por la legalidad de las potestades administrativas y las técnicas de control de su atribución y ejercicio	506
1. INTRODUCCIÓN: SEPARACIÓN DE PODERES, PROGRAMACIÓN NORMATIVA Y CONTROL JUDICIAL DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS	506
2. LOS GRADOS DE DETERMINACIÓN LEGAL DE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS: LO REGLADO Y LO DISCRECIONAL	510
A. <i>Atribución de potestades y definición del interés general</i>	510
B. <i>Potestades regladas y potestades discrecionales. Los elementos reglados de lo discrecional</i>	518
C. <i>En particular, el tiempo en el ejercicio de la potestad y su utilización obligatoria</i>	525
3. LA LIBERTAD DE ELECCIÓN Y LOS MÁRGENES DE APRECIACIÓN: CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS Y DOCTRINA UNITARIA DE LA DISCRECIONALIDAD	529
4. LOS LÍMITES DE LAS POTESTADES DISCRECIONALES Y SU CONTROL JUDICIAL	539
A. <i>Sobre el progresivo perfeccionamiento de las técnicas de control y su utilización por los tribunales</i>	539
B. <i>Previsibilidad y concreción de las potestades discrecionales</i>	544
C. <i>La determinación de los hechos</i>	552
D. <i>La desviación de poder. Ciclos en su utilización como técnica de control. Problemas aplicativos. Interpretación jurisprudencial</i>	561
E. <i>La aplicación de los principios generales del Derecho para el control de la discrecionalidad, razonabilidad, interdicción de la arbitrariedad, igualdad, confianza legítima, enriquecimiento injusto y otros</i>	568
F. <i>En especial, el control de la discrecionalidad de carácter político y técnico</i>	585

	Página
VII. La decisión ejecutoria y otras posiciones singulares de la Administración ante la Justicia	602
1. DECISIÓN EJECUTORIA Y EJECUCIÓN FORZOSA. FUNDAMENTOS. RECONSIDERACIÓN DE LA DOCTRINA DE LA AUTOTUTELA	602
2. LA EJECUTIVIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y EL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA	613
3. REDUCCIÓN PROGRESIVA DE LAS DEMÁS POSICIONES PRIVILEGIADAS DE LA ADMINISTRACIÓN ANTE LA JUSTICIA. PRERROGATIVAS INCOMPATIBLES CON LA CONSTITUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL	622
VIII. Las mutaciones del viejo sistema de conflictos jurisdiccionales	633
Bibliografía	642

CAPÍTULO CUARTO

LA FORMACIÓN HISTÓRICA DE LAS INSTITUCIONES Y TÉCNICAS JURÍDICAS DE LA ACCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DEL ESTADO LEGAL

I. La emergencia de la Administración contemporánea y la creación del ciudadano. Las consecuencias de la uniformidad y la igualdad	679
1. LA UNIDAD Y LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	679
A. <i>Las consecuencias de la unidad y el debate sobre el federalismo</i>	679
B. <i>La nueva organización territorial francesa</i>	682
C. <i>La organización territorial de la Administración española: de las demarcaciones antiguas al establecimiento de una división uniforme del territorio</i>	689
D. <i>La emergencia de la Administración territorial española contemporánea</i> ...	695
2. LAS PRESTACIONES ADMINISTRATIVAS Y LOS DERECHOS VINCULADOS A LA REGLA DE LA IGUALDAD	706
A. <i>La consagración del principio y sus consecuencias generales</i>	706
B. <i>La igualdad ante los servicios públicos</i>	710
C. <i>En especial, el acceso a los cargos públicos y la igualdad ante las cargas tributarias</i>	715
II. La creación y el desarrollo inicial de los servicios públicos sociales	724
1. LA PROYECCIÓN SOCIAL DEL PRIMER CONSTITUCIONALISMO EUROPEO	724
2. LA ASUNCIÓN POR LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PRESTADOS POR LA IGLESIA Y OTRAS ORGANIZACIONES SOCIALES DURANTE EL ANTIGUO RÉGIMEN	727
A. <i>La primera reducción de la posición social de la Iglesia</i>	727
B. <i>La sustitución general por la Administración Pública de los servicios prestados por organizaciones sociales. La eliminación de instituciones intermedias entre el Estado y la sociedad</i>	731
3. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE BENEFICENCIA	747
4. EL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS SANITARIOS PÚBLICOS	755

5.	LA ASUNCIÓN POR LA ADMINISTRACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENSEÑANZA	767
III.	El derecho de propiedad y la emergencia del nuevo orden económico	778
1.	LA TRANSFORMACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD	778
A.	<i>Los postulados generales de la reforma</i>	778
B.	<i>La propiedad de la tierra en la España del Antiguo Régimen</i>	781
C.	<i>Las propuestas ilustradas de reforma</i>	786
D.	<i>El nuevo régimen de la propiedad, como derecho subjetivo y libre</i>	791
2.	LA CREACIÓN DE UN MERCADO PARA LA PROPIEDAD Y LA MULTIPLICACIÓN DE LOS PROPIETARIOS: LA DESAMORTIZACIÓN	795
A.	<i>El contenido y alcance de la legislación desamortizadora</i>	795
B.	<i>La administración de los bienes nacionalizados</i>	803
IV.	Propiedad pública, obra pública y expropiación forzosa	807
1.	LA CREACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO	808
2.	EL PATRIMONIO PRIVADO DEL ESTADO: FUNDAMENTOS DE SU CONSOLIDACIÓN. EN ESPECIAL, LOS BIENES DE LA CORONA Y LOS MONTES	824
3.	LAS PROPIEDADES DE LOS PUEBLOS	832
4.	LAS OBRAS PÚBLICAS COMO MANIFESTACIÓN ESENCIAL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DEL ESTADO	836
A.	<i>La política de obras públicas y la organización administrativa a su servicio: la creación de los Cuerpos de Ingenieros</i>	836
B.	<i>La ejecución directa de las obras públicas por la Administración y la ejecución por concesionario interpuesto</i>	840
C.	<i>Las obras urbanas</i>	847
5.	LA EXPROPIACIÓN COMO INSTRUMENTO DE INTERVENCIÓN EN LA PROPIEDAD PRIVADA Y AL SERVICIO DE LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS PÚBLICAS	853
A.	<i>La sacralización de la propiedad privada y la Ley de 1836. Las garantías de los expropiados</i>	853
B.	<i>La desvinculación de la expropiación y la obra pública: del problema de las ocupaciones temporales a la expropiación como técnica para la recuperación de plusvalías</i>	859
V.	La intervención del Estado en la economía. Servicios económicos y empresas públicas	862
1.	EL CICLO ECONÓMICO CONTEMPORÁNEO DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA	862
2.	ESTADO Y MERCADO DURANTE EL ANTIGUO RÉGIMEN	864
A.	<i>La intervención pública en un mercado fragmentado: los obstáculos al comercio</i>	864

	<u>Página</u>
B. <i>Empresas públicas y empresas privadas. Las Reales Fábricas y las compañías privilegiadas</i>	870
C. <i>Carreteras, caminos, canales y el problema de los transportes</i>	874
D. <i>Estatización, arrendamiento y gestión directa del servicio de correos</i>	878
E. <i>La actividad financiera del Estado y el control de la actividad financiera privada</i>	882
3. LA LIBERALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA DURANTE EL SIGLO XIX Y LA POSICIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	891
A. <i>Los primeros pasos para la formación del mercado único: la libertad de industria y comercio</i>	891
B. <i>De nuevo sobre la ideología de la obra pública: carreteras y canales; el desarrollo del ferrocarril</i>	896
C. <i>El mantenimiento por el Estado de la titularidad y gestión de algunos servicios de carácter económico</i>	906
D. <i>El desarrollo de los servicios financieros: Cajas de Ahorros y Bancos</i>	910
E. <i>Los servicios económicos municipales</i>	923
4. EL NACIONALISMO ECONÓMICO Y LA ESTATALIZACIÓN	927
A. <i>Los fundamentos del nacionalismo económico y de la nueva estatización</i> ..	927
B. <i>La corriente estatizadora y la alternativa de la regulación de las actividades empresariales privadas de interés público</i>	931
C. <i>Las consecuencias para las obras públicas. Las innovaciones en materia de gestión de servicios: la participación ciudadana en los organismos de gestión</i>	936
D. <i>La regulación de empresas privadas y la participación en empresas de economía mixta como formas de intervención administrativa</i>	939
E. <i>La ampliación de los monopolios de Estado y las diversas técnicas utilizadas para su gestión</i>	951
F. <i>Las nacionalizaciones de la postguerra civil</i>	969
G. <i>La expansión de la empresa pública y las distorsiones de la competencia libre</i>	976
VI. La sistematización por el Derecho Administrativo del régimen jurídico de las funciones sociales y económicas de la Administración: la doctrina y las técnicas del servicio público	980
1. LA DOGMÁTICA DEL SERVICIO PÚBLICO	980
2. LA HABILITACIÓN LEGISLATIVA GENERAL PARA LA INTERVENCIÓN DIRECTA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL: EN PARTICULAR, LAS MUNICIPALIZACIONES. LA ARTICULACIÓN TÉCNICA FINAL DE LAS FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	984
Bibliografía	995

