

JOSÉ CARLOS LAGUNA DE PAZ
(Autor)



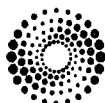
TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

General y Económico

4.^a Edición

| | |
|-----------------------------|----------------------|
| CORTE SUPREMA BIBLIOTECA | |
| SIS. TOPOGRAFICA A 3133 | INVENTARIO 155423 |

CIVITAS



THOMSON REUTERS

SUMARIO

| | |
|--------------------|-----|
| ABREVIATURAS | 103 |
| INTRODUCCIÓN | 107 |

PRIMERA PARTE. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO 1º

| | |
|---|------------|
| LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 117 |
| I. Introducción | 117 |
| II. Su delimitación | 118 |
| 1. <i>Criterios</i> | 119 |
| 1.1. Subjetivo-orgánico | 119 |
| A. Orígenes del constitucionalismo | 119 |
| B. Concepciones funcionales | 119 |
| C. Inexistencia de una "función administrativa": la Administración como organización | 120 |
| 1.2. Jurídico-formal | 122 |
| 2. <i>Elementos definitorios</i> | 122 |
| 2.1. Organización jurídico-pública | 122 |
| A. Personalidad jurídica (remisión) | 122 |
| B. Las organizaciones jurídico-privadas no son Administraciones públicas | 123 |
| a) Sociedades públicas mercantiles | 123 |
| b) Fundaciones del sector público | 123 |
| 2.2. Servicio objetivo al interés general, como resultado de una acción de gobierno | 124 |
| A. El ejercicio de las competencias administrativas requiere una acción de gobierno | 124 |
| B. No pueden adoptar posiciones políticas desconectadas del ejercicio de sus competencias | 125 |

| | | |
|------|---|-----|
| 2.3. | Su dirección o control por órganos con legitimación democrática | 126 |
| 2.4. | Sometimiento pleno a la ley y al Derecho | 127 |
| III. | Naturaleza administrativa de determinadas organizaciones | 128 |
| 1. | <i>El Gobierno como órgano administrativo</i> | 128 |
| 1.1. | Relativa indeterminación normativa | 128 |
| 1.2. | Discusión doctrinal | 129 |
| 2. | <i>Administraciones públicas al servicio de Poderes y órganos constitucionales de naturaleza administrativa</i> | 130 |
| 2.1. | Discusión doctrinal | 131 |
| 2.2. | Su sujeción al Derecho Administrativo | 132 |
| A. | Gobierno y Administración judicial | 132 |
| B. | Administraciones al servicio de Poderes u órganos constitucionales | 133 |
| C. | La Administración militar | 134 |
| IV. | Clases | 135 |
| 1. | <i>Criterio del territorio</i> | 136 |
| 2. | <i>Criterio de la personalidad jurídica</i> | 136 |
| 3. | <i>Criterio del alcance de sus competencias</i> | 136 |
| 4. | <i>Criterio de su naturaleza corporativa o institucional</i> | 137 |
| 4.1. | Administraciones corporativas | 137 |
| A. | Territoriales | 137 |
| B. | Sectoriales | 138 |
| C. | De entes públicos | 138 |
| D. | Mixtas | 138 |
| 4.2. | Administraciones institucionales | 139 |
| 5. | <i>Criterio de la función que realizan</i> | 139 |
| 5.1. | Gubernativas | 139 |
| 5.2. | Instrumentales | 139 |
| 5.3. | Independientes | 139 |
| 5.4. | De apoyo | 139 |

CAPÍTULO 2º

| | |
|---|-----|
| EL DERECHO ADMINISTRATIVO | 141 |
| I. Introducción | 142 |
| II. Emergencia y evolución histórica | 143 |
| 1. <i>Evolución (Antiguo Régimen) y ruptura (Estado constitucional)</i> | 144 |
| 2. <i>Estado constitucional: progresiva afirmación de los principios liberales y configuración de la Administración</i> | 146 |

| | | |
|------|---|-----|
| 2.1. | La pugna entre constitucionalismo y absolutismo ... | 147 |
| 2.2. | El reinado de Isabel II | 147 |
| 2.3. | Sexenio revolucionario y primera República | 150 |
| 2.4. | La Restauración | 150 |
| 2.5. | La Segunda República | 152 |
| 2.6. | El régimen del general Franco | 152 |
| 3. | <i>Desarrollo de la dogmática jurídico-administrativa</i> | 153 |
| III. | Sistemas jurídico-administrativos | 155 |
| 1. | <i>Caracterización general</i> | 155 |
| 2. | <i>Sistema de Derecho Administrativo</i> | 156 |
| 2.1. | Europa | 156 |
| A. | España (remisión) | 156 |
| B. | Francia | 156 |
| C. | Alemania | 159 |
| D. | Italia | 160 |
| 2.2. | Hispanoamérica | 161 |
| 3. | <i>Common law</i> | 162 |
| 3.1. | Reino Unido | 162 |
| 3.2. | Estados Unidos | 165 |
| IV. | Delimitación y contenido | 167 |
| 1. | <i>Es parte del Derecho Público</i> | 167 |
| 2. | <i>Organización y actuación de la Administración en cuanto Poder público</i> | 168 |
| 2.1. | Organización, bienes y personal | 168 |
| A. | Organización | 168 |
| a) | Peculiaridades | 168 |
| b) | Gestión: ¿nuevas fórmulas gerenciales? | 169 |
| B. | Bienes | 170 |
| C. | Personal | 171 |
| 2.2. | Actuación en régimen jurídico-público | 171 |
| A. | Potestades y prerrogativas | 172 |
| B. | Garantía: vinculaciones jurídico-públicas | 173 |
| 3. | <i>Situación jurídica de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración</i> | 174 |
| 3.1. | Capacidad jurídica del ciudadano y sus circunstancias modificativas | 174 |
| A. | Nacionalidad | 175 |
| B. | Vecindad | 176 |
| C. | Edad y enfermedad | 176 |

| | | |
|------|---|-----|
| D. | Condena penal, procesamiento, sanciones administrativas, honorabilidad y buena conducta | 176 |
| E. | Solvencia y capacidad técnica y profesional | 177 |
| 3.2. | Situaciones jurídicas | 177 |
| A. | Situaciones jurídicas activas | 177 |
| a) | Potestad | 177 |
| b) | Derecho público subjetivo | 178 |
| c) | Interés legítimo | 180 |
| d) | Mero interés | 181 |
| B. | Situaciones jurídicas pasivas | 182 |
| a) | Sujeción | 182 |
| b) | Deber | 182 |
| a') | Deberes personales | 183 |
| a") | Deberes de no hacer | 183 |
| b") | Deberes de hacer | 183 |
| b') | Deberes reales o patrimoniales | 183 |
| a") | Prestaciones patrimoniales no tributarias | 183 |
| b") | Tributos | 185 |
| c) | Obligación | 186 |
| C. | Situaciones jurídicas mixtas | 186 |
| a) | Poder-deber | 186 |
| b) | Carga | 187 |
| c) | Situaciones jurídicas complejas | 187 |
| 4. | Control judicial de la Administración | 187 |
| 5. | Normas que regulan la actuación de los particulares | 187 |
| V. | Ámbito de aplicación | 188 |
| 1. | Administración pública | 188 |
| 1.1. | Plena | 188 |
| A. | Ordenamiento común y normal de la Administración | 188 |
| B. | Su capacidad autointegrativa | 188 |
| 1.2. | Parcial | 189 |
| A. | Contratos privados de la Administración | 189 |
| B. | Entidades públicas empresariales | 190 |
| C. | Corporaciones públicas sectoriales | 190 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 2. | Entidades con forma jurídico-privada sujetas a control, dirección o financiación pública | 191 |
| 2.1. | Poderes adjudicadores (remisión) | 191 |
| 2.2. | Sociedades públicas mercantiles | 191 |
| A. | Servicios esenciales sujetos a regulación administrativa | 192 |
| B. | Actividades de mercado | 192 |
| C. | Actividades de competencia administrativa. La "huida al Derecho privado" | 192 |
| a) | Su inadecuación | 192 |
| b) | Negación de la libertad de elección de formas jurídicas | 193 |
| 3. | Entidades privadas | 194 |
| 3.1. | Derechos exclusivos o especiales | 194 |
| 3.2. | Actuaciones financiadas con fondos públicos | 195 |
| 3.3. | Ejercicio de funciones públicas por particulares: su carácter limitado y excepcional | 195 |
| A. | No todas las personas públicas están integradas en la organización administrativa | 196 |
| B. | El deber de ejercer la actividad de manera neutral e independiente, por sí mismo, no comporta el ejercicio de funciones públicas | 198 |
| C. | El ordenamiento puede reconocer efectos jurídicos a la actuación de los particulares | 200 |
| D. | Ejercicio de funciones públicas por particulares: supuestos excepcionales y de limitado alcance | 201 |
| VI. | Fuentes | 202 |
| 1. | Constitución, leyes y tratados internacionales (remisión) | 202 |
| 2. | Reglamento (remisión) | 203 |
| 3. | Costumbre | 203 |
| 3.1. | Su carácter de fuente secundaria | 203 |
| 3.2. | Su distinción del precedente administrativo | 204 |
| 4. | Principios generales del Derecho | 205 |
| 5. | Jurisprudencia | 207 |
| VII. | Eficacia de las normas | 209 |
| 1. | Eficacia territorial | 209 |
| 1.1. | Ámbito competencial de la autoridad de la que emanan | 209 |
| 1.2. | Excepciones | 209 |
| 2. | Eficacia temporal | 210 |
| VIII. | Ciencia de la Administración | 210 |

SEGUNDA PARTE. MARCO CONSTITUCIONAL, EUROPEO E INTERNACIONAL

CAPÍTULO 3º

| | |
|--|-----|
| BASES CONSTITUCIONALES | 215 |
| I. Introducción | 216 |
| II. Estado social y democrático de Derecho | 217 |
| 1. <i>Estado de Derecho</i> | 217 |
| 2. <i>Estado democrático</i> | 219 |
| 3. <i>Estado social</i> | 219 |
| III. Economía de mercado | 221 |
| 1. <i>Su delimitación</i> | 222 |
| 2. <i>Su vinculación al Estado social y democrático de Derecho</i> | 222 |
| 3. <i>Eficiencia económica e innovación</i> | 223 |
| 4. <i>Integración regional y globalización económica (remisión)</i> | 224 |
| IV. Libertades económicas | 224 |
| 1. <i>Su reconocimiento</i> | 225 |
| 1.1. Constitución | 225 |
| 1.2. Unión Europea | 225 |
| 1.3. Normativa internacional | 226 |
| 2. <i>Su dimensión institucional</i> | 227 |
| 2.1. Propiedad privada | 227 |
| A. La propiedad privada debe ser la regla | 227 |
| B. La propiedad pública: su carácter instrumental y limitado | 227 |
| 2.2. Libertad de empresa | 228 |
| A. La iniciativa privada debe ser la regla | 228 |
| B. Iniciativa pública: su carácter instrumental, necesitado de justificación | 228 |
| 3. <i>Su cualidad de derechos subjetivos</i> | 230 |
| 3.1. Propiedad privada | 230 |
| A. Titulares | 230 |
| a) Personas privadas | 230 |
| b) Entidades públicas | 230 |
| B. Objeto | 231 |
| C. Contenido | 232 |
| a) Facultades de uso y disfrute | 232 |
| b) La función social del derecho | 232 |
| c) Contenido normal | 233 |
| d) Contenido esencial | 234 |

| | |
|---|-----|
| e) Las restricciones deben ser proporcionadas | 234 |
| 3.2. Libertad de empresa | 235 |
| A. Titulares | 235 |
| B. Objeto | 235 |
| C. Contenido | 235 |
| a) Derecho a crear y gestionar empresas | 235 |
| b) En las condiciones fijadas por la normativa | 236 |
| c) Dimensiones de la libertad de empresa | 237 |
| a') Acceso al mercado | 237 |
| b') Gestión empresarial | 238 |
| c') Salida del mercado | 238 |
| V. Servicios esenciales o de interés general | 239 |
| 1. <i>Disparidad terminológica</i> | 239 |
| 1.1. Servicios públicos | 239 |
| 1.2. Servicios de interés general | 240 |
| 1.3. Servicios esenciales | 241 |
| 2. <i>Garantía pública de la efectividad de su prestación: no son un régimen jurídico, sino un título de intervención</i> | 241 |
| 2.1. Universalidad | 243 |
| A. Alcance de las prestaciones con garantía pública | 243 |
| B. El modo de garantizar la universalidad depende del régimen jurídico del servicio | 243 |
| a) Sector eléctrico | 243 |
| a') Disponibilidad de infraestructuras | 244 |
| b') Capacidad de generación del sistema | 244 |
| c') Derecho de acceso y conexión | 244 |
| b) Hidrocarburos | 244 |
| a') Servicios en régimen de libre iniciativa | 244 |
| b') Garantía de la seguridad del suministro | 245 |
| 2.2. Continuidad | 245 |
| A. Su delimitación | 246 |
| B. Posible suspensión de la prestación del servicio | 246 |
| C. Medidas excepcionales | 246 |
| 2.3. Calidad | 247 |
| A. Niveles de calidad en la prestación del servicio | 247 |
| B. Niveles homogéneos a nivel nacional y posibles diferencias regionales | 248 |

| | | |
|---------------------|--|-----|
| 2.4. | Precio | 249 |
| A. | Asequibilidad | 249 |
| B. | Consumidores vulnerables: precios regulados ... | 249 |
| 2.5. | Protección de los consumidores | 250 |
| A. | Normas generales y sectoriales | 250 |
| B. | Mecanismos extrajudiciales de solución de conflictos | 250 |
| VI. | Descentralización y unidad de mercado | 250 |
| 1. | <i>Descentralización política y administrativa</i> | 251 |
| 2. | <i>Unidad de mercado</i> | 252 |
| 2.1. | Su finalidad: libre circulación de personas, bienes y servicios en todo el territorio | 253 |
| 2.2. | Sus exigencias | 253 |
| A. | La actividad empresarial debe realizarse en condiciones básicas de igualdad en todo el territorio nacional | 253 |
| B. | Prohibición de medidas que obstaculicen la libre circulación | 255 |
| C. | Armonización normativa | 256 |
| a) | Necesidad, proporcionalidad y salvaguarda de bienes jurídicos valiosos | 256 |
| b) | Principio del lugar de origen | 258 |
| c) | Cooperación, coordinación y mecanismos administrativos de protección de los derechos y libertades | 259 |
| VII. | Estabilidad presupuestaria | 260 |
| 1. | <i>Su razón de ser</i> | 260 |
| 2. | <i>Unión Europea</i> | 261 |
| 3. | <i>España</i> | 262 |
| CAPÍTULO 4° | | |
| UNIÓN EUROPEA | | |
| I. | Introducción | 266 |
| II. | El proceso hacia la unión económica | 267 |
| 1. | <i>Objetivos</i> | 268 |
| 1.1. | Unidad de mercado, económica y monetaria | 268 |
| 1.2. | No interferencia en el régimen de propiedad en los Estados miembros | 268 |
| 2. | <i>Competencias de la Unión Europea</i> | 269 |
| 2.1. | Competencias de atribución | 269 |
| 2.2. | Potestad normativa | 270 |

| | | |
|------|--|-----|
| 2.3. | La ejecución corresponde a los Estados miembros ... | 271 |
| 3. | <i>Avances sustanciales en un proceso inacabado</i> | 271 |
| III. | Libertades económicas | 272 |
| 1. | <i>Unión aduanera</i> | 272 |
| 1.1. | Libre circulación de mercancías | 272 |
| A. | Prohibición de medidas que puedan dificultar el intercambio de mercancías | 272 |
| B. | Excepciones | 272 |
| C. | Disparidad legislativa | 273 |
| D. | Monopolios comerciales | 274 |
| 1.2. | Política comercial común | 274 |
| 2. | <i>Libertad de circulación de personas</i> | 275 |
| 2.1. | Libre circulación de trabajadores | 275 |
| A. | Concepto de trabajador | 275 |
| B. | Prohibición de discriminaciones | 276 |
| C. | Limitaciones | 276 |
| a) | Orden público, seguridad y salud públicas ... | 276 |
| b) | Empleos en la Administración pública | 276 |
| 2.2. | Libertad de establecimiento | 277 |
| A. | Su delimitación | 277 |
| a) | Alcance | 277 |
| b) | Límites | 277 |
| a') | Sólo se aplica a actividades económicas | 277 |
| b') | Actividades en un solo Estado miembro | 278 |
| c) | Excepciones | 278 |
| B. | Regulación estatal | 279 |
| a) | Reconocimiento mutuo y coordinación de las legislaciones nacionales | 279 |
| b) | Aproximación legislativa | 279 |
| c) | Ejercicio de las competencias estatales de manera conforme a las libertades europeas | 280 |
| a') | No obstaculizar las libertades garantizadas en el Tratado | 280 |
| b') | Las restricciones han de ser imprescindibles por razones imperiosas de interés general | 280 |
| 3. | <i>Libre prestación de servicios</i> | 283 |

| | | |
|------|---|-----|
| 3.1. | Su delimitación | 283 |
| A. | Prestaciones a cambio de una remuneración | 283 |
| B. | Límites | 283 |
| a) | Sólo se aplica a actividades económicas | 283 |
| b) | Servicios que se prestan en un solo Estado miembro | 284 |
| C. | Excepciones | 284 |
| 3.2. | Competencias estatales, coordinación y armonización europea | 284 |
| 4. | <i>Libre circulación de capitales</i> | 285 |
| 4.1. | Prohibición de restricciones a movimientos de capitales y adquisición de empresas | 285 |
| 4.2. | Restricciones posibles | 286 |
| IV. | Normas sobre competencia (remisión) | 288 |
| V. | Servicios de interés general | 289 |
| 1. | <i>Servicios económicos</i> | 289 |
| 1.1. | Su delimitación | 289 |
| 1.2. | Su protección jurídica | 290 |
| 1.3. | Reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros | 290 |
| 1.4. | Su sujeción a las reglas del mercado interior y su posible excepción | 291 |
| A. | Como regla, deben prestarse en régimen de libre iniciativa | 291 |
| B. | Como excepción, obligaciones de servicio público o derechos especiales o exclusivos | 291 |
| 1.5. | Disparidad normativa nacional y aproximación de las legislaciones | 294 |
| A. | Disparidad normativa nacional | 294 |
| B. | Liberalización y armonización europea | 296 |
| 2. | <i>Servicios sociales</i> | 297 |
| 2.1. | Su delimitación | 297 |
| 2.2. | Reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros | 299 |
| VI. | Unión Económica y Monetaria | 301 |
| 1. | <i>Política monetaria</i> | 302 |
| 1.1. | Estabilidad de precios y apoyo a la política económica | 302 |
| 1.2. | Sistema institucional: el Banco Central Europeo | 303 |

| | | |
|--------------------------------------|--|-----|
| A. | Política monetaria: objetivos | 303 |
| B. | Supervisión de las entidades de crédito | 305 |
| a) | Competencias del BCE y de las autoridades nacionales: el Mecanismo | 305 |
| b) | Principios organizativos | 307 |
| a') | Independencia | 307 |
| b') | Separación entre política monetaria y supervisión | 309 |
| c') | Separación entre supervisión y resolución (remisión) | 310 |
| 2. | <i>Política económica</i> | 310 |
| 2.1. | Coordinación | 311 |
| 2.2. | Límites a la financiación de las entidades públicas ... | 311 |
| 2.3. | Intransmisibilidad de la responsabilidad | 312 |
| 2.4. | Estabilidad presupuestaria y límites al endeudamiento público | 312 |
| 2.5. | Situaciones de crisis financiera: Mecanismo europeo de estabilidad | 314 |
| VII. | Agencias europeas | 315 |
| 1. | <i>No existe un modelo uniforme</i> | 315 |
| 2. | <i>Sus límites: no se pueden delegar potestades discrecionales</i> | 316 |
| 3. | <i>¿Instrumento para la centralización de tareas ejecutivas?</i> | 317 |
| | | |
| CAPÍTULO 5º | | |
| NORMATIVA INTERNACIONAL | | |
| I. | Introducción | 319 |
| II. | Globalización económica | 320 |
| 1. | <i>Efectiva internacionalización de la actividad económica</i> | 321 |
| 2. | <i>Insuficiencias en el plano normativo e institucional</i> | 322 |
| 3. | <i>Desarrollo económico y cooperación internacional</i> | 326 |
| III. | Estabilidad monetaria y financiera | 328 |
| 1. | <i>Sistema institucional</i> | 328 |
| 1.1. | Fondo Monetario Internacional | 328 |
| 1.2. | Otras organizaciones | 329 |
| 1.3. | Cooperación intergubernamental | 329 |
| 2. | <i>Convertibilidad y estabilidad monetaria</i> | 329 |
| 3. | <i>Estabilidad financiera</i> | 330 |
| IV. | Supresión de barreras al comercio internacional | 330 |

| | | |
|-------|--|-----|
| I. | <i>Organización Mundial de Comercio</i> | 331 |
| 1.1. | Caracterización general | 331 |
| 1.2. | Ámbito material | 333 |
| A. | Mercancías | 333 |
| a) | Liberalización progresiva | 333 |
| b) | Igualdad de trato | 334 |
| a') | Principio de nación más favorecida ... | 334 |
| b') | Principio de trato nacional | 334 |
| c) | Cumplimiento de la normativa nacional: prohibición de barreras técnicas | 334 |
| d) | Excepciones y medidas de protección | 335 |
| B. | Servicios | 336 |
| a) | Alcance: margen de los Estados | 336 |
| b) | No discriminación | 336 |
| a') | Principio de nación más favorecida ... | 336 |
| b') | Principio de trato nacional | 337 |
| c) | Regulación nacional | 337 |
| d) | Excepciones | 338 |
| C. | Derechos de propiedad intelectual | 338 |
| a) | Contenido: niveles mínimos de protección ... | 339 |
| b) | Igualdad de trato | 339 |
| D. | Acuerdos plurilaterales | 339 |
| 1.3. | Mecanismo para las solución de diferencias | 340 |
| 2. | <i>Acuerdos bilaterales</i> | 341 |
| V. | Libertad de circulación de capitales | 342 |
| 1. | <i>Su afirmación</i> | 342 |
| 2. | <i>Limitaciones y controles</i> | 343 |
| VI. | Protección de las inversiones extranjeras | 343 |
| 1. | <i>Principios del Derecho Internacional</i> | 344 |
| 2. | <i>Acuerdos estatales de protección de las inversiones</i> | 345 |
| 3. | <i>Cláusulas contractuales</i> | 346 |
| 4. | <i>Arbitraje internacional</i> | 346 |
| 5. | <i>Mecanismos estatales de apoyo a la exportación</i> | 348 |
| 6. | <i>Mecanismos privados</i> | 348 |
| VII. | Protección de la competencia | 349 |
| 1. | <i>Inexistencia de normas internacionales</i> | 349 |
| 2. | <i>Remedios</i> | 349 |
| 2.1. | Aplicación de las normas nacionales | 350 |
| 2.2. | Cooperación internacional | 350 |
| VIII. | Contribución al desarrollo económico | 350 |
| IX. | Integración regional | 351 |

TERCERA PARTE. LA LEY Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

| | | |
|---------------------------------|--|-----|
| CAPÍTULO 6° | | |
| EL PAPEL DE LA LEY | | 355 |
| I. | Introducción | 356 |
| II. | Principio de reserva de ley | 357 |
| 1. | <i>La regulación de los derechos y libertades de los ciudadanos está reservada a la ley</i> | 357 |
| 2. | <i>El papel de la ley orgánica</i> | 358 |
| 3. | <i>Leyes de presupuestos: alcance y límites</i> | 358 |
| 4. | <i>Relaciones especiales de sujeción</i> | 360 |
| 5. | <i>Normas del Gobierno con fuerza de ley</i> | 361 |
| 5.1. | Límites materiales | 362 |
| 5.2. | Situación de extraordinaria y urgente necesidad ... | 363 |
| A. | Extraordinaria y urgente necesidad | 363 |
| B. | Relación directa entre las medidas y la situación | 365 |
| 6. | <i>Alcance de la reserva de ley en el ámbito local</i> | 366 |
| 6.1. | Tributos | 366 |
| 6.2. | Sanciones administrativas | 367 |
| III. | Principios de jerarquía normativa y competencia | 368 |
| 1. | <i>Primacía de la Constitución</i> | 368 |
| 2. | <i>Derecho de la Unión Europea</i> | 369 |
| 2.1. | Primacía y efecto directo | 369 |
| 2.2. | Efecto directo | 369 |
| 2.3. | Leyes nacionales contrarias al Derecho de la UE ... | 370 |
| A. | El Derecho de la UE no es canon de constitucionalidad de las leyes españolas | 370 |
| B. | Como regla, el control de la primacía de las normas europeas corresponde a la jurisdicción ordinaria | 371 |
| 2.4. | Cuestión prejudicial | 371 |
| 3. | <i>Primacía de los Tratados internacionales que formen parte del ordenamiento jurídico interno</i> | 372 |
| 4. | <i>Relación entre leyes estatales y autonómicas</i> | 372 |
| IV. | Principios jurídico-materiales | 373 |

| | |
|--|-----|
| 1. <i>Derechos fundamentales</i> | 374 |
| 1.1. Corresponde al legislador la definición del contenido del derecho | 374 |
| 1.2. En particular, la regulación de los usos del suelo ... | 374 |
| A. Presupuesto de la intervención pública urbanística: carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria | 375 |
| B. Estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo: derechos y deberes del propietario | 376 |
| a) Suelo urbano no consolidado y urbanizable | 376 |
| b) Suelo urbano consolidado | 377 |
| C. Expropiaciones urbanísticas (remisión) | 378 |
| 1.3. Leyes expropiatorias | 378 |
| A. Su delimitación | 378 |
| a) Privación del derecho | 378 |
| b) Privación singular | 380 |
| B. Deben prever indemnización | 382 |
| 2. <i>Regulación conforme al mercado</i> | 383 |
| 3. <i>Generalidad: leyes singulares</i> | 384 |
| 4. <i>Proporcionalidad</i> | 387 |
| 4.1. Adecuación | 388 |
| A. Las restricciones de acceso al mercado deben estar justificadas por razones de interés general | 388 |
| B. Los servicios esenciales (o de interés general) no son un régimen jurídico, sino un título de intervención (remisión) | 388 |
| C. Adaptación a los cambios tecnológicos y económicos | 389 |
| D. Con carácter general, por razones económicas no debe restringirse el acceso al mercado | 391 |
| 4.2. Necesidad | 392 |
| A. Desintegración vertical de sectores con elementos de monopolio natural | 392 |
| B. Actividades que requieren la utilización de recursos escasos | 394 |
| C. Diversificación de actividades | 394 |
| D. Periódica evaluación de la necesidad de la intervención pública | 395 |
| 4.3. Ponderación | 396 |

| | |
|--|-----|
| A. Inversiones, competencia y satisfacción de los consumidores: comunicaciones electrónicas ... | 396 |
| B. Protección ambiental, competencia, garantía del suministro y sostenibilidad del sistema: el reto de las energías renovables | 398 |
| a) Seguridad del suministro eléctrico | 399 |
| b) Preservación de la competencia y sostenibilidad del sistema | 400 |
| c) Política energética nacional y mercado interior | 401 |
| d) Autoconsumo y generación distribuida | 402 |
| C. Estabilidad del sistema financiero, protección de los depositantes y riesgo moral | 403 |
| D. Derechos exclusivos, derecho de información y acontecimientos de interés general | 405 |
| E. Estandarización e innovación tecnológica | 406 |
| 5. <i>Igualdad</i> | 407 |
| 5.1. Los servicios de la misma naturaleza, en principio, deben estar sujetos al mismo régimen jurídico | 408 |
| 5.2. Principio de neutralidad tecnológica | 409 |
| 5.3. Las diferencias de trato deben estar basadas en razones objetivas | 410 |
| 5.4. Financiación cruzada de sectores o actividades | 412 |
| 6. <i>Seguridad jurídica: Retroactividad y cambio normativo</i> | 413 |
| 6.1. Retroactividad | 414 |
| 6.2. En cada momento, el legislador puede disponer lo necesario para proteger el interés general | 414 |
| 6.3. Distinción entre cambio normativo y retroactividad ... | 416 |
| V. <i>Discrecionalidad legislativa y control de constitucionalidad</i> ... | 418 |
| 1. <i>El legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea Derecho</i> ... | 418 |
| 2. <i>Control de constitucionalidad</i> | 420 |
| 2.1. Sistemas de control de constitucionalidad | 420 |
| 2.2. La cuestión de inconstitucionalidad | 420 |
| 2.3. Límites del control jurisdiccional | 421 |
| 3. <i>Efectos de la declaración de inconstitucionalidad de la ley</i> | 423 |
| 3.1. Sentencias con fuerza de cosa juzgada | 424 |
| 3.2. Normas de desarrollo y actos de aplicación | 424 |
| A. Invalidez por razones competenciales: conflicto de competencias | 424 |

| | |
|--|-----|
| B. Recurso de amparo | 424 |
| C. Declaración de inconstitucionalidad de la ley | 425 |
| 4. <i>Inaplicación por la jurisdicción ordinaria de leyes contrarias al Derecho de la UE</i> | 426 |