CAPÍTULO QUINTO

LAS FUNCIONES SOCIALES Y ECONÓMICAS PÚBLICAS EN EL ESTADO SOCIAL Y EN EL MARCO ECONÓMICO DE LOS MERCADOS LIBRES

I.	Sobre las transformaciones que experimenta al final del siglo XX el estado gestor y prestador de servicios. Sus fundamentos y consecuencias	1007
II.	El desarrollo del Estado social y la exigibilidad de los derechos económicos y sociales	1013
	1. PRELIMINAR	1013
	2. LA FORMACIÓN Y LA CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO SOCIAL	1015
	3. LA EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES	1023
	4. LA PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES Y EMPRESAS PRIVADAS EN LA GESTIÓN DE LAS PRESTACIONES DE CARÁCTER SOCIAL	1036
III.	El marco general de la intervención pública en la economía	1046
	1. LIBERTAD DE EMPRESA. EL FORTALECIMIENTO DE LA EMPRESA PRIVADA: NUEVAS JUSTIFICACIONES ECONÓMICAS, TECNOLÓGICAS Y CONSTITUCIONALES	1046
	2. LA APERTURA DEL MERCADO A LAS EMPRESAS PRIVADAS: ALGUNOS LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LAS DECISIONES PRIVATIZADORAS	1057
	A. <i>Los servicios públicos constitucionales y de soberanía</i>	<i>1057</i>
	B. <i>Las decisiones de privatización que afectan a las competencias constitucionales o estatutarias de otros poderes territoriales</i>	<i>1063</i>
	C. <i>Las reservas públicas de control de las empresas privatizadas</i>	<i>1068</i>
	3. LA INICIATIVA EMPRESARIAL PÚBLICA	1074
	A. <i>Neutralidad constitucional, neutralidad comunitaria sobre la propiedad pública o privada de las empresas</i>	<i>1074</i>
	B. <i>Empresa pública y competencia: planteamiento general</i>	<i>1080</i>
	C. <i>El concepto económico o funcional de empresa y su aplicación a organismos administrativos</i>	<i>1083</i>
	D. <i>La igualdad de condiciones financieras de las empresas públicas y privadas .</i>	<i>1089</i>
	E. <i>La reestructuración del sector empresarial público del Estado para acomodarlo a los nuevos principios constitucionales y comunitarios</i>	<i>1097</i>
	F. <i>La adaptación al mercado de la contratación pública. Remisión</i>	<i>1102</i>
	4. LAS RESERVAS AL SECTOR PÚBLICO DE RECURSOS Y SERVICIOS ESENCIALES	1105
	A. <i>Los perfiles de la habilitación constitucional: delimitación de lo «esencial» ..</i>	<i>1105</i>
	B. <i>Reservas contra la libertad y la propiedad</i>	<i>1111</i>
	5. EL SOMETIMIENTO GENERAL DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A LAS REGLAS DE MERCADO, INCLUIDOS REGLAMENTOS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS. CONSECUENCIAS SOBRE SU CONTROL	1123

IV. El régimen jurídico general de los servicios públicos económicos	1130
1. LA RECONSIDERACIÓN DEL RÉGIMEN DE LOS SERVICIOS ECONÓMICOS Y SU COMPATIBILIDAD CON EL MERCADO	1130
A. <i>Crisis, transformaciones y sostenimiento</i>	1130
B. <i>Los principios de ordenación de los servicios públicos económicos en el mercado libre</i>	1130
2. LAS EXCEPCIONES A LA APLICACIÓN DE LAS REGLAS DE LA COMPETENCIA	1144
A. <i>Los servicios de interés económico general</i>	1144
B. <i>Cumplimiento de las reglas del mercado vs. ayudas a empresas encargadas de misiones de servicio público</i>	1151
C. <i>Los servicios de autoridad</i>	1156
D. <i>Los servicios públicos de solidaridad</i>	1162
3. LA IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO A EMPRESAS QUE OPERAN EN EL MERCADO: EL SERVICIO UNIVERSAL	1166
V. Organización, contenido y régimen jurídico de la función de regulación	1172
1. CARACTERES GENERALES DE LA FUNCIÓN DE REGULACIÓN Y PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN DE LOS REGULADORES	1172
2. LA FEDERACIÓN DE LOS REGULADORES	1180
3. REFERENCIA A UN PRINCIPIO ESENCIAL DE ORGANIZACIÓN: LA SEPARACIÓN DE LOS REGULADORES Y LOS OPERADORES	1190
4. SOBRE ALGUNOS CONTENIDOS TÍPICOS DE LA FUNCIÓN DE REGULACIÓN	1194
A. <i>Panorámica general de las técnicas básicas</i>	1194
B. <i>La obtención y la utilización de la información sobre empresas y mercados</i> ...	1197
C. <i>La regulación mediante normas</i>	1205
D. <i>Las características de la regulación mediante autorizaciones</i>	1210
E. <i>La defensa de la competencia</i>	1221
F. <i>La regulación de la competencia: en especial, las ayudas públicas</i>	1238
VI. El desarrollo de la autorregulación: su significación jurídico constitucional y sus técnicas	1248
1. LOS FUNDAMENTOS Y EL ÁMBITO DE LA AUTORREGULACIÓN	1249
2. LA AUTORREGULACIÓN NORMATIVA	1262
A. <i>El impulso comunitario y sus consecuencias</i>	1262
B. <i>La normalización: características generales</i>	1267
C. <i>El valor vinculante de las normas técnicas</i>	1273
3. DECLARACIONES, CERTIFICACIONES, INFORMACIONES, AUDITORÍAS Y OTRAS MANIFESTACIONES DE LA AUTORREGULACIÓN EJECUTIVA	1279
4. LA ORGANIZACIÓN PRIVADA DE MERCADOS DE INTERÉS GENERAL	1286

II. La intervención privada en la financiación y gestión de obras e infraestructuras públicas	1292
1. INTRODUCCIÓN	1292
2. LA ADAPTACIÓN DE LA DOGMÁTICA DEL DOMINIO PÚBLICO	1296
A. <i>Expansión del dominio público y exclusión del mercado de los bienes que lo integran</i>	1296
B. <i>Dominio público, financiación privada: censos, leasing y garantías hipotecarias</i>	1300
3. LAS ADAPTACIONES DE LA LEGISLACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS. NUEVAS REGULACIONES DE LA CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA Y SU FINANCIACIÓN PRIVADA. RIESGOS Y GARANTÍAS	1308
4. EL CASO PARTICULAR DE LAS OBRAS DE URBANIZACIÓN	1316
bibliografía	1327
ÍNDICE ALFABÉTICO DE AUTORES	1355
ÍNDICE DE MATERIAS	1381

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid



TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO PÚBLICO GENERAL

II

EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Biblioteca de la Corte Suprema	
Nº de Orden	114.541
Ubicación	A 1996



iustel

ÍNDICE GENERAL

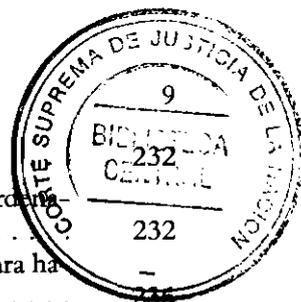


CAPÍTULO PRIMERO

ESTRUCTURA, CARACTERES Y DINÁMICA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