CAPÍTULO 7º

LEGALIDAD, DISCRECIONALIDAD Y CONTROL JUDICIAL 427

| | |
|---|-----|
| I. Introducción | 428 |
| II. Principio de legalidad | 429 |
| 1. <i>Sujeción positiva a la ley y al Derecho</i> | 429 |
| 2. <i>Legalidad como norma previa</i> | 429 |
| 3. <i>Reserva de ley</i> | 430 |
| III. La potestad administrativa | 431 |
| 1. <i>Poder genérico, pero determinado</i> | 431 |
| 1.1. Poder genérico | 431 |
| 1.2. Poder determinado: cláusulas genéricas de apoderamiento | 431 |
| 2. <i>Atribución normativa</i> | 432 |
| 3. <i>Se ejercen sobre personas vinculadas por una relación de sujeción</i> | 433 |
| 4. <i>Su carácter unilateral</i> | 433 |
| 5. <i>Su vinculación a los concretos objetivos de interés general previstos en la norma</i> | 434 |
| IV. Discrecionalidad administrativa | 434 |
| 1. <i>Su delimitación</i> | 434 |
| 1.1. Margen de decisión | 434 |
| 1.2. Discrecionalidad "conformadora" | 435 |
| 1.3. La regulación económica no da lugar a una discrecionalidad de distinta naturaleza jurídica o intensidad | 437 |
| 2. <i>Conceptos jurídicos indeterminados</i> | 438 |
| 2.1. Margen de apreciación | 438 |
| 2.2. Relatividad de la distinción | 438 |
| A. En las potestades discrecionales, la "discrecionalidad" puede estar más en el supuesto de hecho que en las consecuencias | 439 |
| B. En las potestades regladas, la inclusión de conceptos jurídicos indeterminados puede permitir un margen de decisión | 439 |
| C. El alcance del control judicial tiende a aproximarse en ambos casos | 440 |

| | |
|---|-----|
| 3. <i>El control judicial de la discrecionalidad administrativa</i> | 442 |
| 3.1. <i>Sistemas de Derecho Administrativo</i> | 442 |
| A. España | 442 |
| B. Alemania | 443 |
| C. Francia | 444 |
| D. Italia | 444 |
| 3.2. <i>Modelo anglosajón</i> | 445 |
| A. Reino Unido (common law) | 445 |
| B. EEUU: la llamada deferencia judicial | 447 |
| V. <i>Control judicial de la actuación administrativa: su alcance</i> | 451 |
| 1. <i>Presupuestos jurídicos del ejercicio de la potestad</i> | 452 |
| 2. <i>Los hechos, su calificación y valoración</i> | 452 |
| 2.1. <i>Los hechos</i> | 452 |
| 2.2. <i>Su calificación y valoración</i> | 453 |
| A. <i>Conceptos jurídicos indeterminados</i> | 453 |
| a) Margen de certeza | 453 |
| b) Margen de apreciación y de decisión | 454 |
| a') ¿Se han llevado a cabo las actuaciones necesarias para verificar el supuesto de hecho? | 454 |
| b') ¿Es aceptable aunque pueda ser también discutible la apreciación de la Administración? | 455 |
| B. <i>Valoraciones técnicas</i> | 456 |
| a) Su delimitación | 456 |
| b) El juez debe controlar la actuación administrativa basada en juicios técnicos | 458 |
| a') Control de los hechos | 458 |
| b') Motivación | 459 |
| c') Anulación y eventual declaración del derecho | 460 |
| c) Ahora bien, el juez debe respetar el margen de opinabilidad que se da en todas las ramas del saber | 460 |
| d) El recurrente debe probar que la actuación administrativa se basa en un error manifiesto | 464 |
| C. <i>Valoraciones económicas o técnicas complejas</i> ... | 466 |
| a) La autoridad administrativa debe probar los hechos | 466 |

| | | |
|------|---|-----|
| | b) Control judicial: manifiesto error de apreciación | 466 |
| 3. | <i>Requisitos formales (remisión)</i> | 470 |
| 4. | <i>Consecuencias jurídicas (remisión)</i> | 470 |
| 5. | <i>Finalidad: ausencia de desviación de poder</i> | 472 |
| VI. | Límites del control judicial | 472 |
| 1. | <i>Ejercicio legítimo de la discrecionalidad administrativa</i> | 472 |
| 2. | <i>Anulación y sustitución de la decisión administrativa</i> | 475 |
| 2.1. | Como regla, el juez debe limitarse a anular la decisión administrativa | 475 |
| 2.2. | Sustitución de la decisión administrativa | 477 |
| 2.3. | "Plena jurisdicción" en materia de sanciones administrativas | 478 |
| A. | Si la actuación está reglada, el juez puede modificar la sanción | 478 |
| a) | Jurisprudencia de la UE | 478 |
| b) | Jurisprudencia española | 479 |
| B. | Si hay margen de apreciación o valoración, el juez solo puede anular la sanción | 480 |
| a) | Jurisprudencia de la UE | 480 |
| b) | Jurisprudencia española | 483 |

CUARTA PARTE. ORGANIZACIÓN, EMPLEO Y BIENES PÚBLICOS

CAPÍTULO 8º

| | | |
|------|---|-----|
| | PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN | 487 |
| I. | Introducción | 488 |
| II. | Personalidad jurídica | 489 |
| III. | El órgano administrativo | 491 |
| 1. | <i>Su delimitación y funciones</i> | 491 |
| 1.1. | Concepto | 491 |
| 1.2. | Titularidad del órgano | 493 |
| A. | Su comprensión institucional | 493 |
| B. | Relación orgánica y de servicios | 493 |
| 1.3. | Competencias | 494 |
| 1.4. | Imputación de sus actos a la entidad pública a la que pertenecen | 494 |
| A. | Exigencias subjetivas: personas legalmente investidas de la condición de titulares del órgano | 494 |

| | | |
|------|--|-----|
| | B. Exigencias objetivas: condiciones mínimas de legalidad | 495 |
| | C. Subjetividad orgánica: posibilidad de actuar frente a la persona jurídica en la que se integran | 495 |
| 2. | <i>Creación</i> | 495 |
| 3. | <i>Clases</i> | 495 |
| 3.1. | Organización en la que se integran | 496 |
| 3.2. | Jerarquía | 496 |
| 3.3. | Obligatoriedad | 496 |
| 3.4. | Estructura | 496 |
| 3.5. | Titulares | 497 |
| 3.6. | Competencia | 497 |
| 4. | <i>En particular, los órganos colegiados</i> | 498 |
| 4.1. | Concepto | 498 |
| 4.2. | Clases | 498 |
| 4.3. | Régimen jurídico | 498 |
| A. | Miembros | 499 |
| a) | Presidente | 499 |
| b) | Secretario | 500 |
| c) | Miembros | 500 |
| B. | Constitución, convocatoria y celebración de sesiones | 500 |
| C. | Acuerdos | 501 |
| IV. | La competencia | 502 |
| 1. | <i>Su delimitación</i> | 503 |
| 2. | <i>Su atribución</i> | 503 |
| 2.1. | Atribución genérica | 504 |
| 2.2. | Atribución específica | 504 |
| A. | Exclusiva | 504 |
| B. | Alternativa | 504 |
| 2.3. | Indistinta o concurrente | 505 |
| 2.4. | Mixta | 505 |
| 2.5. | Compartida | 505 |
| 3. | <i>Su ejercicio</i> | 505 |
| 4. | <i>Encargo de tareas materiales: encomienda de gestión</i> | 506 |
| 4.1. | Objeto y finalidad | 506 |
| 4.2. | Límites | 506 |
| 4.3. | Destinatarios | 507 |
| V. | Ejercicio de la competencia: facultades de dirección y control | 507 |

| | | |
|------|---|-----|
| 1. | <i>Dirección: Jerarquía</i> | 507 |
| 1.1. | Su delimitación | 507 |
| 1.2. | Órganos sujetos a una relación de jerarquía debilitada | 508 |
| 2. | <i>Control: tutela</i> | 508 |
| 2.1. | Su delimitación | 508 |
| 2.2. | Clases | 509 |
| | A. Tutela sobre entidades funcionalmente descentralizadas | 509 |
| | B. Tutela sobre entidades territoriales | 509 |
| | C. Tutela sobre corporaciones públicas sectoriales | 510 |
| VI. | Distribución de competencias | 511 |
| 1. | <i>Centralización</i> | 511 |
| 2. | <i>Transferencia de la titularidad de la competencia</i> | 512 |
| 2.1. | En el seno de una misma organización: desconcentración | 512 |
| 2.2. | Entre entidades públicas | 512 |
| | A. Descentralización | 512 |
| | B. Autonomía | 513 |
| 3. | <i>Transferencia del ejercicio de la competencia</i> | 515 |
| 3.1. | Delegación | 515 |
| | A. Interorgánica | 515 |
| | a) Sujetos | 515 |
| | b) Objeto | 515 |
| | c) Requisitos | 516 |
| | d) Efectos | 516 |
| | B. Intersubjetiva | 517 |
| 3.2. | Avocación | 517 |
| 3.3. | Sustitución | 518 |
| | A. Estado respecto de las CCAA | 518 |
| | B. Estado o CCAA respecto de las entidades locales | 518 |
| 3.4. | Suplencia | 519 |
| 3.5. | Gestión ordinaria | 519 |
| VII. | Relaciones interadministrativas | 520 |
| 1. | <i>Coordinación</i> | 520 |
| 1.1. | Su delimitación | 520 |
| 1.2. | Su fundamento y límites | 520 |
| 1.3. | Técnicas | 521 |
| 1.4. | Ámbitos | 521 |

| | | |
|--|---|-----|
| | A. Coordinación del Estado y CCAA sobre la actuación de las entidades locales | 521 |
| | B. Coordinación por el Estado de la actuación de las CCAA | 522 |
| 2. | <i>Colaboración</i> | 522 |
| 3. | <i>Cooperación</i> | 523 |
| 4. | <i>Convenios interadministrativos</i> | 523 |
| | 4.1. Naturaleza jurídica | 524 |
| | 4.2. Objeto y contenido | 524 |
| | 4.3. Límites | 524 |
| 5. | <i>Conflictos competenciales</i> | 525 |
| | 5.1. Entre órganos constitucionales | 525 |
| | 5.2. Entre órganos judiciales y la Administración | 525 |
| | 5.3. Interadministrativos | 526 |
| | A. Entre el Estado y CCAA o entre varias CCAA entre sí | 526 |
| | B. Entre entidades locales | 526 |
| | C. Entre entidades locales y el Estado o las CCAA | 526 |
| | 5.4. Interorgánicos | 527 |
| CAPÍTULO 9º | | |
| CLASES DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS | | |
| I. | Introducción | 530 |
| II. | Administraciones territoriales | 531 |
| | 1. <i>Administración General del Estado</i> | 531 |
| | 2. <i>Administración de las CCAA</i> | 532 |
| | 3. <i>Entidades locales</i> | 533 |
| III. | Administraciones institucionales | 533 |
| | 1. <i>Su carácter instrumental</i> | 534 |
| | 2. <i>Su creación: garantías</i> | 534 |
| | 2.1. Formales | 534 |
| | 2.2. Materiales | 535 |
| | 3. <i>Clases</i> | 535 |
| | 3.1. Organismos autónomos: actividades no de mercado | 535 |
| | 3.2. Entidades públicas empresariales: financiación en el mercado | 536 |
| IV. | Administraciones independientes | 536 |

| | | |
|------|---|-----|
| | A. Reino Unido | 586 |
| | B. EEUU | 587 |
| | 2. Modelo burocrático profesional: justificación y críticas | 589 |
| | 2.1. Justificación | 589 |
| | 2.2. Críticas | 591 |
| | 2.3. ¿Modernización de la gestión pública? | 591 |
| III. | Bases constitucionales de la función pública | 593 |
| | 1. Reserva de ley | 593 |
| | 2. Derechos y principios constitucionales | 593 |
| | 3. Distribución de competencias | 593 |
| IV. | Definición y clases de empleados públicos | 594 |
| | 1. Delimitación ¹ | 594 |
| | 2. Clases | 595 |
| | 2.1. Funcionarios de carrera | 595 |
| | A. Relación estatutaria | 595 |
| | B. Tienen reservada la participación en el ejercicio de potestades públicas | 595 |
| | C. Deben ser la regla | 596 |
| | 2.2. Funcionarios interinos | 596 |
| | A. Razones de necesidad y urgencia | 596 |
| | B. Selección | 597 |
| | C. Régimen jurídico | 597 |
| | D. Cese | 597 |
| | 2.3. Personal laboral | 599 |
| | A. Su delimitación | 599 |
| | B. Puestos que pueden ser cubiertos por contratados laborales | 599 |
| | C. Régimen jurídico | 599 |
| | 2.4. Personal eventual | 600 |
| | A. Delimitación | 600 |
| | B. Régimen jurídico | 600 |
| | 2.5. Personal directivo profesional | 601 |
| V. | Planificación y ordenación de recursos humanos | 601 |
| | 1. Planificación | 601 |
| | 2. Oferta de empleo público | 602 |
| | 3. Registro de Personal | 602 |
| | 4. Ordenación de puestos de trabajo | 602 |
| | 4.1. Cuerpos, escalas y especialidades | 602 |
| | 4.2. Relación de puestos de trabajo | 603 |

| | | |
|-------|---|-----|
| VI. | Adquisición y pérdida de la relación de servicio | 604 |
| | 1. Igualdad, mérito y capacidad | 604 |
| | 2. Requisitos | 604 |
| | 2.1. Nacionalidad | 604 |
| | A. Funcionarios | 604 |
| | B. Contratados laborales | 605 |
| | 2.2. Titulación, capacidad y edad | 605 |
| | 2.3. No haber sido separado del servicio, ni estar inhabilitado | 605 |
| | 3. Principios y órganos de selección | 606 |
| | 4. Sistemas selectivos | 607 |
| | 4.1. Oposición | 607 |
| | 4.2. Concurso-oposición | 607 |
| | A. Valoración de los méritos | 608 |
| | B. Garantías procedimentales | 608 |
| | 4.3. Concurso | 609 |
| | 5. Adquisición de la condición de funcionario | 609 |
| | 6. Pérdida de la condición de funcionario | 610 |
| | 6.1. Renuncia | 610 |
| | 6.2. Pérdida de la nacionalidad | 610 |
| | 6.3. Jubilación | 610 |
| | 6.4. Incapacidad permanente | 611 |
| | 6.5. Sanción de separación o pena de inhabilitación | 611 |
| | 7. Rehabilitación | 611 |
| | 7.1. Pérdida de la nacionalidad o incapacidad permanente | 612 |
| | 7.2. Sanción de inhabilitación | 612 |
| VII. | Provisión de puestos de trabajo y movilidad | 613 |
| | 1. Concurso | 613 |
| | 2. Libre designación | 613 |
| | 2.1. Supuestos | 613 |
| | 2.2. Selección: criterios y deber de motivación | 614 |
| | 2.3. Cese: discrecionalidad y motivación | 615 |
| | 3. Movilidad | 616 |
| | 3.1. Movilidad dentro de la misma Administración pública | 616 |
| | 3.2. Movilidad entre Administraciones públicas | 616 |
| VIII. | Derechos y deberes de los empleados públicos | 617 |

| | | |
|------------------------|---|-----|
| 1. | <i>Relación de derechos</i> | 617 |
| 1.1. | Desempeño efectivo e inamovilidad | 617 |
| 1.2. | Derechos retributivos | 618 |
| A. | Competencia estatal | 618 |
| B. | Retribuciones de los funcionarios | 618 |
| a) | Básicas | 618 |
| b) | Complementarias | 619 |
| c) | Pagas extraordinarias | 620 |
| C. | Retribuciones del personal laboral | 620 |
| 1.3. | Evaluación de desempeño | 620 |
| 1.4. | Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna | 621 |
| A. | Carrera vertical | 622 |
| B. | Carrera horizontal | 622 |
| C. | Promoción interna | 624 |
| a) | Funcionarios | 624 |
| b) | Personal laboral | 624 |
| 2. | <i>Deberes</i> | 625 |
| IX. | Situaciones administrativas | 625 |
| 1. | <i>Servicio activo</i> | 625 |
| 2. | <i>Servicios especiales</i> | 625 |
| 3. | <i>Servicio en otras Administraciones públicas</i> | 625 |
| 4. | <i>Excedencia</i> | 626 |
| 5. | <i>Suspensión de funciones</i> | 627 |
| X. | Régimen disciplinario | 628 |
| 1. | <i>Principios</i> | 628 |
| 2. | <i>Infracciones</i> | 628 |
| 3. | <i>Procedimiento</i> | 629 |
| 4. | <i>Sanciones</i> | 629 |
| 5. | <i>Prescripción</i> | 630 |
| CAPÍTULO 11° | | |
| BIENES PÚBLICOS | | |
| I. | Introducción | 632 |
| II. | Delimitación, clases y fuentes | 633 |
| 1. | <i>Delimitación</i> | 633 |
| 2. | <i>Clases</i> | 633 |
| 2.1. | Bienes de dominio público | 633 |

| | | |
|------|---|-----|
| 2.2. | Bienes reservados | 635 |
| 2.3. | Bienes comunales | 635 |
| 2.4. | Patrimonio Nacional | 635 |
| 2.5. | Hacienda pública | 635 |
| 2.6. | Bienes patrimoniales | 636 |
| 3. | <i>Fuentes</i> | 636 |
| 3.1. | Estado | 636 |
| 3.2. | CCAA | 637 |
| 3.3. | Entidades locales | 637 |
| III. | Régimen jurídico común | 637 |
| 1. | <i>Adquisición de bienes por la Administración</i> | 638 |
| 1.1. | Atribución de la ley | 638 |
| 1.2. | Ejercicio de potestades administrativas | 638 |
| 1.3. | A título oneroso | 639 |
| A. | Inmuebles | 639 |
| B. | Muebles | 639 |
| C. | Títulos representativos del capital de sociedades mercantiles | 639 |
| 1.4. | Prescripción | 640 |
| 1.5. | Herencias | 640 |
| 2. | <i>Identificación</i> | 640 |
| 2.1. | Inventarios administrativos | 640 |
| 2.2. | Registro de la Propiedad | 640 |
| 3. | <i>Limitaciones a su disponibilidad</i> | 641 |
| 3.1. | Bienes demaniales | 641 |
| 3.2. | Bienes patrimoniales | 641 |
| A. | Su limitada embargabilidad | 641 |
| B. | Transacción y arbitraje | 642 |
| 3.3. | Valores representativos del capital de sociedades mercantiles | 642 |
| 4. | <i>Potestades administrativas para la defensa de los patrimonios públicos</i> | 642 |
| 4.1. | Investigación de bienes y derechos | 643 |
| 4.2. | Deslinde | 643 |
| 4.3. | Recuperación posesoria | 643 |
| 4.4. | Desahucio administrativo | 644 |
| IV. | Bienes patrimoniales | 644 |
| 1. | <i>Principios de gestión</i> | 644 |
| 2. | <i>Explotación</i> | 644 |

| | | |
|------|---|-----|
| 2.1. | Régimen jurídico y procedimientos | 644 |
| 2.2. | Arrendamiento, cesión, permuta | 645 |
| 2.3. | Promoción de obras o servicios de interés general ... | 645 |
| | A. El uso del bien ha de tener carácter prevalente ... | 645 |
| | B. Derecho de superficie | 646 |
| 3. | Enajenación | 647 |
| V. | Dominio público | 648 |
| 1. | Su delimitación | 648 |
| 2. | Naturaleza jurídica | 648 |
| 3. | Titularidad pública | 650 |
| 4. | Afectación | 651 |
| 4.1. | Su significado | 651 |
| 4.2. | Modos de afectación | 651 |
| 4.3. | Mutaciones demaniales | 652 |
| 4.4. | Desafectación | 653 |
| 5. | Gestión y administración: principios | 653 |
| 6. | Uso de los bienes | 653 |
| 6.1. | Bienes destinados al uso general | 654 |
| | A. Uso común general | 654 |
| | B. Uso común especial | 654 |
| | a) ¿Su delimitación | 654 |
| | b) ¿Existe un derecho al uso común especial del dominio público? | 654 |
| | C. Uso privativo | 656 |
| | D. Usos normales y anormales | 656 |
| 6.2. | Bienes destinados al servicio público | 657 |
| | A. Su delimitación | 657 |
| | B. Accesoriedad del dominio público respecto del servicio público | 657 |
| | C. Construcción de obras públicas y prestación de servicios | 658 |
| | D. Ocupación de espacios en edificios públicos ... | 659 |
| 6.3. | Títulos habilitantes | 659 |
| | A. Clases de usos | 659 |
| | a) Uso común general | 659 |
| | b) Uso común especial | 659 |
| | c) Uso privativo | 659 |
| | d) Ocupación de edificios públicos | 660 |
| | B. Régimen jurídico | 660 |
| | a) Régimen jurídico común a autorizaciones y concesiones | 660 |

| | | |
|-----|--|-----|
| | a') Procedimiento de otorgamiento | 660 |
| | b') Gratuidad, contraprestación y tasas por la utilización del dominio público | 661 |
| | c') Cambios en el control del titular de la autorización o concesión | 663 |
| | d') Extinción de autorizaciones y concesiones | 664 |
| | e') Destino de las obras | 665 |
| | f') Liquidación de concesiones y autorizaciones sobre bienes desafectados ... | 666 |
| | b) Autorizaciones demaniales | 666 |
| | a') Reglas generales | 666 |
| | b') Revocación | 667 |
| | c) Concesiones demaniales | 668 |
| | a') Naturaleza jurídica | 668 |
| | b') Régimen jurídico | 670 |
| | 6.4. Reservas demaniales | 671 |
| VI. | Bienes comunales | 671 |
| | 1. Delimitación | 671 |
| | 2. Aprovechamiento | 672 |

QUINTA PARTE. ACTOS JURÍDICOS DE LA ADMINISTRACIÓN

CAPÍTULO 12°

| | | |
|------|--|-----|
| | RÉGLAMENTO | 677 |
| I. | Introducción | 678 |
| II. | Concepto, fundamento y justificación | 679 |
| | 1. Concepto | 679 |
| | 2. Su fundamento | 679 |
| | 3. Su compatibilidad con el principio de separación de poderes | 680 |
| | 4. Su justificación | 680 |
| | 5. Clases | 681 |
| | 5.1. Por su relación con la ley | 681 |
| | 5.2. Reglamentos "jurídicos" y organizativos ("administrativos") | 682 |
| III. | Naturaleza jurídica | 682 |
| | 1. Acto jurídico de la Administración, de carácter normativo | 683 |
| | 2. Su distinción de los actos administrativos | 684 |
| | 2.1. Criterios de distinción | 684 |

| | |
|---|-----|
| A. Generalidad subjetiva | 684 |
| B. Generalidad objetiva: establecimiento de una regla de conducta | 684 |
| 2.2. Su aplicación jurisprudencial | 685 |
| A. Actos de naturaleza reglamentaria | 685 |
| B. Actos administrativos | 686 |
| 2.3. Diferencias de régimen jurídico | 687 |
| 3. <i>Circulares, instrucciones, órdenes de servicio y directrices (soft law)</i> | 688 |
| 3.1. Normas | 688 |
| 3.2. Instrucciones jerárquicas | 689 |
| 3.3. Documentos informativos e interpretativos | 690 |
| IV. Requisitos | 691 |
| 1. <i>Subjetivos</i> | 691 |
| 1.1. Administraciones territoriales | 691 |
| 1.2. Entidades institucionales | 692 |
| 1.3. Autoridades administrativas independientes | 692 |
| 1.4. Administración corporativa | 693 |
| 2. <i>Objetivos</i> | 693 |
| 2.1. Competencia | 693 |
| 2.2. Reserva de ley | 693 |
| A. El reglamento no puede establecer la regulación primaria de materias reservadas a la ley | 693 |
| B. No puede imponer deberes o limitaciones a los derechos no previstas en la ley | 695 |
| C. Generalidad | 695 |
| 2.3. Jerarquía normativa | 695 |
| 2.4. Retroactividad | 696 |
| A. Disposiciones sancionadoras no favorables | 696 |
| B. Disposiciones restrictivas de derechos: su distinción del cambio normativo | 696 |
| 2.5. Respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos | 701 |
| 2.6. Discrecionalidad administrativa y su control | 702 |
| A. La potestad reglamentaria es discrecional | 702 |
| B. Su control a través de los principios generales del Derecho | 703 |
| a) Proporcionalidad | 704 |
| b) Igualdad | 705 |
| c) Seguridad jurídica | 708 |

| | |
|--|-----|
| d) Confianza legítima | 709 |
| e) Transparencia | 710 |
| f) Precaución | 710 |
| g) Prohibición de la arbitrariedad | 711 |
| 3. <i>Formales: procedimiento</i> | 711 |
| 3.1. Consulta pública | 712 |
| 3.2. Información pública | 712 |
| 3.3. Audiencia a los interesados | 713 |
| A. Alcance subjetivo | 713 |
| a) Derechos o intereses legítimos | 713 |
| b) Asociaciones | 714 |
| B. Supuestos que justifican que se prescinda del trámite | 714 |
| C. Modificaciones en el curso del procedimiento | 714 |
| D. Efectos de su omisión | 715 |
| 3.4. Memoria | 715 |
| 3.5. Informes | 716 |
| A. Efectos de su omisión | 716 |
| a) Informes preceptivos | 716 |
| b) Informes facultativos | 717 |
| B. Modificaciones del proyecto durante su tramitación | 717 |
| 3.6. Motivación | 718 |
| 3.7. Comunicación previa a la Comisión Europea | 719 |
| V. Planes administrativos | 720 |
| 1. <i>Su delimitación y naturaleza jurídica</i> | 720 |
| 2. <i>En particular, la planificación urbanística</i> | 721 |
| 2.1. Función | 721 |
| 2.2. Naturaleza jurídica | 721 |
| 2.3. Procedimiento de elaboración | 723 |
| 2.4. Su coordinación con la ordenación del territorio y las políticas estatales con incidencia en el suelo | 724 |
| 2.5. Convenios urbanísticos | 725 |
| 2.6. Discrecionalidad administrativa y su control judicial | 725 |
| VI. Invalidez y remedios jurídicos | 726 |
| 1. <i>Invalidez: su alcance y declaración</i> | 726 |
| 1.1. Su alcance | 726 |
| A. Discusión doctrinal | 726 |
| B. Jurisprudencia | 729 |

| | |
|---|-----|
| C. Invalidez total o parcial | 730 |
| 1.2. Reglamentos contrarios al Derecho de la UE | 730 |
| A. Pueden ser controlados por los Tribunales españoles | 730 |
| B. El Derecho de la UE sólo exige su inaplicación ... | 731 |
| C. Inaplicación, no invalidez | 731 |
| 1.3. Su declaración | 731 |
| A. La invalidez ha de ser declarada | 731 |
| B. Invalidez declarada por una sentencia no firme ... | 732 |
| 2. Remedios jurídicos | 732 |
| 2.1. Inaplicación de los reglamentos ilegales | 732 |
| 2.2. Revisión de oficio (remisión) | 733 |
| 2.3. Impugnación del reglamento ante el Tribunal Constitucional | 733 |
| 2.4. Recursos contencioso-administrativos | 733 |
| A. Recurso directo | 733 |
| B. Recurso indirecto | 734 |
| C. Cuestión de ilegalidad | 735 |
| D. Proceso especial de protección de los derechos fundamentales | 735 |
| 3. Consecuencias de la invalidez | 736 |
| 3.1. Vigencia de las normas derogadas por el reglamento anulado | 736 |
| 3.2. Invalidez de los reglamentos de desarrollo y de los actos no firmes que los apliquen | 736 |
| A. Normas | 736 |
| B. Actos administrativos | 737 |
| 3.3. Mantenimiento de las sentencias y actos firmes que aplicaron el reglamento anulado | 737 |
| VII. Requisitos de eficacia: publicación | 738 |