I. Significado y constitucionalización del concepto de ordenamiento jurídico.	23
1. <i>La idea de ordenamiento en la Constitución</i>	23
2. <i>La defectuosa regulación constitucional de la pluralidad de fuentes</i>	30
3. <i>La ordenación constitucional de la dinámica del sistema normativo: aspectos generales.</i>	43
4. <i>Las patologías del sistema normativo escrito y el problema del conocimiento del Derecho vigente</i>	48
A) <i>La crisis del ideal codificador.</i>	48
B) <i>Situación y correcciones de un sistema normativo caótico.</i>	56
C) <i>Los fundamentos constitucionales de la exigencia de certeza, claridad y predecibilidad de las normas escritas</i>	62
5. <i>La posición de los principios generales del Derecho</i>	67
A) <i>La significación actual de los principios en el ordenamiento jurídico</i>	67
B) <i>La fijación o determinación de los principios generales</i>	71
C) <i>La cuestión del rango de los principios generales.</i>	83
6. <i>Costumbres, prácticas y usos con relevancia normativa</i>	85
A) <i>Revisión crítica de la dogmática de la costumbre en el Derecho Público</i>	85
B) <i>Excurso sobre las prácticas, usos y precedentes con valor normativo de los órganos del Estado.</i>	95
C) <i>Legalización de las costumbres y costumbres independientes.</i>	102
D) <i>Las nuevas formas de creación social del Derecho: usos y prácticas normativas de origen privado y relevancia administrativa.</i>	108

7.	<i>La jurisprudencia</i>	114
	A) El antiguo debate sobre la jurisprudencia como fuente . .	114
	B) La posición de la jurisprudencia en el sistema de fuentes . .	121
	C) La ordenación de la jurisprudencia: la vinculación de los Tribunales	127
II.	Vigencia, validez y eficacia de las normas	131
1.	<i>La significación jurídica de los conceptos</i>	131
2.	<i>El inicio de la vigencia: la publicación de las normas</i>	139
	A) Los precedentes y los problemas de la consagración cons- titucional de la garantía de publicidad de las normas es- critas	139
	B) Naturaleza, requisitos y efectos de la publicación	146
3.	<i>Aplicabilidad, normas programáticas y eficacia directa</i>	152
4.	<i>El ciclo de la vigencia y las proyecciones de la eficacia</i>	158
	A) Suspensión, anulación y eficacia prospectiva	158
	B) Derogación, ultraactividad y reviviscencia	166
	a) Técnica, clases y justificación constitucional de la deroga- ción	166
	b) La ultraactividad ordinaria de las normas derogadas y la excepcional reviviscencia	174
5.	<i>Retroactividad e irretroactividad</i>	178
	A) Políticas legislativas y relevancia constitucional de la irre- troactividad	178
	B) La significación del concepto de retroactividad	184
	C) Los límites constitucionales a la retroactividad de las nor- mas: el papel del principio de confianza	190
	D) Retroactividad y responsabilidad	200
6.	<i>La aplicación territorial de las normas</i>	204
	A) De la delimitación del territorio en general	204
	B) La posible extraterritorialidad de algunas regulaciones de entidades infraestatales	209
7.	<i>El principio de buena fe como criterio básico para la aplicación de las normas</i>	213
III.	La ordenación de las relaciones internormativas	220
1.	<i>El principio de jerarquía</i>	220
	A) La formación del principio	220
	B) Régimen jurídico y aplicaciones de la jerarquía	226



2. <i>El principio de competencia</i>	
A) La competencia como clave de bóveda de los ordenamientos complejos	
B) Relevancia constitucional del principio y técnicas para hacerlo efectivo	
C) La dinámica de las competencias legislativas y sus efectos de desplazamiento e invalidación de normas en conflicto	240
D) La exclusividad y la técnica de las reservas normativas	247
E) La compartición, la concurrencia, y el principio de subsidiariedad como criterio relativo al ejercicio de las competencias	256
3. <i>El principio de prevalencia</i>	262
A) Precedentes y transformaciones del principio. Su significación	262
B) <i>Ámbito y efectos del principio de prevalencia.</i>	268
C) Regímenes singulares del principio de primacía: la concreción legislativa del reparto de competencias y sus garantías en los sistemas de justicia constitucional difusa	274
4. <i>El principio de supletoriedad</i>	277
A) Las propuestas fundamentales de interpretación del artículo 149.3 CE	277
B) La jurisprudencia constitucional: consideraciones sobre las críticas doctrinales	281
C) las funciones y aplicaciones de la cláusula de supletoriedad	289
Bibliografía	293

CAPÍTULO SEGUNDO

LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA

I. Planteamiento	311
II. La configuración histórica de las principales características de la Constitución como norma jurídica	316
1. <i>Los pactos constituyentes y sus transformaciones</i>	316
2. <i>La Constitución como norma superior: emergencia y crisis de la idea.</i>	328
3. <i>El control de la constitucionalidad de las leyes: las causas que determinaron el no establecimiento de un sistema de control de las leyes en el constitucionalismo europeo y los criterios seguidos para su implantación ulterior.</i>	337

4.	<i>La eficacia normativa de los contenidos materiales de las Constituciones decimonónicas.</i>	346
A)	Crítica de las tesis sobre el carácter no normativo de las Constituciones decimonónicas	346
B)	La eficacia de las determinaciones constitucionales sobre la organización del Estado	351
C)	La realización de los derechos y las garantías constitucionales para su efectivo ejercicio	358
a)	Planteamiento	358
b)	La trayectoria de la Declaración de Derechos de 1789	360
c)	Las libertades personales declaradas en las Constituciones decimonónicas. Su suspensión como prueba de su eficacia ordinaria	363
d)	Derechos de carácter económico y social	369
e)	Las garantías jurisdiccionales	378
III.	La estructura normativa de la Constitución vigente.	391
1.	<i>El carácter vinculante de las normas constitucionales: posiciones del legislador, los jueces y tribunales y la Administración Pública.</i>	391
A)	Delimitación y caracteres de lo vinculante	391
B)	Mandatos, encomiendas, límites y otras manifestaciones de la vinculación legislativa	395
C)	Constitución y jueces	401
D)	El sometimiento a la Constitución de la Administración Pública.	405
2.	<i>Tipología de las normas constitucionales</i>	406
A)	En general	406
B)	Reglas y principios	408
C)	Derechos y garantías.	414
D)	Normas de organización de los poderes y reglas sobre competencias, reenvíos y desconstitucionalización	426
IV.	La superioridad normativa de la Constitución.	436
1.	<i>Planteamiento</i>	436
2.	<i>La garantía jurisdiccional de la integridad y superioridad de la Constitución. La descentralización del sistema: las decisiones de los jueces ordinarios sobre interpretación e inaplicación de las leyes</i>	437
A)	La aplicación expansiva del principio de interpretación de las normas conforme a la Constitución	442
B)	La influencia del Derecho Comunitario europeo.	446

3. <i>Reformas de la Constitución y otras transformaciones y mutaciones de la misma.</i>	454
V. La articulación entre la Constitución interna y la Constitución comunitaria europea	463
1. <i>Los tratados comunitarios como «Constitución europea». Su significación normativa</i>	464
2. <i>La progresiva incorporación a los tratados de elementos característicos de las normas constitucionales.</i>	480
A) <i>De la separación de poderes y la democracia en Europa.</i>	480
B) <i>Las competencias constitucionales de la Unión Europea.</i>	485
C) <i>Los derechos fundamentales y sus garantías.</i>	493
VI. La europeización de la Constitución	499
1. <i>La adaptación de las Constituciones estatales a la Constitución europea</i>	499
2. <i>Constitucionalidad y convencionalidad de los tratados y las leyes. Las colisiones entre normas y la depuración del ordenamiento.</i>	515
3. <i>Reformas, mutaciones constitucionales y redistribución del poder constituyente</i>	525
Bibliografía	535

CAPÍTULO TERCERO

LAS FORMAS DE LA LEY

I. Reconstrucción de la teoría de la ley.	553
1. <i>Planteamiento: superioridad, fuerza, valor y rango de ley</i>	553
2. <i>Las características de la ley en el Estado legal, unitario y centralizado</i>	560
3. <i>La decadencia de la concepción tradicional. La teoría de la ley en los ordenamientos constitucionales complejos.</i>	566
A) <i>Consideraciones generales sobre las transformaciones de la doctrina clásica</i>	566
B) <i>La fragmentación de la voluntad general y la limitación constitucional de la ley, como criterios centrales para la reconstrucción de la teoría general</i>	574
C) <i>Conclusiones sobre la teoría de la ley</i>	581
II. Las formas de la legislación europea	583
1. <i>Estructura y características de un ordenamiento desordenado</i>	583