CAPÍTULO 13°

| | |
|--|-----|
| ACTO ADMINISTRATIVO | 739 |
| I. Introducción | 742 |
| II. Delimitación y clases | 742 |
| 1. Evolución dogmática | 743 |
| 1.1. Actuación de la Administración en el ejercicio de sus funciones | 743 |
| 1.2. Declaración productora de efectos jurídicos, dictada en el ejercicio de una potestad administrativa | 743 |

| | |
|---|-----|
| 2. Delimitación | 744 |
| 2.1. Declaración jurídica | 745 |
| A. Contenido de la declaración | 746 |
| a) Voluntad | 746 |
| b) Valoración, opinión o juicio | 747 |
| c) Propuesta o petición | 747 |
| d) Conocimiento o constancia | 747 |
| B. Exclusión de las actuaciones que no consisten en una declaración jurídica | 748 |
| 2.2. Realizada por la Administración | 749 |
| A. Organizaciones jurídico-administrativas | 749 |
| B. Exclusiones | 749 |
| a) Actos de poderes públicos no administrativos | 749 |
| b) Actos jurídicos de los ciudadanos | 750 |
| c) Concesionarios de servicios públicos | 750 |
| d) Ejercicio por particulares de tareas inspección, supervisión y control | 751 |
| e) Empresas mercantiles estatales | 752 |
| 2.3. Ejercicio de una potestad administrativa | 753 |
| A. Su vinculación al principio de legalidad | 753 |
| B. Su carácter unilateral | 753 |
| 3. Clases | 754 |
| 3.1. Actos definitivos (resoluciones) y de trámite | 754 |
| A. Su delimitación | 754 |
| B. Su recurribilidad | 754 |
| a) Actos definitivos | 754 |
| b) Actos de trámite cualificados | 755 |
| 3.2. Actos favorables y de gravamen | 757 |
| A. Su distinción | 757 |
| B. Consecuencias jurídicas | 758 |
| 3.3. Actos firmes y actos no firmes | 758 |
| 3.4. Actos que ponen fin a la vía administrativa (causan estado) y que no ponen fin a la vía administrativa ... | 759 |
| 3.5. Actos constitutivos y declarativos | 759 |
| 3.6. Actos singulares y actos generales | 760 |
| 3.7. Actos-condición | 760 |
| III. Elementos | 760 |
| 1. Subjetivos | 760 |
| 2. Objetivos | 760 |

| | | |
|------|--|-----|
| 2.1. | Declaración | 761 |
| | A. Objeto de la declaración | 761 |
| | B. Tipos de declaración | 762 |
| | C. Discrepancia entre la declaración y la intención | 762 |
| | D. Vicios de la voluntad | 762 |
| 2.2. | Supuesto de hecho | 763 |
| | A. Presupuesto de la actuación administrativa | 763 |
| | B. Corresponde a la Administración su comprobación | 763 |
| | C. Control judicial | 764 |
| 2.3. | Finalidad | 765 |
| 2.4. | Causa | 765 |
| 2.5. | Contenido | 766 |
| | A. Contenido esencial | 766 |
| | B. Contenido accidental | 767 |
| | a) Su vinculación con el principio de legalidad | 767 |
| | a') Cláusulas iuris | 767 |
| | b') Concreción de exigencias genéricamente previstas en la normativa | 767 |
| | c') Cláusulas no previstas en la normativa | 768 |
| | b) Tipos de cláusulas accidentales | 770 |
| | a') Condición | 770 |
| | b') Término | 771 |
| | c') Modo | 772 |
| 3. | Formales | 773 |
| | 3.1. Procedimiento (remisión) | 773 |
| | 3.2. Forma | 773 |
| | A. Forma escrita | 773 |
| | B. Contenido | 774 |
| | 3.3. Motivación | 774 |
| | A. Su alcance y razón de ser | 774 |
| | B. Actos que deben ser motivados | 776 |
| | C. Consecuencias jurídicas de la falta de motivación | 778 |
| IV. | Procedimiento | 779 |
| | 1. Objeto | 780 |
| | 2. Finalidad | 780 |
| | 3. Evolución histórica, relevancia actual y equilibrios a alcanzar | 781 |

| | | |
|------|--|-----|
| 3.1. | Evolución histórica | 781 |
| 3.2. | Competencia normativa estatal | 782 |
| 3.3. | Disfunciones y críticas | 782 |
| 3.4. | Su revalorización: equilibrios a alcanzar | 783 |
| 4. | Derechos y principios informadores | 784 |
| | 4.1. Igualdad | 784 |
| | 4.2. Garantía y defensa de los derechos e intereses legítimos | 784 |
| | 4.3. Principio inquisitivo | 785 |
| | 4.4. Antiformalismo, celeridad y resolución en un plazo razonable | 785 |
| | 4.5. Transparencia y acceso al expediente | 786 |
| | A. Interesados | 786 |
| | B. Ciudadanos | 786 |
| 5. | Normativa aplicable: cambios normativos durante la tramitación del procedimiento | 787 |
| 6. | Trámites | 788 |
| | 6.1. Información previa (remisión) | 788 |
| | 6.2. Iniciación | 789 |
| | a) De oficio | 789 |
| | b) A instancia del interesado | 789 |
| | a') Requisitos subjetivos | 790 |
| | b') Requisitos objetivos | 790 |
| | c') Defectos en el escrito de solicitud de iniciación: subsanación | 790 |
| | d') Lugar, modo y tiempo de presentación | 792 |
| | B. Efectos de la iniciación del procedimiento | 792 |
| | a) Efectos esenciales | 792 |
| | b) Efectos eventuales | 793 |
| | a') Medidas provisionales | 793 |
| | b') Acumulación | 793 |
| | c') Preferencia en la obtención del derecho | 794 |
| | d') Interrupción de los plazos de prescripción y caducidad | 794 |
| | 6.3. Instrucción | 794 |
| | A. Plazos | 794 |
| | a) Cómputo | 794 |
| | b) Ampliación | 796 |
| | c) Suspensión | 796 |

| | |
|--|-----|
| d) Tramitación de urgencia | 797 |
| B. Alegaciones | 797 |
| C. Información pública | 798 |
| D. Informes | 798 |
| a) Delimitación | 798 |
| b) Clases | 799 |
| c) Forma y plazo | 799 |
| d) Consecuencias de su falta de solicitud | 799 |
| e) Consecuencias de la falta de emisión | 800 |
| E. Prueba | 800 |
| a) Pruebas admisibles | 800 |
| b) Supuestos en que debe acordarse y su práctica | 800 |
| c) Efectos y valoración de la prueba | 801 |
| F. Vista del expediente | 802 |
| G. Audiencia del interesado | 802 |
| a) Alcance y supuestos en los que no es necesario | 802 |
| b) Modificaciones durante la tramitación | 803 |
| c) Incumplimiento: anulabilidad del acto | 803 |
| 6.4. Terminación | 804 |
| A. Resolución | 804 |
| a) Obligación de resolver | 804 |
| b) Alcance: congruencia y cuestiones conexas | 804 |
| c) Motivación | 805 |
| B. Desistimiento y renuncia | 805 |
| a) Su delimitación | 805 |
| b) Régimen jurídico | 805 |
| C. Caducidad del procedimiento | 806 |
| a) Supuestos | 806 |
| a') Procedimientos iniciados a solicitud del interesado | 806 |
| b') Procedimientos iniciados de oficio | 806 |
| b) Consecuencias | 806 |
| D. Terminación convencional | 807 |
| 7. Tramitación simplificada | 808 |
| 8. Silencio administrativo | 808 |
| 8.1. Significado y evolución | 808 |
| 8.2. Procedimientos iniciados a solicitud del interesado | 809 |

| | |
|--|-----|
| A. Sentido del silencio | 809 |
| a) Regla: silencio positivo | 809 |
| b) Excepciones: silencio negativo | 809 |
| B. Naturaleza jurídica: acto presunto y ficción legal | 811 |
| C. Resolución extemporánea | 812 |
| 8.3. Procedimientos iniciados de oficio | 813 |
| V. Invalidez | 813 |
| 1. Su delimitación | 813 |
| 1.1. Infracción del ordenamiento jurídico | 813 |
| 1.2. En el momento en que el acto es dictado | 814 |
| 1.3. Invalidez, seguridad jurídica y eficacia de la actuación administrativa | 815 |
| 2. Clases de invalidez | 815 |
| 2.1. Actos inexistentes | 815 |
| 2.2. Nulidad de pleno derecho | 816 |
| A. Consecuencias | 816 |
| B. Supuestos | 817 |
| a) Actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional | 818 |
| a') Su delimitación | 818 |
| b') Interpretación restrictiva | 818 |
| b) Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente | 818 |
| a') Incompetencia por razón de la materia y del territorio | 818 |
| b') Incompetencia del órgano, no de sus titulares | 819 |
| c) Actos de contenido imposible | 820 |
| d) Actos constitutivos de infracción penal o que se dicten como consecuencia de ésta | 820 |
| a') Supuestos | 820 |
| b') Prejudicialidad penal | 821 |
| c') Corresponde a la Administración determinar en el ámbito administrativo las consecuencias del hecho delictivo | 821 |
| e) Actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento | 822 |
| a') Su alcance | 822 |
| b') Omisión de trámites esenciales | 822 |

| | | |
|------|---|-----|
| c') | Procedimiento distinto o derogado ... | 823 |
| d') | Procedimiento caducado | 823 |
| e') | Procedimiento seguido frente a quien no es responsable | 823 |
| f) | Actos dictados prescindiendo de las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados | 824 |
| g) | Actos ilegales por los que se adquieran derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición | 824 |
| h) | Supuestos previstos en leyes generales y sectoriales | 826 |
| a') | Actos dictados con la finalidad de eludir el cumplimiento de sentencias | 826 |
| b') | Actos que carezcan de consignación presupuestaria | 826 |
| c') | Actos dictados en aplicación de una ley inconstitucional | 826 |
| d') | Infracción de la normativa urbanística: zonas verdes y espacios libres | 827 |
| 2.3. | Anulabilidad | 827 |
| A. | La anulabilidad como regla | 827 |
| B. | Desviación de poder | 828 |
| C. | Su justificación y consecuencias' | 829 |
| 2.4. | Vicios de forma | 829 |
| A. | Incidencia en el fondo | 829 |
| B. | Indefensión | 830 |
| C. | Actuaciones fuera de plazo | 831 |
| 3. | Efectos de la declaración de invalidez | 832 |
| 4. | Convalidación, conversión e incomunicación de invalidez | 834 |
| 4.1. | Convalidación | 834 |
| 4.2. | Incomunicación de invalidez | 834 |
| A. | De los actos viciados a los posteriores actos procedimentales que sean independientes | 834 |
| B. | De una parte del acto a las restantes que sean independientes | 835 |
| C. | De un procedimiento a los actos de otro procedimiento | 836 |
| 4.3. | Conversión | 836 |
| 5. | Corrección de errores materiales o aritméticos | 836 |
| VI. | Eficacia | 838 |

| | | |
|------|--|-----|
| 1. | Validez y eficacia | 838 |
| 1.1. | La eficacia se vincula a la presunción de validez de los actos administrativos | 838 |
| 1.2. | El acto seguirá produciendo efectos jurídicos mientras no se destruya la presunción de validez | 839 |
| 1.3. | Validez de algunos efectos producidos por actos ilegales | 839 |
| 2. | Condiciones de eficacia | 840 |
| 2.1. | Contenido del acto | 840 |
| 2.2. | Aprobación | 840 |
| 2.3. | Cumplimiento de las restantes exigencias normativas | 840 |
| 2.4. | Notificación | 841 |
| A. | Garantía del ciudadano, antiformalismo y buena fe | 841 |
| B. | Su alcance | 842 |
| a) | Actos que deben ser notificados | 842 |
| b) | Personas que deben ser notificadas | 842 |
| C. | Contenido | 842 |
| D. | Práctica de la notificación | 842 |
| a) | Normas comunes | 843 |
| b) | Utilización de medios electrónicos | 843 |
| c) | No utilización de medios electrónicos | 843 |
| a') | Supuestos | 843 |
| b') | Personas que pueden recibir la notificación | 844 |
| c') | Notificaciones intentadas o rechazadas | 844 |
| d') | Anuncio en el diario oficial | 845 |
| E. | Notificaciones defectuosas | 845 |
| a) | Demora la eficacia del acto e invalida los actos subsiguientes | 845 |
| b) | Excepciones | 845 |
| 2.5. | Publicación | 846 |
| A. | Supuestos | 846 |
| B. | Medio y contenido | 847 |
| 3. | Retroactividad | 848 |
| 3.1. | Actos dictados en sustitución de actos anulados | 848 |
| 3.2. | Actos favorables para el interesado | 848 |
| 4. | Ejecución forzosa | 849 |

| | | |
|------|---|-----|
| 4.1. | Concepto | 849 |
| 4.2. | Requisitos | 849 |
| 4.3. | Límites | 850 |
| 4.4. | Medios de ejecución forzosa | 851 |
| | A. Apremio sobre el patrimonio | 851 |
| | B. Ejecución subsidiaria | 851 |
| | C. Multa coercitiva | 852 |
| | D. Compulsión sobre las personas | 852 |
| | E. Desahucio administrativo | 852 |
| 5. | <i>Cesación de la eficacia. En especial, la suspensión</i> | 852 |
| 5.1. | Cesación definitiva | 852 |
| 5.2. | Cesación temporal: suspensión de la eficacia del acto administrativo | 853 |
| | A. Suspensión en los procedimientos impugnatorios | 853 |
| | a) Su razón de ser | 853 |
| | b) Supuestos | 853 |
| | a') Perjuicios de imposible o difícil reparación | 854 |
| | b') Impugnación basada en causas de nulidad de pleno derecho | 854 |
| | c) Régimen jurídico | 855 |
| | B. Suspensión de los actos de unas Administraciones respecto de otras | 856 |
| | a) Relaciones Estados-CCAA | 856 |
| | b) Relaciones entre Estado y CCAA y entidades locales | 856 |
| VII. | Revocación | 856 |
| 1. | <i>Delimitación</i> | 856 |
| 1.1. | Ilegalidad, no invalidez sobrevenida | 857 |
| 1.2. | Motivos de la revocación: legalidad y oportunidad | 857 |
| 1.3. | Diferencias de régimen jurídico con la anulación | 858 |
| 2. | <i>Actos favorables</i> | 858 |
| 2.1. | Principio general contrario a su revocabilidad | 858 |
| 2.2. | Sus excepciones | 859 |
| | A. Límites generales | 859 |
| | B. Supuestos | 859 |
| | a) Reservas de revocación | 859 |
| | a') Norma y/o acto | 860 |
| | b') No comporta indemnización | 861 |

| | | |
|----|--|-----|
| | b) Cambio normativo | 863 |
| | c) Nuevos criterios de apreciación | 864 |
| | d) Cambio de circunstancias | 865 |
| | a') Su delimitación | 865 |
| | b') Cambio objetivo e imprevisible | 865 |
| | c') No indemnización | 866 |
| | e) Imposibilidad sobrevenida | 867 |
| | f) Revocación indirecta | 867 |
| | g) Incumplimiento | 868 |
| | a') Su razón de ser | 868 |
| | b') Naturaleza jurídica | 869 |
| 3. | <i>Actos de gravamen</i> | 871 |