2.	<i>El Derecho originario: los Tratados constitutivos</i>	587
3.	<i>Las normas típicas y principales del Derecho comunitario derivado: reglamentos (leyes), directivas (leyes-marco) y reglamentos europeos delegados</i>	594
	A) El régimen general de las normas comunitarias	594
	B) Los reglamentos (leyes europeas)	598
	C) Las directivas (leyes-marco) comunitarias	600
	D) Los reglamentos comunitarios delegados (remisión)	605
III.	Las leyes de las Cortes Generales	606
1.	<i>Introducción</i>	606
2.	<i>Las leyes orgánicas</i>	608
	A) Antecedentes y configuración constitucional	608
	B) Carácter material de la reserva de ley orgánica	611
	C) Delimitación del ámbito de la reserva	614
	D) Régimen jurídico de las relaciones con la ley ordinaria	621
	E) Procedimiento de elaboración	623
3.	<i>Las leyes ordinarias</i>	624
	A) Concepto	624
	B) El procedimiento legislativo general	625
	C) Sanción y promulgación	628
	D) Las especialidades de las leyes de presupuestos en cuanto a su contenido y procedimiento de elaboración	632
IV.	Las normas del Gobierno con categoría de ley	636
1.	<i>Los decretos-leyes</i>	636
	A) Antecedentes	636
	B) Regulación constitucional: concepto y características	638
	C) Competencias y presupuesto de hecho habilitante	639
	D) Materias excluidas	642
	E) Convalidación del decreto-ley	646
2.	<i>Los decretos legislativos</i>	649
	A) Antecedentes de una peculiar forma de participación del ejecutivo en la función legislativa	649
	B) Fundamento y modalidades de las delegaciones legislativas. Reconsideración de la doctrina mayoritaria	654
	C) Los límites de las leyes de delegación	658
	D) Los límites de los decretos legislativos	664
V.	Los Estatutos de Autonomía	666
1.	<i>Introducción a las peculiaridades del Estatuto como norma</i>	666

2.	<i>La elaboración y aprobación de los Estatutos</i>	669
	A) La iniciativa autonómica como presupuesto del procedimiento estatutario	669
	B) El procedimiento de elaboración de los Estatutos	677
	a) El procedimiento ordinario	677
	b) El procedimiento especial	679
	c) La tramitación como ley orgánica	683
	d) El procedimiento singular de «mejoramiento del Fuero».	684
3.	<i>Naturaleza, contenido y fuerza normativa de los Estatutos</i>	687
	A) El Estatuto, ley del Estado o norma paccionada.	687
	B) La definición constitucional de la reserva estatutaria.	693
	a) El alcance y los problemas de la desconstitucionalización de la organización territorial del Estado	693
	b) El contenido esencial de la reserva.	698
	c) La incidencia de las leyes estatales en los contenidos de las regulaciones estatutarias	700
	d) Las remisiones estatutarias a la legislación autonómica	704
	C) Las autodelegaciones de competencias	705
4.	<i>El mito del Estatuto-Constitución</i>	709
	A) Las emulaciones estatutarias de la Constitución.	709
	B) Límites a la consagración de principios, a las declaraciones de derechos y a los mandatos al legislador contenidos en los Estatutos	717
5.	<i>La reforma de los Estatutos</i>	725
	A) Los procedimientos a seguir y su regulación.	725
	B) La concurrencia de voluntades en la reforma y el poder de enmienda de las Cortes Generales.	728
VI.	Las leyes autonómicas	733
	1. <i>Fundamentos constitucionales</i>	733
	2. <i>Características de las leyes autonómicas como normas. Comparación general con las leyes del Estado</i>	736
	3. <i>La elaboración de las leyes autonómicas</i>	741
	4. <i>Reservas y remisiones a la ley autonómica</i>	743
VII.	Las normas de integración y articulación de la legislación estatal y autonómica	746
	1. <i>La legislación básica del Estado y la legislación autonómica de desarrollo</i>	746
	A) De la compartición de potestades legislativas y la cooperación en su ejercicio: las previsiones de la Constitución	746

B)	La delimitación de lo básico: el contenido y las formas de la regulación	755
a)	La significación del concepto y su contenido esencial	755
b)	Los límites negativos de la legislación básica.	761
C)	Las características de las normas autonómicas de «desarrollo legislativo»	767
D)	La concepción material y la identificación formal de lo básico: el problema de la seguridad y la estabilidad del reparto de las competencias legislativas.	771
E)	Las técnicas de articulación de la legislación básica y la de desarrollo: crítica del carácter monolítico de las prácticas establecidas y referencia a otros instrumentos normativos constitucionales	777
2.	<i>Las leyes de armonización</i>	782
3.	<i>Leyes marco y leyes de transferencia y delegación</i>	786
A)	Las técnicas normativas enunciadas en los párrafos 1 y 2 del artículo 150 CE	786
B)	Las características de las leyes marco	789
C)	Las leyes de transferencia y delegación.	793
VIII.	La ejecución autonómica de la legislación del Estado . . .	797
1.	<i>El ámbito de las competencias autonómicas de ejecución: ejecución propia y delegada</i>	797
2.	<i>La supervisión y vigilancia sobre el ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución de las leyes estatales</i>	800
3.	<i>La adopción de medidas de ejecución conducentes a corregir el incumplimiento de la legislación estatal con ocasión de su ejecución o aplicación autonómica</i>	805
Bibliografía	809

CAPÍTULO CUARTO

EL REGLAMENTO

I.	Concepto y características principales del reglamento como norma	851
1.	<i>Definición y significación en el ordenamiento</i>	851
2.	<i>Diferencias con los actos administrativos y las instrucciones jerárquicas internas</i>	855

II. El fracaso de la pretensión de atribuir al poder legislativo el monopolio de la creación del Derecho	862
1. <i>El ensayo del primer constitucionalismo europeo de concentración de los poderes normativos en el legislador</i>	862
2. <i>La emergencia y evolución del poder reglamentario</i>	866
A) Sus fundamentos en Francia	866
B) La evolución del poder reglamentario en España.	871
III. Los dominios de la ley y el reglamento.	876
1. <i>La reserva de ley: la formación de la teoría general</i>	876
A) Primera época: la configuración de la reserva en torno a la separación de poderes y a la salvaguarda de la propiedad y la libertad.	877
B) Segunda etapa: la inclusión en la reserva de ley de limitaciones a la libertad de disposición del legislador	885
C) Tercera etapa: la inclusión en la reserva de ley de todas las decisiones públicas esenciales y la predeterminación básica de la actuación de los demás poderes del Estado	891
2. <i>La formación de las reservas reglamentarias</i>	896
3. <i>Las reservas de ley en la Constitución</i>	901
A) La reserva a la ley de todas las decisiones esenciales	902
B) Las garantías de las instituciones y el contenido esencial de los derechos forman parte de la reserva de ley	906
C) La delimitación por la ley, en las materias reservadas, del contenido de las potestades de los demás poderes públicos.	911
D) El problema de la delimitación del contenido de la reserva de ley	915
a) La tipología de las reservas	915
b) En particular, reservas absolutas y reservas relativas.	918
E) Análisis del contenido de la reserva en algunas materias concretas	920
a) El complemento de las normas técnicas en el caso de las reservas absolutas	920
b) El carácter de la reserva absoluta en materia penal y sancionadora	922
c) La configuración de las reservas en materia tributaria	925
d) La especial flexibilidad de las reservas en el ámbito de las relaciones especiales de sujeción	926
IV. La articulación técnica de las relaciones entre la ley y el reglamento.	931
1. <i>¿Poder reglamentario propio de la Administración o poder habilitado por la ley?</i>	931

2.	<i>La significación actual de la vieja distinción entre reglamentos ejecutivos e independientes</i>	933
3.	<i>Las técnicas en que se basa la colaboración entre la ley y el reglamento</i>	943
	A) Remisiones con delegación, remisiones simples y deslegalizaciones. Revisión crítica de los conceptos	943
	B) Los límites de las remisiones delegatorias	947
	C) Los límites de las deslegalizaciones	952
V.	La competencia y el procedimiento de elaboración de los reglamentos de las Administraciones estatal y autonómica	953
1.	<i>La titularidad de la potestad reglamentaria</i>	953
2.	<i>El procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general</i>	960
	A) El procedimiento ordinario	960
	a) La iniciación del procedimiento	961
	b) Instrucción del procedimiento: informes y dictámenes	964
	c) La participación ciudadana en el procedimiento de elaboración	968
	B) Los procedimientos especiales para la elaboración de planes sectoriales	974
VI.	Los reglamentos de los órganos constitucionales del Estado	981
1.	<i>Atribución de la potestad, naturaleza de los reglamentos y procedimiento de elaboración</i>	981
2.	<i>El ámbito material y su relación con otras normas</i>	989
VII.	La potestad reglamentaria de las Administraciones independientes	994
VIII.	El reconocimiento de efectos generales a reglamentaciones aprobadas por organismos de base privada	1000
1.	<i>La normalización, punto de partida de las reglamentaciones privadas de sectores económicos</i>	1000
2.	<i>Los problemas jurídicos de la transformación de las normas privadas en reglamentaciones obligatorias.</i>	1005
IX.	Estatutos y reglamentos de corporaciones e instituciones de Derecho Público	1009
1.	<i>Estatutos y reglamentos de las universidades</i>	1010
2.	<i>Las potestades normativas de los colegios profesionales</i>	1015