CAPÍTULO 14°

| | | |
|------|--|-----|
| | CONTRATO PÚBLICO | 873 |
| I. | Introducción | 875 |
| II. | Caracterización general | 877 |
| | 1. <i>Administración pública y contrato</i> | 877 |
| | 2. <i>Contratos administrativos y contratos privados de la Administración</i> | 879 |
| | 3. <i>La categoría jurídica del contrato administrativo</i> | 880 |
| | 3.1. Su formulación y extensión | 880 |
| | 3.2. Naturaleza jurídica | 882 |
| | A. Los contratos administrativos son contratos | 882 |
| | B. Su especificidad: un instrumento para el ejercicio de la competencia administrativa | 883 |
| | 4. <i>Discrecionalidad administrativa en la decisión de contratar</i> | 884 |
| | 4.1. Obras | 884 |
| | 4.2. Servicios | 885 |
| III. | Sistema de fuentes | 887 |
| | 1. <i>Derecho de la Unión Europea</i> | 887 |
| | 2. <i>Normativa internacional</i> | 888 |
| | 3. <i>Derecho español</i> | 889 |
| IV. | Ámbito de aplicación subjetivo de la legislación contractual pública | 889 |
| | 1. <i>Entidades contratantes</i> | 890 |
| | 1.1. Administraciones públicas | 890 |
| | 1.2. Poderes adjudicadores | 890 |
| | A. Su delimitación | 890 |

| | | |
|------|--|-----|
| | B. Aplicación parcial de la normativa contractual pública | 891 |
| 1.3. | Entidades del sector público que no sean poderes adjudicadores (actividades de mercado) | 892 |
| 1.4. | Corporaciones sectoriales de Derecho público | 892 |
| 1.5. | Contratos subvencionados | 892 |
| 1.6. | Empresas con derechos exclusivos o especiales: "sectores excluidos" | 892 |
| 2. | <i>Adjudicatarios del contrato</i> | 893 |
| 2.1. | "Contratación doméstica": encargo de la prestación a medios propios | 894 |
| 2.2. | Sociedades de economía mixta | 896 |
| | A. Sujeción a la normativa contractual pública | 896 |
| | B. Excepción: adjudicación directa | 896 |
| V. | Ámbito de aplicación objetivo: clases de contratos | 897 |
| 1. | <i>Contratos armonizados</i> | 897 |
| 1.1. | Su delimitación | 897 |
| 1.2. | Su relevancia | 897 |
| 2. | <i>Contratos administrativos</i> | 897 |
| 2.1. | Contratos administrativos nominados | 897 |
| | A. Contrato de obras | 898 |
| | B. Concesión | 898 |
| | a) Su naturaleza contractual | 898 |
| | a') Su tardía regulación en el Derecho de la UE | 898 |
| | b') Los llamados contratos de colaboración público privado (<i>Public Private Partnership</i>) | 900 |
| | b) Modalidades | 902 |
| | a') Concesión de obras | 902 |
| | b') Concesión de servicios | 903 |
| | c') Concesión de servicios públicos | 904 |
| | c) El contratista debe asumir el "riesgo operacional" | 905 |
| | a') Su delimitación | 905 |
| | a") No es el riesgo y ventura | 906 |
| | b") No depende de quién pague la obra o el servicio | 906 |
| | c") Es compatible con aportaciones, ayudas y subvenciones | 907 |

| | | |
|------|---|-----|
| | d") No tener garantizada la recuperación de las inversiones y la cobertura de los costes | 907 |
| | b') Es de esencia a la concesión la asunción de un cierto riesgo por parte del concesionario, pero —en servicios esenciales— ha de ser limitado | 908 |
| | a") El contrato es un instrumento para la satisfacción del interés general | 909 |
| | b") El riesgo que asume el concesionario puede ser muy limitado | 910 |
| | c") La Ley procura el buen fin del contrato | 910 |
| | C. Suministro | 911 |
| | D. Servicios (a la Administración) | 912 |
| | E. Contrato de servicios a los ciudadanos | 913 |
| | a) Prestación de servicios a los ciudadanos | 913 |
| | b) Actividades reservadas | 913 |
| | c) El contratista no asume el riesgo operacional | 914 |
| | 2.2. Contratos administrativos innominados | 915 |
| | 2.3. Contratos mixtos | 915 |
| | 2.4. Contratos administrativos sujetos a regulación sectorial | 915 |
| | 3. <i>Contratos privados de la Administración</i> | 916 |
| | 4. <i>Negocios y contratos excluidos</i> | 916 |
| VI. | Elementos del contrato | 917 |
| | 1. <i>Las partes</i> | 918 |
| | 1.1. Administración | 918 |
| | 1.2. Contratista | 919 |
| | A. Capacidad, habilitación, solvencia y clasificación | 919 |
| | B. Prohibiciones de contratar | 920 |
| | 2. <i>Objeto</i> | 922 |
| | 3. <i>Causa</i> | 922 |
| | 4. <i>Contenido: derechos y obligaciones</i> | 923 |
| | 5. <i>Precio</i> | 923 |
| VII. | Preparación y adjudicación | 925 |
| | 1. <i>Expediente de contratación</i> | 926 |
| | 1.1. <i>Habilitaciones previas</i> | 926 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 1.2. | Servicios públicos: previa definición de su régimen jurídico | 927 |
| 1.3. | Consultas preliminares | 927 |
| 1.4. | Definición del objeto del contrato | 928 |
| | A. Aspectos a justificar en el expediente | 928 |
| | B. Pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas | 928 |
| | C. Contratos menores | 929 |
| 1.5. | Estudio de viabilidad | 929 |
| 1.6. | Anteproyecto de construcción y explotación de las obras | 929 |
| 1.7. | Aprobación del expediente | 930 |
| 2. | <i>Expediente de adjudicación</i> | 930 |
| 2.1. | Procedimientos ordinarios: abierto y restringido ... | 930 |
| 2.2. | Procedimientos que permiten al contratista definir el objeto y condiciones del contrato | 931 |
| | A. Licitación con negociación | 931 |
| | B. Diálogo competitivo | 931 |
| | C. Asociación para la innovación | 931 |
| | D. Concurso de proyectos | 932 |
| 2.3. | Mecanismos de racionalización de la contratación pública | 932 |
| | A. Acuerdos marco | 932 |
| | B. Sistemas dinámicos de adquisición | 932 |
| | C. Centrales de contratación | 933 |
| 2.4. | Sucesión de empresas | 933 |
| 2.5. | Adjudicación directa | 933 |
| 2.6. | Garantías | 934 |
| 2.7. | Criterios de adjudicación | 934 |
| | A. Mejor relación calidad-precio | 934 |
| | B. Criterios sociales, ambientales, de innovación y calidad | 936 |
| 2.8. | La adjudicación debe ser motivada | 937 |
| 2.9. | Perfección del contrato | 938 |
| VIII. | Invalidez del contrato | 939 |
| 1. | <i>Causas</i> | 939 |
| 1.1. | Causas de Derecho Administrativo | 939 |
| | A. Nulidad de pleno derecho y anulabilidad | 940 |

| | | |
|------|--|-----|
| | B. Impugnabilidad de los pliegos | 940 |
| | C. Revisión de oficio | 941 |
| | D. Efectos | 941 |
| | 1.2. Causas de Derecho Civil | 942 |
| | 2. <i>Recurso administrativo especial</i> | 942 |
| IX. | Ejecución del contrato | 944 |
| 1. | <i>Cumplimiento del contrato conforme a la ley y lo pactado: en particular, concesión de obras y servicios</i> | 944 |
| 1.1. | Derechos del concesionario | 944 |
| | A. Concesión de obras | 944 |
| | a) Derechos | 944 |
| | b) Medidas que facilitan la financiación ajena ... | 944 |
| | B. Concesión de servicios | 946 |
| | a) Derechos | 946 |
| | b) Medidas que facilitan la financiación ajena ... | 946 |
| 1.2. | Obligaciones del concesionario | 947 |
| | A. Concesión de obras | 947 |
| | B. Concesión de servicios | 947 |
| | C. Contrato de servicios a los ciudadanos | 947 |
| 2. | <i>Potestades administrativas</i> | 948 |
| 2.1. | Potestades generales | 948 |
| 2.2. | Potestad tarifaria | 949 |
| | A. Derecho a la percepción de las tarifas | 949 |
| | B. Son fijadas y revisadas por el órgano de contratación | 949 |
| | C. Su abono por los usuarios o la Administración ... | 949 |
| | D. Naturaleza jurídica | 950 |
| 2.3. | Potestad de modificación del contrato | 952 |
| 2.4. | Potestad de policía | 953 |
| 2.5. | Penalidades y multas coercitivas | 954 |
| 2.6. | Secuestro o intervención | 955 |
| 3. | <i>Obras y bienes afectos</i> | 956 |
| 3.1. | Construcción de las obras objeto de la concesión y su apertura al uso público | 956 |
| 3.2. | Inembargabilidad de los bienes afectos a la concesión | 956 |
| 3.3. | Entrega de las obras al término de la concesión | 956 |
| 4. | <i>Cambios en el contratista</i> | 957 |

| | | |
|------|--|-----|
| 4.1. | Cesión del contrato | 957 |
| 4.2. | Subcontratación | 958 |
| 4.3. | Cambios en la forma jurídica, dirección y control de la sociedad contratista y sucesión empresarial | 958 |
| | A. Cambios en la forma jurídica, dirección, administración y empleados | 958 |
| | B. Cambios en el control de la sociedad encargada de la ejecución del contrato | 959 |
| | C. Fusión o absorción | 960 |
| | D. Escisión o transmisión de empresas o ramas de actividad | 961 |
| | E. Uniones Temporales de Empresas | 962 |
| 4.4. | Ejecución hipotecaria | 962 |
| 5. | <i>Responsabilidad solidaria por obligaciones respecto de terceros</i> ... | 963 |
| X. | El riesgo en la ejecución del contrato | 964 |
| | 1. <i>Riesgos que asume el contratista</i> | 964 |
| | 1.1. Desajustes en el plan económico-financiero del contrato | 964 |
| | 1.2. Causas ajenas al contratista y a la Administración contratante que dificulten o impidan la ejecución del contrato | 966 |
| | 2. <i>Riesgos excluidos: derecho al equilibrio económico del contrato</i> ... | 968 |
| | 2.1. Fuerza mayor | 968 |
| | 2.2. Modificación del contrato | 968 |
| | 2.3. Actuaciones de la Administración contratante que -de forma directa- supongan una ruptura sustancial de la economía del contrato | 969 |
| | 3. <i>Riesgos que pueden excluirse por vía convencional</i> | 970 |
| | 3.1. Su admisibilidad | 970 |
| | 3.2. En particular, la revisión de precios | 971 |
| | 4. <i>Modulación del riesgo: extraordinaria onerosidad sobrevenida resultante de cambios normativos o de avances técnicos</i> | 971 |
| XI. | Extinción | 972 |
| | 1. <i>Cumplimiento</i> | 972 |
| | 2. <i>Resolución del contrato</i> | 973 |
| | 2.1. Causas | 973 |
| | A. Causas comunes a todos los contratos | 973 |
| | B. Causas específicas | 973 |
| | 2.2. Efectos | 975 |

| | | |
|------|--|-----|
| 2.3. | En particular, indemnización al contratista por las inversiones no amortizadas que reviertan a la Administración | 975 |
| | A. Resolución imputable a la Administración | 976 |
| | B. Resolución imputable al contratista | 976 |

CAPÍTULO 15°

| | | |
|------|--|-----|
| | REVISIÓN DE OFICIO Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS | 979 |
| I. | Introducción | 980 |
| II. | Revisión de oficio | 980 |
| | 1. <i>Concepto</i> | 980 |
| | 1.1. Concepto y razón de ser | 980 |
| | 1.2. La llamada "acción de nulidad" | 981 |
| | 2. <i>Normativa aplicable y su evolución</i> | 982 |
| | 3. <i>Objeto</i> | 982 |
| | 3.1. Actos susceptibles de revisión de oficio | 982 |
| | A. Reglamentos | 982 |
| | B. Actos | 983 |
| | a) Nulos de pleno derecho | 983 |
| | b) Actos que no puedan ser anulados a través de los recursos administrativos o judiciales ordinarios | 983 |
| | 3.2. Actos no susceptibles de revisión de oficio | 984 |
| | A. Actos anulables declarativos de derechos: lesividad e impugnación contencioso-administrativa | 984 |
| | B. Actos de gravamen: revocación, eventualmente, con efectos retroactivos | 985 |
| | 4. <i>Procedimiento</i> | 986 |
| | 4.1. Inadmisión | 986 |
| | 4.2. Dictamen favorable del Consejo de Estado | 987 |
| | 4.3. Plazo: caducidad y silencio administrativo | 987 |
| | 4.4. Suspensión de la ejecución del acto | 987 |
| | 5. <i>Contenido de la resolución</i> | 987 |
| | 6. <i>Límites</i> | 988 |
| | 7. <i>Especialidades en el ámbito fiscal</i> | 988 |
| | 7.1. Revisión de oficio | 988 |
| | 7.2. Revocación | 989 |
| III. | Recursos administrativos: aspectos generales | 989 |
| | 1. <i>Su delimitación</i> | 989 |
| | 1.1. Concepto | 989 |

| | |
|--|------|
| 1.2. Alcance del control | 990 |
| 2. Normativa aplicable y clases de recursos | 991 |
| 3. Su conformidad constitucional | 991 |
| 4. Valoración del sistema | 992 |
| 4.1. Garantía y control | 992 |
| 4.2. Limitaciones | 994 |
| 4.3. Propuestas de reforma del sistema | 994 |
| A. Supresión | 994 |
| B. Carácter potestativo y suspensivo de los recursos | 995 |
| C. Órganos de resolución dotados de autonomía funcional | 996 |
| a) Su existencia | 996 |
| b) Su valoración | 997 |
| 5. Elementos | 998 |
| 5.1. Elemento subjetivo | 998 |
| A. Autoridad competente para resolver | 998 |
| B. El recurrente | 999 |
| a) Se requiere la condición de interesado | 999 |
| b) Las entidades públicas como interesados | 999 |
| C. Terceros interesados | 1000 |
| 5.2. Elemento objetivo | 1000 |
| A. Declaraciones de voluntad | 1000 |
| a) Actos definitivos | 1000 |
| b) Actos de trámite cualificados | 1001 |
| B. Los reglamentos no son susceptibles de recurso administrativo | 1001 |
| 5.3. Procedimiento | 1001 |
| A. Interposición | 1001 |
| a) Libertad de formas | 1001 |
| b) Efectos | 1002 |
| c) En particular, suspensión del acto impugnado | 1003 |
| B. Inadmisión | 1004 |
| C. Tramitación | 1004 |
| a) Audiencia a los interesados | 1004 |
| b) Prueba | 1005 |
| c) Terminación | 1005 |
| a') Formas generales de terminación del procedimiento | 1005 |

| | |
|--|------|
| b') En particular, la resolución del recurso | 1006 |
| a") Resolución de todas las cuestiones que plantee el recurso | 1006 |
| b") Vicios de forma que impidan resolver sobre el fondo | 1006 |
| c") Prohibición de reformatio in peius | 1007 |
| c') Recursos en masa en vía judicial: posible suspensión del plazo para resolver | 1007 |
| D. Silencio administrativo | 1007 |
| IV) Clases de recursos administrativos | 1008 |
| 1. Recurso de alzada | 1008 |
| 1.1. Actos que no pongan fin a la vía administrativa | 1008 |
| 1.2. Órgano ante el que se interpone el recurso | 1008 |
| 1.3. Plazo | 1009 |
| a) Interposición | 1009 |
| b) Resolución | 1009 |
| 2. Recurso de reposición | 1009 |
| 2.1. Objeto | 1009 |
| 2.2. Órgano ante el que se interpone | 1009 |
| 2.3. Plazo | 1010 |
| 3. Procedimientos alternativos de impugnación, conciliación, mediación o arbitraje | 1010 |
| 3.1. Su carácter sustitutivo de los recursos de alzada y reposición | 1010 |
| 3.2. Arbitraje, conciliación y mediación: sus límites | 1010 |
| A. Arbitraje | 1011 |
| B. Conciliación y mediación | 1012 |
| 3.3. Efectos | 1012 |
| 4. Recurso extraordinario de revisión | 1012 |
| 4.1. Su objeto: acto firmes | 1012 |
| 4.2. Su carácter extraordinario: motivos | 1013 |
| 4.3. Órgano ante el que debe interponerse | 1013 |
| 4.4. Plazos | 1013 |
| 4.5. Tramitación | 1014 |
| 4.6. Resolución | 1014 |
| V.) Recursos administrativos en materia de ingresos de Derecho Público | 1014 |
| 1. Los recursos económico-administrativos en el Estado | 1015 |
| 1.1. Medidas organizativas: separación funcional y diferenciación orgánica | 1015 |

| | |
|---|------|
| 1.2. Recursos | 1015 |
| A. Recurso potestativo de reposición previo a la vía económico-administrativa | 1015 |
| B. Reclamación económico-administrativa | 1015 |
| 2. Reclamaciones económico-administrativas en el ámbito autonómico | 1016 |
| 3. Especialidades en el ámbito local | 1017 |
| 3.1. Recurso de reposición previo a la reclamación económico-administrativa | 1017 |
| 3.2. Reclamación económico-administrativa | 1017 |

SEXTA PARTE. MODALIDADES DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

A) REGULACIÓN, CONTROL Y SUPERVISIÓN

CAPÍTULO 16°

| | |
|---|-------------|
| ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE REGULACIÓN, CONTROL Y SUPERVISIÓN | 1023 |
| I. Introducción | 1023 |
| II. Delimitación | 1025 |
| 1. Concepto | 1025 |
| 2. Denominación: de la policía administrativa a la regulación | 1026 |
| 3. Otras acepciones del término regulación | 1027 |
| 3.1. Concepto amplio de regulación: actividad estatal ... | 1027 |
| 3.2. Concepto restringido de regulación: intervención pública económica (en sectores liberalizados) | 1028 |
| III. Su finalidad | 1031 |
| 1. Evitar la producción de daños | 1031 |
| 2. Utilización racional de los recursos naturales y bienes escasos | 1032 |
| 3. Asegurar el funcionamiento competitivo del mercado | 1033 |
| 4. Ordenar las actividades que el mercado no presta de manera eficiente | 1034 |
| 5. Garantizar la efectividad de prestaciones esenciales | 1035 |
| 6. Proteger los derechos de los consumidores | 1035 |
| 7. Promover objetivos de interés general | 1036 |
| IV. Principios jurídicos (remisión) | 1037 |
| V. Fallos de la regulación | 1038 |
| 1. La relevancia del sistema institucional | 1038 |
| 2. Dificultad para identificar cuándo existe un fallo del mercado ... | 1039 |
| 3. Discrecionalidad en la definición del interés general | 1040 |

| | |
|---|------|
| 4. "Rentas de regulación" | 1042 |
| 5. Dificultad para aplicar medidas eficaces | 1043 |
| VI. Alternativas al modelo tradicional de regulación | 1047 |
| 1. Introducción de "mecanismos de mercado" en la regulación | 1047 |
| 1.1. Derechos de propiedad sobre recursos naturales ... | 1047 |
| 1.2. Sistema impositivo | 1048 |
| 1.3. Fijación de precios por el uso de bienes públicos ... | 1049 |
| 1.4. Aplicación de procedimientos de competencia competitiva | 1049 |
| 1.5. Mercados secundarios de derechos de uso | 1051 |
| 2. Regulación de principios | 1052 |
| 3. Autorregulación | 1053 |
| 3.1. Lo que no es autorregulación | 1053 |
| A. Cooperación intergubernamental | 1053 |
| B. Asunción normativa de reglas o estándares elaborados por organizaciones no gubernamentales | 1054 |
| C. Normas que imponen un deber de comportamiento | 1054 |
| 3.2. Lo que es autorregulación | 1055 |
| 3.3. Su carácter complementario de la regulación | 1057 |
| 4. Gobierno corporativo y responsabilidad social corporativa | 1060 |
| 4.1. Su delimitación | 1060 |
| A. Reglas de gobierno corporativo que se transforman en normas | 1060 |
| B. Deber normativo de dotarse de reglas de gobierno corporativo | 1060 |
| 4.2. Complemento de la regulación | 1061 |
| 5. "Regulación negociada" | 1062 |
| VII. Externalización de actividades de control | 1064 |
| 1. Entidades colaboradoras | 1065 |
| 2. Supuestos | 1066 |
| 2.1. Seguridad industrial | 1066 |
| 2.2. Medio ambiente | 1067 |
| 2.3. Tributos | 1068 |
| 2.4. Subvenciones | 1068 |
| 2.5. Sector financiero | 1068 |
| 2.6. Urbanismo | 1068 |
| 2.7. Equipos radioeléctricos y de telecomunicaciones ... | 1069 |

CAPÍTULO 17°

ACCESO AL MERCADO: CONTROLES Y TÍTULOS

| | |
|---|------|
| HABILITANTES | 1071 |
| I. Introducción | 1072 |
| II. Declaración de aptitudes: certificación y acreditación | 1073 |
| 1. <i>Concepto</i> | 1073 |
| 2. <i>Su distinción de las autorizaciones administrativas</i> | 1073 |
| 3. <i>Clases</i> | 1074 |
| 3.1. <i>Certificaciones personales</i> | 1074 |
| A. <i>Títulos profesionales</i> | 1074 |
| a) <i>Su justificación</i> | 1075 |
| b) <i>Regulación estatal, armonización y reconocimiento mutuo</i> | 1075 |
| B. <i>Títulos de formación profesional y certificados de profesionalidad</i> | 1076 |
| C. <i>Certificados de aptitud</i> | 1077 |
| 3.2. <i>Certificaciones reales</i> | 1077 |
| A. <i>Su delimitación</i> | 1077 |
| B. <i>Clases</i> | 1077 |
| a) <i>Alcance objetivo</i> | 1077 |
| a') <i>Certificaciones genéricas del prototipo (homologaciones)</i> | 1078 |
| b') <i>Certificaciones específicas de cada producto (habilitaciones)</i> | 1078 |
| b) <i>Obligatoriedad</i> | 1078 |
| a') <i>Certificaciones obligatorias</i> | 1078 |
| b') <i>Certificaciones voluntarias</i> | 1079 |
| III. Admisión | 1079 |
| 1. <i>Delimitación</i> | 1079 |
| 2. <i>Efectos</i> | 1079 |
| IV. Control del ejercicio de actividades | 1080 |
| 1. <i>Comunicación y declaración responsable</i> | 1080 |
| 1.1. <i>El ejercicio de la actividad no se supedita a la previa obtención de un acto administrativo</i> | 1080 |
| 1.2. <i>Consecuencias de la ausencia de un acto administrativo declarativo</i> | 1082 |
| 1.3. <i>Eficacia temporal y territorial</i> | 1084 |
| 2. <i>Inscripción registral</i> | 1084 |
| 2.1. <i>Su delimitación</i> | 1084 |
| 2.2. <i>Efectos</i> | 1085 |
| 2.3. <i>Su distinción de las autorizaciones</i> | 1085 |

| | |
|---|------|
| 3. <i>Aprobación</i> | 1086 |
| 3.1. <i>Delimitación</i> | 1086 |
| 3.2. <i>Su distinción de la autorización</i> | 1087 |
| V. <i>Títulos habilitantes: autorización administrativa</i> | 1088 |
| 1. <i>Delimitación</i> | 1088 |
| 2. <i>Acto de voluntad</i> | 1088 |
| 3. <i>Actividades sujetas a autorización</i> | 1089 |
| 3.1. <i>Riesgos cualificados</i> | 1089 |
| A. <i>Evitar la producción de daños</i> | 1089 |
| B. <i>Necesidad y proporcionalidad</i> | 1090 |
| a) <i>Prestación de servicios</i> | 1090 |
| a') <i>Libertad de establecimiento</i> | 1090 |
| a'') <i>Requisitos prohibidos</i> | 1090 |
| b'') <i>Requisitos excepcionales</i> | 1092 |
| b') <i>Libre prestación de servicios</i> | 1092 |
| a'') <i>Requisitos prohibidos</i> | 1093 |
| b'') <i>Requisitos excepcionales</i> | 1094 |
| b) <i>Unidad de mercado</i> | 1094 |
| a') <i>Principio de medio único de control</i> | 1094 |
| b') <i>Supuestos en los que se justifica la autorización</i> | 1095 |
| c') <i>Requisitos prohibidos</i> | 1095 |
| c) <i>Actividades en el ámbito local</i> | 1096 |
| 3.2. <i>Limitación del número de operadores</i> | 1097 |
| 3.3. <i>Usos del dominio público</i> | 1097 |
| 4. <i>Naturaleza jurídica</i> | 1099 |
| 4.1. <i>Su discusión</i> | 1099 |
| 4.2. <i>Acto declarativo, constitutivo de efectos jurídicos</i> .. | 1099 |
| A. <i>La Administración declara el derecho a realizar la actividad</i> | 1099 |
| B. <i>La declaración del derecho es constitutiva de efectos jurídicos</i> | 1102 |
| 4.3. <i>No da lugar a una relación especial de sujeción</i> | 1103 |
| 5. <i>Procedimiento</i> | 1103 |
| 5.1. <i>Adjudicación directa</i> | 1104 |
| 5.2. <i>Procedimientos de selección competitiva</i> | 1104 |
| A. <i>Su razón de ser</i> | 1104 |
| B. <i>Pliegos o bases</i> | 1104 |
| 5.3. <i>Coordinación e integración de autorizaciones</i> | 1105 |

| | | |
|------|--|------|
| 5.4. | Cambio normativo durante la tramitación del procedimiento | 1106 |
| 6. | <i>Eficacia</i> | 1107 |
| 6.1. | Condiciones generales de eficacia | 1107 |
| 6.2. | Eficacia territorial | 1107 |
| 6.3. | Eficacia temporal | 1109 |
| 7. | <i>Ejercicio de la actividad</i> | 1110 |
| 7.1. | Derecho y, en algunos casos, deber de realizar la actividad | 1110 |
| 7.2. | Autorizaciones de funcionamiento: su sujeción a la normativa en cada momento vigente | 1111 |
| 7.3. | La Administración no puede dirigir la actividad autorizada | 1113 |
| 8. | <i>Transmisibilidad</i> | 1114 |
| 8.1. | Condiciones tomadas en cuenta en la adjudicación ... | 1115 |
| 8.2. | Procedimiento de adjudicación | 1115 |
| 9. | <i>Revocación (remisión)</i> | 1116 |
| VI. | Derechos de uso | 1116 |
| A. | <i>Dominio público</i> | 1116 |
| 1. | Accesoriedad del dominio público respecto del servicio público | 1116 |
| 2. | Adjudicación de recursos escasos | 1117 |
| 2.1. | Procedimiento | 1117 |
| 2.2. | Tasa por la utilización del dominio público | 1119 |
| B. | <i>Bienes de terceros</i> | 1119 |
| C. | <i>Utilización de infraestructuras dedicadas a la prestación de otros servicios públicos</i> | 1120 |