X. Ordenanzas y otras normas municipales	1020
1. <i>Etapas de la evolución del poder normativo local</i>	1020
A) Criterios de periodificación	1020
B) Las consecuencias para el poder de ordenanza de la concentración del poder normativo en la Asamblea legislativa	1022
C) El sometimiento de las ordenanzas locales a supervisión y aprobación del ejecutivo estatal	1027
D) Diversificación de las reglamentaciones locales, predeterminación de su contenido y sustitución por los reglamentos estatales	1034
E) El poder normativo inherente a la autonomía local	1042
2. <i>La configuración constitucional del poder normativo municipal</i>	1045
A) La delimitación del poder reglamentario local en un sistema jurídico descentralizado	1045
B) Las competencias materiales de carácter normativo	1055
3. <i>Titularidad y manifestaciones del poder normativo municipal. Ordenanzas, reglamentos, bandos.</i>	1063
A) La concepción mononormativa del ordenamiento local	1063
B) Autonomía y estructura normativa compleja del ordenamiento local	1069
4. <i>El procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general de las entidades locales</i>	1076
A) Ámbito de aplicación y contenido de la regulación uniforme del procedimiento	1076
B) Formulación del proyecto y aprobación inicial	1082
C) El trámite de información pública y audiencia	1088
D) Aprobación definitiva y eficacia de las ordenanzas	1094
5. <i>El procedimiento especial para la aprobación de planes y ordenanzas urbanísticas.</i>	1095
A) Actos preparatorios: colaboración ciudadana, avances de plan y suspensión de licencias	1095
B) La elaboración de los planes	1098
6. <i>La posición de las normas locales en el ordenamiento general</i>	1107
A) Crisis y reconstrucción de las relaciones con la ley y el reglamento estatales	1107
B) Las ordenanzas y reglamentos locales no tienen, ordinariamente, la condición de reglamentos ejecutivos o de desarrollo de la legislación estatal o autonómica	1113
C) Los límites a la regulación por ordenanza de las materias reservadas a la ley	1119
a) La regulación de intervenciones en la propiedad privada y en la libertad de empresa	1122

b) La exigencia de prestaciones y la regulación de tributos por ordenanza	1128
c) La tipificación de infracciones y sanciones mediante ordenanzas locales	1131
D) La posición ordinamental del reglamento de organización municipal	1139
E) Ordenanzas y costumbre	1145
XI. La nulidad de los reglamentos ilegales	1147
1. <i>Recapitulación sobre los límites de la potestad reglamentaria</i>	<i>1147</i>
A) Los requisitos de carácter formal: competencia, procedimiento y jerarquía	1147
B) Requisitos materiales	1153
C) En particular, la inderogabilidad singular de los reglamentos	1156
2. <i>La regla de la nulidad de pleno Derecho y sus matizaciones.</i>	<i>1158</i>
3. <i>Inaplicación y anulación de los reglamentos ilegales (remisión).</i>	<i>1167</i>
Bibliografía	1169

CAPÍTULO QUINTO

EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS NORMAS

I. Sobre los modelos de control	1191
II. La excepción de ilegalidad y la inaplicación de los reglamentos	1195
1. <i>La exclusión de los reglamentos del control judicial y los fundamentos de la excepción de ilegalidad.</i>	<i>1195</i>
2. <i>El régimen actual de la técnica de la inaplicación de los reglamentos ilegales</i>	<i>1205</i>
III. El reconocimiento a los tribunales de la facultad de enjuiciar y anular las normas	1210
1. <i>El origen y las transformaciones de la atribución a la jurisdicción contencioso-administrativa de la potestad de controlar los reglamentos</i>	<i>1210</i>
2. <i>La creación del modelo europeo de justicia constitucional concentrada: sus fundamentos</i>	<i>1216</i>
3. <i>El control de las normas en el ordenamiento comunitario europeo: remisión.</i>	<i>1224</i>

IV. La armonización de las técnicas de control judicial de las normas. La crisis de la justicia concentrada y la tendencia a la configuración difusa de las potestades de enjuiciamiento	1226
1. <i>La confluencia de técnicas de control judicial formadas con independencia y basadas en principios diferentes</i>	1226
2. <i>Crisis del modelo concentrado de control</i>	1234
3. <i>Las aperturas a la descentralización del modelo: posibilidades de inaplicación judicial de las leyes.</i>	1242
V. Anulación, inaplicación e interpretación de las normas por la justicia comunitaria	1253
1. <i>El recurso de anulación</i>	1253
2. <i>La interpretación y la determinación de la validez de las normas en el recurso prejudicial</i>	1260
3. <i>La inaplicación y anulación de normas en el marco de los recursos por incumplimiento, inactividad y responsabilidad extracontractual.</i>	1271
VI. Los procedimientos para la declaración de inconstitucionalidad de las normas por el Tribunal Constitucional	1275
1. <i>Naturaleza, objeto y tipología de las declaraciones de inconstitucionalidad de las leyes</i>	1275
2. <i>El recurso y la cuestión de inconstitucionalidad: relaciones y rasgos comunes</i>	1279
3. <i>Requisitos y tramitación de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad</i>	1284
4. <i>La impugnación de las leyes en el marco de los conflictos para la defensa de la autonomía local</i>	1294
5. <i>El enjuiciamiento de la constitucionalidad de normas reglamentarias con ocasión de otros procedimientos seguidos ante el Tribunal Constitucional</i>	1296
VII. La impugnación de los reglamentos ante la jurisdicción contencioso-administrativa	1299
1. <i>El recurso directo contra reglamentos</i>	1299
2. <i>El recurso indirecto</i>	1307
3. <i>Las cuestiones de ilegalidad</i>	1310

4. <i>Las especialidades de los recursos contenciosos contra ordenanzas y reglamentos locales</i>	1312
Bibliografía	1317
Índice alfabético de autores	1347
Índice de materias	1375

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid



**TRATADO
DE DERECHO ADMINISTRATIVO
Y DERECHO PÚBLICO
GENERAL**

III

**LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.
LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

Biblioteca de la Corte Suprema	
Nº de Orden	127546
Ubicación	A 1997



iustel

ÍNDICE GENERAL



CAPÍTULO PRIMERO

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

I. Origen, características y quiebras de la centralización española contemporánea	23
1. <i>El proceso de implantación de la unidad de la ley y la uniformidad de la Administración en la etapa final del Antiguo Régimen . .</i>	23
2. <i>La consolidación de la organización centralista del Estado en el periodo constitucional</i>	32
A) Las reformas francesas como referencia	32
B) El reajuste de la división territorial.	36
C) Los agentes territoriales de la Administración estatal . . .	37
D) La supremacía de la Administración estatal sobre la local . .	39
3. <i>Las peculiaridades y privilegios de las provincias vascongadas y Navarra durante el constitucionalismo decimonónico.</i>	41
A) La inaplicación inicial de los principios de organización administrativa del constitucionalismo	41
B) Las manifestaciones de la «maravillosa uniformidad» entre la Constitución de la Monarquía española y la de las provincias vascas	46
C) La nueva foralidad constitucional y la abolición de los viejos fueros.	53
II. Los paréntesis históricos al Estado centralista: federalismo y regionalismo político en España	59
1. <i>Las propuestas y los mitos del federalismo español decimonónico .</i>	60
2. <i>El progreso de los nacionalismos</i>	64
A) El nacionalismo catalán	64
B) El nacionalismo vasco	69
C) La formación de la idea de autodeterminación.	74
D) La búsqueda de una alternativa organizativa al federalismo, que singularice el autogobierno de algunos territorios: el caso catalán	78

E)	Características de la organización territorial del Estado en la Constitución de 1931	85
a)	Soberanía y forma de Estado	85
b)	Generalización o particularismo en el establecimiento de autonomías territoriales.	89
c)	Competencias, conflictos y garantías.	90
F)	La sustitución parcial de las decisiones soberanas por la apelación al pacto	97
III.	La consagración y régimen, en la Constitución de 1978, de las autonomías territoriales	102
1.	<i>Planteamiento</i>	102
2.	<i>La cuestión de la forma de Estado.</i>	104
3.	<i>Nacionalidades y soberanía</i>	107
4.	<i>Indeterminación del mapa autonómico y autodisposición de las instancias territoriales sobre el contenido de la autonomía</i>	117
5.	<i>Garantías que la Constitución dispensa a las autonomías territoriales</i>	123
A)	La justificación del poder autonómico en la Constitución: principios generales	123
B)	La garantía constitucional de la autonomía	128
IV.	Uniformidad y particularismos	130
1.	<i>Introducción a los reconocimientos constitucionales de la diversidad</i>	130
2.	<i>Fundamentos del diseño esencialmente igualitario de la organización y competencias de las Comunidades Autónomas</i>	133
3.	<i>Hechos diferenciales: reconocimiento constitucional y estatutario</i>	139
A)	La tensión entre uniformismo y la diversidad. La recepción de la idea de que la asimetría no es ajena al federalismo.	139
B)	El comparatismo como método para justificar la asimetría	141
a)	Comunidades políticas y comunidades culturales en Bélgica	141
b)	Los derechos culturales y el Derecho Privado peculiar de Québec. El ejercicio del derecho a la autodeterminación	144
c)	Las peculiaridades de la <i>devolution</i> a Escocia.	151
C)	La constitucionalidad de la asimetría.	156
D)	Los derechos históricos	158
a)	La compatibilidad entre los derechos históricos y la Constitución normativa.	159

b)	Los titulares de los derechos históricos	163
c)	El «marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía» como límite a la actualización foral	165
d)	La instrumentación normativa de la actualización de los derechos históricos.	168
4.	<i>Los hechos diferenciales, privilegios o derechos particulares, en concreto</i>	170
A)	Tipología.	170
B)	La lengua propia del territorio	170
a)	La regulación constitucional y estatutaria del multilingüismo	170
b)	La regulación de la cooficialidad	175
a')	Los límites de las competencias concurrentes del Estado.	175
b')	Las competencias concurrentes dominantes de las Comunidades Autónomas en lo que concierne al «contenido inherente» de la cooficialidad.	181
c)	El conocimiento de la lengua territorial	183
C)	Instituciones del territorio autónomo y relaciones con el Estado.	188
a)	Pactismo y bilateralismo	188
b)	La organización institucional del territorio	193
a')	La organización territorial de Cataluña	193
b')	Los territorios históricos vascos	195
D)	El régimen de convenio o concierto económico	199
a)	Introducción sobre el origen de este sistema	199
b)	La regulación de este régimen especial en el Estatuto vasco y en la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra y sus desarrollos	201
E)	El Derecho Civil foral	206
a)	El mantenimiento de regímenes particulares de Derecho Civil frente a la unificación intentada por la codificación	206
b)	El desarrollo y actualización de los Derechos Civiles forales y la complitud de las compilaciones autonómicas.	212
V.	Dualismo, cooperación y competitividad	220
1.	<i>Dualismo versus tendencia a la centralización federal</i>	220
2.	<i>Reformas para volver al equilibrio: EEUU y Alemania.</i>	223
3.	<i>Algunas reconsideraciones en el Estado autonómico español.</i>	229
4.	<i>La cooperación: el carácter esencial de un principio no escrito en la Constitución</i>	234

5.	<i>Las formas de la cooperación</i>	238
A)	Cooperación bilateral y multilateral, horizontal y vertical, orgánica y procedimental, espontánea y obligatoria	238
B)	Conferencias intergubernamentales.	241
C)	Información recíproca	244
D)	Administración mixta.	245
E)	Utilización instrumental de organismos y empresas	247
F)	La gestión ordinaria.	249
G)	Integración de representantes en órganos de otra Administración Pública	250
H)	Convenios de colaboración.	250
I)	Reconocimiento mutuo de la eficacia de decisiones	253
J)	Intervención en el procedimiento de decisión	256
K)	Planes y programas conjuntos	257
6.	<i>Cooperación y competitividad</i>	263
VI.	La integración institucional	269
1.	<i>Un elemento estructural de los Estados complejos</i>	269
2.	<i>El Senado</i>	271
A)	La original y paradójica regulación constitucional.	271
B)	Críticas y propuestas de reforma	275
3.	<i>La integración de las Comunidades Autónomas en algunos órganos constitucionales</i>	279
A)	Desagregación e integración institucional	279
a)	La multiplicación de los Defensores del Pueblo	280
b)	Tribunal de Cuentas del Estado, Tribunales de Cuentas autonómicos.	282
c)	Consejo de Estado y Consejos Consultivos	283
B)	Participación autonómica en la designación de miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial.	285
C)	Unidad del Poder Judicial y participación de las Comunidades Autónomas en la Administración de Justicia	288
4.	<i>La participación de las Comunidades Autónomas en las agencias y órganos reguladores de la Economía</i>	294
VII.	La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas	297
1.	<i>La instrumentación normativa del reparto de competencias</i>	297
A)	El marco constitucional. Contenido normativo.	297
a)	Las listas constitucionales.	299

b)	Materias	301
c)	Las funciones que comprende cada competencia	302
d)	Cláusula residual, enunciados instrumentales y otras cláusulas sin valor atributivo de competencias. Remisión	307
e)	Criterios generales para la interpretación de los conceptos	311
f)	Competencia de la competencia	317
B)	La atribución de competencias por los Estatutos	319
a)	El alcance de la remisión constitucional a los Estatutos	319
b)	La polémica sobre el blindaje estatutario de competencias	321
C)	La determinación legal de las competencias autonómicas	328
a)	Delimitación directa o indirecta	328
b)	Las normas interpretativas	331
2.	<i>Tipología de las competencias</i>	333
A)	Competencias exclusivas	333
a)	La confusa utilización del concepto	333
b)	Exclusividad plena y exclusividades parciales	335
B)	Competencias compartidas	338
C)	En especial, el problema de las competencias legislativas compartidas. Ejemplos comparados	339
D)	Competencias concurrentes	343
E)	Competencias de ejecución	347
a)	Criterios de distribución y consecuencias organizativas	347
b)	La cláusula general implícita de atribución de competencias ejecutivas a las Comunidades Autónomas en la CE	354
F)	Competencias propias y delegadas	357
G)	Competencias de supervisión o vigilancia	360
a)	Supervisión general	360
b)	Supervisión específica: la alta inspección	363
H)	Competencias de coacción	365
I)	Competencias de intervención	372
J)	Competencias de sustitución	372
K)	Competencias subordinadas	374
L)	Competencias subrogatorias	374
M)	Competencias asimétricas	375
N)	Competencias transversales u horizontales	377
O)	Competencias de coordinación	381
P)	Competencias de fomento y apoyo financiero	383
Q)	Competencias implícitas o inherentes	386
R)	Competencias genéricas y específicas	389
S)	Competencias instrumentales o accesorias	389

3.	<i>La cuestión de la eficacia del reparto de competencias.</i>	391
	A) Condicionamientos a las competencias legislativas: el problema de la precedencia de la legislación estatal	391
	B) Las transferencias de medios materiales, personales y financieros	394
4.	<i>La financiación de la organización y servicios.</i>	401
	A) La regulación constitucional y estatutaria de la financiación	401
	B) Los principios de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas	407
	a) Principio de unidad de la política económica	407
	b) Principios de autonomía, generalidad y suficiencia financiera	409
	c) Principio de solidaridad	409
	d) Principio de neutralidad	410
	e) Principio de lealtad institucional	411
	C) Evolución y características del sistema de financiación	411
VIII.	Límites generales al ejercicio de las competencias	417
1.	<i>El principio de unidad y el interés general</i>	417
	A) Las consecuencias generales de la unidad	417
	B) El interés general como criterio para la atribución de competencias y límite a su ejercicio	419
	C) La unidad esencial de las instituciones jurídicas en todo el territorio del Estado y sus excepciones	424
	D) La unidad del orden económico	430
	a) La estructura técnica del principio	430
	b) Las atribuciones generales del Estado para asegurar la unidad económica	431
	c) Las regulaciones generales de carácter sectorial	439
	d) La libertad de circulación de las personas y los bienes	443
2.	<i>Solidaridad y lealtad.</i>	458
	A) La solidaridad en la Constitución	458
	B) La lealtad institucional	460
3.	<i>La igualdad de derechos y obligaciones de los españoles</i>	464
	A) Igualdad y autonomía: incompatibilidades	464
	B) La competencia estatal para estandarizar el contenido de los derechos: las condiciones básicas de la igualdad	467
4.	<i>El territorio.</i>	470
	A) La delimitación del territorio autonómico	470

B)	La eficacia extraterritorial de las decisiones autonómicas: la competencia para establecer los puntos de conexión	476
C)	El límite territorial en el caso de infraestructuras y bienes que superan el territorio autonómico	478
D)	El problema de la concurrencia de competencias con incidencia territorial.	485
IX.	Las consecuencias de la integración en la Comunidad Europea sobre el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas	490
1.	<i>Relaciones internacionales, relaciones europeas y otras actuaciones extraterritoriales de los poderes infraestatales</i>	<i>490</i>
2.	<i>La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos</i>	<i>495</i>
3.	<i>La ejecución del Derecho Comunitario por las Comunidades Autónomas y las garantías frente a su incumplimiento.</i>	<i>504</i>
X.	Conflictos de competencias	511
1.	<i>La garantía del reparto de competencias por la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa</i>	<i>511</i>
2.	<i>Recursos de inconstitucionalidad y conflictos.</i>	<i>516</i>
3.	<i>Las reclamaciones objeto de conflicto: la vindicatio potestatis y otras alteraciones del orden de competencias</i>	<i>518</i>
4.	<i>La controversia en el caso de los conflictos negativos</i>	<i>522</i>
5.	<i>Disposiciones, resoluciones y actos, como causa del conflicto</i>	<i>523</i>
6.	<i>El procedimiento en los conflictos positivos.</i>	<i>525</i>
A)	<i>Legitimación</i>	<i>525</i>
B)	<i>Los requerimientos previos</i>	<i>527</i>
C)	<i>La suspensión de la decisión</i>	<i>529</i>
D)	<i>La tramitación de los conflictos positivos.</i>	<i>530</i>
E)	<i>El procedimiento en los conflictos negativos</i>	<i>532</i>
7.	<i>La sentencia: su contenido y efectos</i>	<i>534</i>
Bibliografía		537

CAPÍTULO SEGUNDO

**LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.
LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**

I. Las formas jurídicas de la organización administrativa y su dinámica	571
1. <i>Acumulación y sincretismo en la organización actual de las Administraciones Públicas</i>	571
2. <i>El modelo tradicional de Administración única, burocrática, centralizada y jerarquizada</i>	573
A) Ojeada sobre la formación y características del modelo	573
B) Personas y órganos: la construcción jurídica de la capacidad de actuación de la organización administrativa, y sus relaciones con los ciudadanos	577
C) La proliferación de organismos con personalidad propia y la reconducción a la unidad del sistema administrativo	583
D) La singularidad española: la Administración del Estado como personalidad única	588
3. <i>El modelo constitucional: de la Administración única a la Administración plural y autónoma</i>	592
A) Elementos de la ruptura	592
B) Administraciones autónomas y legitimación democrática	593
4. <i>El modelo europeo: Administraciones independientes para la protección de derechos y la regulación de mercados</i>	596
A) Significación general del establecimiento de organizaciones administrativas independientes	596
B) El sistema de agencias en la Administración norteamericana. Algunas experiencias en Estados europeos	597
C) La influencia del Derecho Comunitario en la implantación de Administraciones independientes en los Estados miembros	602
D) El desarrollo en España de las Administraciones independientes	609
II. El poder de organización	612
1. <i>La disciplina jurídica de la organización administrativa</i>	612
2. <i>Determinaciones constitucionales directas. Reservas de ley y su carácter</i>	616
3. <i>Principios constitucionales y legales en materia de organización</i>	619
A) Principios de organización y principios de funcionamiento que afectan a la organización en la Constitución y en las leyes	619

B)	Análisis de algunos principios básicos de organización (jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación)	622
a)	Jerarquía	622
b)	Descentralización administrativa y desconcentración	624
c)	Coordinación y cooperación (remisión)	628
C)	Otros principios de funcionamiento que afectan a la organización de las Administraciones Públicas	628
4.	<i>Límites al poder de autoorganización</i>	630
A)	La regulación de la autoorganización	630
B)	El control de la discrecionalidad organizativa	631
III.	Dinámica de la atribución y reasignación de las competencias administrativas	635
1.	<i>La atribución de competencias</i>	636
2.	<i>Las reasignaciones verticales del ejercicio de las competencias: delegaciones y avocaciones</i>	639
A)	Delegaciones interorgánicas.	639
B)	La avocación	641
3.	<i>Las demás formas de alteración del ejercicio de las competencias: encomiendas de gestión, delegaciones de firma y suplencias</i>	642
IV.	Estructura y régimen básico del empleo público	645
1.	<i>El estatuto de los funcionarios públicos y la laboralización del empleo público</i>	645
2.	<i>El ámbito de la regulación común del empleo público y las clases de empleados</i>	654
3.	<i>Acceso a la función pública</i>	657
A)	Los puestos de trabajo en las Administraciones Públicas	657
B)	La selección de funcionarios: los principios de igualdad, mérito y capacidad	659
C)	Requisitos para participar en los procesos selectivos, y procedimientos de selección	663
4.	<i>Carrera, situaciones y extinción de la relación funcional</i>	668
A)	La carrera profesional de los funcionarios	668
B)	Situaciones.	672
C)	Pérdida de la condición de funcionario.	675
5.	<i>Derechos de los funcionarios</i>	677
A)	Derechos individuales de carácter profesional	677

B) Derechos individuales de carácter fundamental	681
C) Derechos individuales de ejercicio colectivo.	683
6. <i>Deberes, responsabilidad y régimen disciplinario</i>	689
V. La Administración del Estado: orígenes históricos de su organización actual	695
1. <i>El asentamiento de la Corte y la definición de los oficios</i>	695
2. <i>El régimen polisindial</i>	700
3. <i>Los órganos monocráticos de administración: la traslación de las funciones gubernativas a los secretarios del Despacho</i>	706
4. <i>El régimen ministerial</i>	710
5. <i>Trazos de la evolución ulterior del régimen ministerial hasta la Constitución de 1978</i>	716
6. <i>La Administración territorial o periférica</i>	719
A) Los agentes territoriales durante el Antiguo Régimen	720
B) Las demarcaciones territoriales hasta principios del siglo XIX	725
C) Los nuevos delegados territoriales de la Administración estatal en la etapa constitucional	728
D) La división provincial de 1833.	735
VI. Estructura de la Administración General del Estado	738
1. <i>Tipología básica de los órganos y entidades del sector público estatal</i>	738
2. <i>Órganos de gobierno y administración</i>	739
3. <i>Órganos superiores y órganos directivos</i>	745
4. <i>Órganos colegiados</i>	749
5. <i>Órganos territoriales</i>	753
6. <i>Organismos consultivos</i>	758
7. <i>Órganos de control</i>	762
8. <i>Instituciones, organismos públicos personificados y entidades de Derecho Privado del sector público</i>	765
A) La diversificación continua de los organismos públicos: de los organismos autónomos a las agencias	765
B) Organismos autónomos	772
C) Entidades públicas empresariales.	775
D) Agencias	775
E) Otros organismos públicos (Universidades, Comisiones reguladoras independientes, Asociaciones de entidades y organismos públicos). Remisión.	779

F) Empresas mercantiles	780
G) Fundaciones del sector público	788
9. <i>Corporaciones públicas</i>	797
A) Asociaciones privadas, asociaciones de configuración legal y corporaciones	797
B) Transformaciones de las Cámaras y Colegios derivadas de la Constitución. Régimen actual	806
Bibliografía	815

CAPÍTULO TERCERO

**LAS INSTITUCIONES DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS**

I. La potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas	845
1. <i>Delimitación estatutaria y contenido</i>	845
2. <i>Referencia general a los límites</i>	847
II. La Asamblea legislativa o Parlamento	855
1. <i>Las elecciones autonómicas para la designación de los miembros de la Asamblea</i>	855
2. <i>El estatuto de los parlamentarios</i>	858
3. <i>Organización interna</i>	862
4. <i>La función legislativa</i>	865
5. <i>La actividad de control del Gobierno autonómico</i>	867
6. <i>Relaciones con las Cortes y el Gobierno del Estado</i>	869
7. <i>Relaciones con otras instituciones autonómicas</i>	870
8. <i>Disolución de la Asamblea</i>	871
III. El Gobierno de las Comunidades Autónomas	871
1. <i>El Presidente</i>	871
2. <i>El Consejo de Gobierno</i>	876
IV. La Administración autonómica	878
1. <i>Características generales de las Administraciones Públicas auto- nómicas y principios de organización</i>	878
2. <i>La Administración centralizada</i>	884
3. <i>La organización territorial o periférica</i>	887

4.	<i>Los órganos consultivos</i>	888
5.	<i>Entes instrumentales</i>	893
6.	<i>Las dotaciones de servicios y personal: el tema de las transferencias</i>	898
	A) <i>Las transferencias de servicios</i>	898
	B) <i>Las transferencias de funcionarios</i>	902
7.	<i>El régimen jurídico de las Administraciones de las Comunidades Autónomas</i>	907
V.	Otras instituciones estatutarias	907
	1. <i>Consejo de Garantías Estatutarias</i>	908
	2. <i>Los Defensores autonómicos del Pueblo</i>	910
	3. <i>Las Cámaras de Cuentas</i>	912
	4. <i>Los Consejos de Medios Audiovisuales</i>	914
	Bibliografía	917

CAPÍTULO CUARTO

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

I.	Rasgos esenciales de la historia de la Administración local	923
	1. <i>El mito de la edad dorada del autogobierno local</i>	923
	2. <i>Las reformas finales del Antiguo Régimen</i>	932
	3. <i>La configuración del municipio constitucional</i>	937
	4. <i>La inestabilidad y las reformas continuas de la legislación de régimen local a lo largo del siglo XIX y hasta la Constitución de 1978</i>	945
	5. <i>Notas sobre la conformación de la provincia como entidad local</i>	954
II.	La autonomía de la Administración local	959
	1. <i>La consagración de la autonomía local en la Constitución de 1978. La evolución de los modelos comparados</i>	959
	A) <i>Los enunciados constitucionales: significación de los conceptos</i>	959
	B) <i>Los modelos comparados influyentes: Francia y Alemania</i>	963
	C) <i>Administración autónoma, administración indirecta del Estado</i>	971
	2. <i>Configuración constitucional y garantías de la autonomía local</i>	972
	3. <i>La garantía estatutaria de la autonomía local</i>	980
	A) <i>El carácter intracomunitario del régimen local</i>	980

B)	El contenido y significación de las garantías estatutarias	987
C)	Las divisiones territoriales estatutarias	992
4.	<i>Delimitación de las competencias de las entidades locales</i>	997
A)	Análisis y crítica de la doctrina establecida sobre la competencia de la competencia en materia de Administración local	997
B)	El núcleo esencial y el círculo complementario de las competencias locales	1005
C)	El binomio competencias propias, competencias delegadas.	1009
D)	En particular, las encomiendas de gestión	1016
E)	Las cesiones, delegaciones o transferencias de competencias por las entidades locales	1018

III. Tipología de las entidades locales y normas de organización 1024

1.	<i>Tipología de las entidades locales.</i>	1024
2.	<i>Las normas de organización.</i>	1030
A)	Principios y normas generales (remisión).	1030
B)	Las potestades de autoorganización de las Administraciones locales	1030

IV. Los municipios. 1033

1.	<i>El territorio municipal y la creación de municipios nuevos</i>	1033
2.	<i>La vecindad municipal</i>	1039
3.	<i>La organización municipal ordinaria</i>	1047
A)	La elección y destitución de los miembros del ayuntamiento	1048
B)	Órganos necesarios, y organización complementaria de las entidades locales. Los entes instrumentales.	1052
C)	El alcalde y los tenientes de alcalde	1055
D)	El pleno y la junta de gobierno local: atribuciones y régimen de funcionamiento	1056
4.	<i>Regímenes especiales.</i>	1059
A)	Organización y funcionamiento de los municipios de gran población	1059
B)	El régimen especial de Barcelona.	1066
C)	El régimen especial de Madrid	1072
D)	Los regímenes forales e insulares	1075
E)	Las entidades locales menores	1080

V. La organización de las provincias	1084
1. <i>La composición de las Diputaciones. La elección de sus miembros</i> .	1085
2. <i>Órganos de gobierno</i>	1088
A) El Pleno	1088
B) Presidente y Junta de Gobierno	1088
C) Funcionamiento de los órganos y competencias	1089
VI. Las entidades supramunicipales	1091
1. <i>Las agrupaciones de entidades locales como técnica de reforzamiento de su capacidad de gestión: modelos comparados</i>	1091
2. <i>Las mancomunidades de municipios</i>	1097
A) Precedentes y figuras similares	1097
B) El régimen jurídico de las mancomunidades	1101
3. <i>Las áreas metropolitanas</i>	1105
A) Las megápolis o grandes conurbaciones. Técnicas de gobierno y modelos comparados	1105
B) La regulación de las áreas metropolitanas en España	1109
4. <i>Las comarcas</i>	1115
5. <i>Los consorcios</i>	1120
VII. La cooperación y colaboración del Estado y las Comunidades Autónomas con las entidades locales. La colaboración intermunicipal	1127
1. <i>El marco jurídico de la cooperación</i>	1127
2. <i>Los órganos de cooperación</i>	1131
3. <i>Los instrumentos de la cooperación. En especial, los convenios</i> .	1136
VIII. El control sobre las entidades locales	1141
1. <i>La tradición de los controles gubernativos y jurisdiccionales sobre las corporaciones locales</i>	1141
2. <i>El cambio de paradigma tras la aprobación de la Constitución de 1978: fundamentos</i>	1145
3. <i>Las facultades de control en la legislación vigente</i>	1147
Bibliografía	1150
Índice alfabético de autores	1181
Índice de materias	1203

TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
Y
DERECHO PÚBLICO GENERAL

III

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.
LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid



**TRATADO
DE DERECHO ADMINISTRATIVO
Y DERECHO PÚBLICO
GENERAL**

IV

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Biblioteca de la Corte Suprema	
Nº de Orden	128178
Ubicación	A 1998



iustel

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) <i>La preeminencia de la regla de la anulabilidad.</i>	179
B) <i>La ejecutividad de los actos y la teoría de las nulidades.</i>	180
4. <i>Las consecuencias jurídicas esenciales de la nulidad de los actos administrativos: imprescriptibilidad y reconocimiento por cualquier orden jurisdiccional</i>	182
A) <i>Imprescriptibilidad y acción de nulidad</i>	182
B) <i>El reconocimiento de la nulidad por la jurisdicción ordinaria. Relativización de esta característica peculiar de la nulidad. Las vías de hecho (remisión)</i>	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) <i>Actos que lesionen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.</i>	195
B) <i>Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o el territorio.</i>	197
C) <i>Actos de contenido imposible</i>	200
D) <i>Actos constitutivos de infracción penal o dictados como consecuencia de ésta</i>	201
E) <i>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</i>	205
F) <i>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</i>	207
G) <i>Los supuestos de nulidad establecidos en otras disposiciones de rango legal</i>	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) <i>Convalidación.</i>	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) <i>Ámbito y procedimiento de revisión</i>	219
B) <i>Límites a la revisión de oficio</i>	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) <i>Revocación por motivos de oportunidad</i>	232
B) <i>La revocación-sanción</i>	234
C) <i>La extinción de los actos como consecuencia de cláusulas modales y condiciones resolutorias</i>	235
D) <i>La extinción sin revocación de los actos presuntos ilegales</i>	237
E) <i>Extinción de efectos como consecuencia accesoria de declaraciones jurisdiccionales que no se pronuncian directamente sobre la nulidad del acto</i>	238
F) <i>Extinción de actos por contradicción con el Derecho Comunitario</i>	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	27
1. <i>La regulación fragmentaria del régimen sustantivo de los contratos en los pliegos de condiciones</i>	27
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>	27

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

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

8. <i>Irretroactividad de las disposiciones sancionadoras</i>	996
9. <i>Prescripción</i>	1000
IV. El procedimiento sancionador	1003
1. <i>Iniciación del procedimiento</i>	1004
A) El acuerdo de iniciación y medidas provisionales.	1004
B) La posición jurídica del denunciante	1007
2. <i>Instrucción</i>	1012
A) La puesta en conocimiento de los hechos que se imputan, y de su posible calificación	1013
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