CAPÍTULO 18°

| | | |
|--|---|------|
| EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD: POTESTADES, DEBERES Y OBLIGACIONES | 1121 | |
| I. | Introducción | 1122 |
| II. | Órdenes, dispensas y exenciones | 1124 |
| 1. | <i>Órdenes administrativas</i> | 1124 |
| 1.1. | Su delimitación | 1124 |
| 1.2. | Caracterización general | 1125 |
| 1.3. | Régimen jurídico | 1125 |
| 1.4. | Clases de órdenes | 1126 |
| 2. | <i>Dispensa y exención del cumplimiento de obligaciones</i> | 1126 |
| 2.1. | Exención | 1126 |
| 2.2. | Dispensa | 1127 |

| | | |
|------|---|------|
| III. | Deberes de información | 1127 |
| 1. | <i>Su relevancia</i> | 1127 |
| 2. | <i>Su imposición</i> | 1129 |
| 3. | <i>Accesibilidad de la información a disposición de las Administraciones públicas</i> | 1130 |
| 3.1. | Interesados que sean parte en el procedimiento | 1131 |
| 3.2. | Ciudadanos que no son parte del procedimiento ... | 1131 |
| IV. | Regulación de precios | 1133 |
| 1. | <i>Supuestos que lo justifican</i> | 1134 |
| 1.1. | Prestación de servicios por las entidades públicas y uso de bienes públicos | 1134 |
| 1.2. | Servicios prestados en régimen de derechos exclusivos o especiales | 1134 |
| 1.3. | Mercados que no funcionan en situación de competencia efectiva | 1135 |
| 1.4. | Tarifas sociales | 1136 |
| 1.5. | Precios de adquisición de bienes por el sector público | 1137 |
| 2. | <i>Principios de regulación de precios</i> | 1139 |
| 2.1. | Reserva de ley | 1139 |
| 2.2. | Recuperación de inversiones y razonable beneficio empresarial | 1139 |
| 2.3. | Menor restricción posible de la libertad empresarial | 1140 |
| | Mercados mayoristas organizados | 1141 |
| 1. | <i>Mercado de valores</i> | 1142 |
| 1.1. | Sociedades gestoras de mercados de valores | 1142 |
| 1.2. | Empresas de servicios de inversión | 1143 |
| 1.3. | Supervisión administrativa | 1143 |
| 2. | <i>Mercado eléctrico</i> | 1144 |
| 2.1. | Mercados mayoristas | 1144 |
| A. | Mercado mayorista organizado | 1145 |
| a) | Mercado diario | 1145 |
| b) | Mercado intradiario | 1146 |
| c) | Retribución de actividades | 1146 |
| B. | Mercados a plazo: contratos bilaterales | 1146 |
| C. | Adquisiciones internacionales de energía | 1146 |
| 2.2. | Gestión técnica de la red de transporte | 1147 |
| 3. | <i>Mercado mayorista de gas</i> | 1147 |
| VI. | Infraestructuras esenciales privadas | 1148 |

| | |
|--|------|
| VII. Medidas para promover la competencia | 1150 |
| 1. <i>Su relación con las normas generales de defensa de la competencia (remisión)</i> | 1150 |
| 1.1. Su relativa intercambiabilidad | 1150 |
| 1.2. Sectores con posiciones de dominio estables | 1151 |
| 1.3. No determinar la estructura del mercado, sino asegurar la competencia | 1152 |
| 2. <i>Límites a la concentración empresarial</i> | 1153 |
| 3. <i>Limitación del ejercicio de derechos de voto</i> | 1155 |
| 4. <i>Separación empresarial</i> | 1155 |
| 4.1. Clases de separación | 1156 |
| A. Contable | 1156 |
| B. Funcional | 1156 |
| C. Jurídica | 1157 |
| D. Patrimonial | 1157 |
| 4.2. Supuestos en los que se aplica | 1159 |
| A. Empresas verticalmente integradas | 1159 |
| a) Su razón de ser | 1159 |
| b) Sectores a los que no se aplica la separación | 1159 |
| c) Sectores a los que se aplica la separación contable, funcional o jurídica | 1160 |
| a') Eléctrico | 1160 |
| b') Gas | 1161 |
| c') Ferrocarril | 1163 |
| d') Transporte aéreo | 1164 |
| e') Productos petrolíferos | 1164 |
| B. Empresas que realizan actividades sujetas a diferente régimen jurídico | 1165 |
| a) Protección de la competencia | 1165 |
| b) Incomunicación de riesgos | 1166 |
| 5. <i>Menores exigencias inversoras para los nuevos entrantes</i> | 1167 |
| 6. <i>Acceso mayorista a infraestructuras o recursos esenciales</i> | 1167 |
| 6.1. Acceso a infraestructuras | 1168 |
| A. Infraestructuras en régimen de derechos exclusivos | 1168 |
| a) Sector eléctrico | 1168 |
| b) Gas | 1169 |
| c) Petróleo | 1171 |
| d) Transporte ferroviario | 1171 |

| | |
|--|------|
| B. Infraestructuras en régimen de libre competencia | 1172 |
| a) Se requiere un título jurídico que justifique el deber de acceso | 1172 |
| b) Deber de mantener operativas las infraestructuras | 1174 |
| c) Favorecer la competencia sin desincentivar las inversiones | 1176 |
| 6.2. Acceso a recursos para la prestación de servicios | 1178 |
| VIII. Obligaciones de servicio público: en particular, el servicio universal | 1179 |
| 1. <i>Su delimitación</i> | 1179 |
| 2. <i>Su razón de ser</i> | 1180 |
| 3. <i>Su imposición</i> | 1181 |
| 3.1. Apreciación de su necesidad | 1181 |
| 3.2. Modo en que ha de garantizarse su prestación | 1181 |
| 3.3. Procedimientos selectivos | 1182 |
| 3.4. Imposición de la prestación | 1183 |
| 4. <i>Su financiación</i> | 1183 |
| 4.1. Coste neto | 1183 |
| 4.2. Sistema de financiación | 1185 |
| A. Presupuestos públicos | 1185 |
| B. Usuarios | 1186 |
| C. Operadores del sector | 1186 |
| IX. Potestades de investigación e inspección | 1187 |
| 1. <i>Principios jurídicos</i> | 1188 |
| 1.1. Reserva de ley | 1188 |
| 1.2. Proporcionalidad | 1188 |
| 1.3. Igualdad | 1188 |
| 2. <i>Derechos de los interesados</i> | 1189 |
| 2.1. Privacidad, domicilio y correspondencia | 1189 |
| a) Inviolabilidad del domicilio | 1190 |
| a') Su aplicación a las personas jurídicas | 1190 |
| b') Concepto de domicilio | 1191 |
| b) Consentimiento del interesado o autorización judicial | 1191 |
| 2.2. Derechos de defensa | 1193 |
| a) Derecho a la no autoinculpación | 1193 |
| b) Confidencialidad en las comunicaciones entre abogado y cliente | 1194 |
| 2.3. Propiedad privada y libertad de empresa | 1194 |

| | | |
|-------|--|------|
| 3. | <i>Exigencias procedimentales</i> | 1194 |
| 3.1. | Inspecciones sistemáticas | 1195 |
| 3.2. | Inspecciones discrecionales | 1195 |
| 3.3. | Inspecciones condicionadas a la existencia de indicios de infracción | 1197 |
| a) | Orden de inspección | 1197 |
| b) | Actuaciones no amparadas por la orden de inspección | 1198 |
| c) | "Hallazgos casuales" | 1199 |
| 4. | <i>Potestades que pueden ejercer los inspectores</i> | 1200 |
| 4.1. | Locales susceptibles de inspección | 1200 |
| 4.2. | Facultades de los inspectores | 1201 |
| X. | Funciones arbitrales y potestad de solución de conflictos entre particulares | 1202 |
| 1. | <i>Funciones arbitrales</i> | 1202 |
| 2. | <i>Potestad de solución de conflictos entre particulares</i> | 1203 |
| XI. | Controles de solvencia y liquidez | 1204 |
| 1. | <i>Entidades de crédito</i> | 1204 |
| 2. | <i>Entidades aseguradoras</i> | 1205 |
| 3. | <i>Empresas de servicios de inversión</i> | 1206 |
| XII. | Intervención y liquidación de empresas | 1207 |
| 1. | <i>Intervención de empresas</i> | 1208 |
| 1.1. | Delimitación | 1208 |
| 1.2. | Régimen jurídico | 1209 |
| 2. | <i>Intervención y liquidación administrativa de entidades insolventes ("resolución")</i> | 1209 |
| 2.1. | Modelo administrativo: su razón de ser | 1210 |
| 2.2. | Separación entre las funciones de supervisión y liquidación | 1212 |
| 2.3. | Potestades administrativas de intervención "temprana" | 1213 |
| 2.4. | Potestades de intervención y liquidación | 1213 |
| 2.5. | Consecuencias económicas | 1215 |
| XIII. | Responsabilidad patrimonial | 1216 |
| 1. | <i>Mecanismos para hacerla efectiva</i> | 1216 |
| 2. | <i>El llamado "riesgo moral"</i> | 1217 |

| | | |
|----------------------------------|---|------|
| CAPÍTULO 19° | | |
| DERECHO DE LA COMPETENCIA | | 1221 |
| I. | Introducción | 1224 |
| II. | Finalidad | 1225 |
| 1. | <i>Protección del proceso competitivo en el mercado</i> | 1225 |
| 2. | <i>¿Qué es la competencia?</i> | 1226 |
| 3. | <i>¿Cuándo hay que intervenir para protegerla?</i> | 1227 |
| 3.1. | Discrepancias jurídicas, económicas y políticas | 1227 |
| A. | Control de estructuras: se combate el monopolio | 1228 |
| B. | Control de comportamientos: competencia dinámica y mercados contestables | 1229 |
| 3.2. | ¿Es siempre positiva la competencia? | 1231 |
| 3.3. | Competencia posible, en cada mercado | 1231 |
| 4. | <i>¿Se adecúa el Derecho de la Competencia a la nueva economía digital?</i> | 1233 |
| 5. | <i>Su modulación con objetivos extraconcurrentiales</i> | 1235 |
| III. | Objeto | 1237 |
| 1. | <i>Ejercicio anticompetitivo del poder de mercado</i> | 1237 |
| 2. | <i>Delimitación del mercado relevante</i> | 1238 |
| 2.1. | Su importancia | 1238 |
| A. | Abuso de posición dominante | 1238 |
| B. | Concentraciones empresariales | 1238 |
| C. | Prácticas colusorias | 1238 |
| D. | Ayudas públicas | 1239 |
| 2.2. | Dimensiones | 1239 |
| A. | Mercado del producto | 1240 |
| a) | Sustituibilidad de la demanda | 1240 |
| a') | Reacción frente al incremento del precio | 1241 |
| b') | Características y utilidad del producto | 1242 |
| c') | Dimensión temporal | 1243 |
| b) | Sustituibilidad de la oferta | 1243 |
| B. | Mercado geográfico | 1244 |
| 3. | <i>Identificación del poder de mercado</i> | 1245 |
| 3.1. | Cuota de mercado | 1245 |
| 3.2. | Otros factores | 1246 |
| IV. | Ámbito de aplicación | 1246 |
| 1. | <i>Ámbito subjetivo de aplicación</i> | 1246 |

| | | |
|------|---|------|
| 1.1. | Entidades privadas | 1247 |
| A. | Grupo de empresas | 1247 |
| B. | Empresas titulares de derechos especiales | 1247 |
| C. | Empresas titulares de derechos exclusivos | 1248 |
| 1.2. | Entidades públicas | 1249 |
| A. | Empresas públicas | 1250 |
| B. | Corporaciones públicas sectoriales | 1250 |
| a) | Colegios profesionales | 1250 |
| b) | Consejos reguladores | 1251 |
| c) | Federaciones deportivas | 1251 |
| 2. | Ámbito objetivo de aplicación | 1252 |
| 2.1. | Actividad económica | 1252 |
| A. | Prestación de bienes y servicios en el mercado ... | 1252 |
| B. | Actuaciones públicas empresariales | 1253 |
| a) | Su delimitación | 1253 |
| b) | Su aplicación a los colegios profesionales ... | 1253 |
| C. | Exclusiones | 1255 |
| a) | Actividades que se organizan en base a criterios de solidaridad | 1255 |
| b) | Ejercicio de potestades públicas | 1257 |
| 2.2. | Actuación autónoma: no impuesta por la normativa | 1259 |
| 2.3. | Actuación que tenga efectos en la UE | 1261 |
| 3. | Límites a su aplicación | 1261 |
| 3.1. | Restricciones amparadas por el Derecho de la UE ... | 1262 |
| 3.2. | Restricciones que resulten de la aplicación de una ley | 1263 |
| A. | La ley puede ser contraria al Derecho de la UE o a la Constitución española | 1263 |
| B. | Actuaciones específicamente excepcionadas por la ley | 1264 |
| 3.3. | Actuaciones objeto de regulación sectorial | 1265 |
| A. | Complementariedad: aplicación conjunta | 1266 |
| B. | Sustituibilidad: aplicación de la regulación sectorial | 1267 |
| C. | Margen de actuación: aplicación conjunta de ambas normas | 1268 |
| V. | Modelos de defensa de la competencia | 1276 |
| 1. | Aproximación de las conductas prohibidas | 1276 |
| 1.1. | EEUU | 1276 |
| 1.2. | UE | 1277 |

| | | |
|------|---|------|
| 2. | Disparidad institucional | 1277 |
| 2.1. | Modelo judicial | 1278 |
| 2.2. | Modelo administrativo | 1279 |
| A. | Su razón de ser y caracterización | 1279 |
| a) | La defensa del orden público económico como tarea administrativa | 1279 |
| b) | Ventajas adicionales del modelo administrativo | 1280 |
| c) | Organización, ámbito de atribuciones y grado especialización | 1281 |
| B. | Modelo europeo | 1282 |
| a) | Aplicación centralizada de las normas de defensa de la competencia: modelo administrativo | 1282 |
| b) | Aplicación descentralizada: autonomía institucional de los Estados | 1284 |
| C. | Modelo español | 1284 |
| a) | Competencias parcialmente concurrentes entre autoridades administrativas y judiciales | 1284 |
| b) | Cooperación entre las autoridades administrativas y judiciales | 1286 |
| a') | Intercambio de información y asistencia técnica | 1286 |
| b') | El juez mercantil puede suspender el proceso | 1286 |
| 3. | Disparidad en cuanto a los remedios | 1288 |
| 3.1. | Sanciones administrativas por prácticas anticompetitivas (remisión) | 1288 |
| 3.2. | Indemnización de daños y perjuicios | 1289 |
| A. | EEUU | 1289 |
| B. | Unión Europea | 1289 |
| a) | Su carácter complementario | 1289 |
| b) | Armonización normativa europea | 1290 |
| c) | Reclamación de daños y perjuicios: autoridades nacionales | 1291 |
| d) | La dificultad de probar los daños | 1293 |
| VI. | Normativa aplicable y autoridad competente | 1295 |
| 1. | Derecho Internacional (remisión) | 1295 |
| 2. | Derecho de la Unión Europea | 1295 |

| | |
|--|------|
| 2.1. Relevancia comunitaria, supremacía y efecto directo | 1295 |
| 2.2. Su aplicación a las distintas conductas | 1297 |
| A. Acuerdos, prácticas restrictivas de la competencia y abuso de posición dominante | 1297 |
| a) Actuaciones que incidan de manera apreciable en el comercio entre Estados miembros | 1297 |
| b) Autoridad competente para su aplicación ... | 1298 |
| a') Competencias concurrentes: Comisión Europea y autoridades nacionales | 1298 |
| b') Autoridad mejor situada para resolver ... | 1299 |
| c') Libertad de los Estados para decidir la autoridad competente: administrativa, judicial o ambas | 1299 |
| c) Coordinación y cooperación | 1300 |
| a') Función directiva de la Comisión Europea | 1300 |
| b') Deber de información | 1301 |
| c') Preferencia a la autoridad que esté instruyendo | 1302 |
| d') Cooperación con autoridades administrativas y judiciales | 1302 |
| B. Concentraciones empresariales | 1303 |
| a) Concentraciones de dimensión europea ... | 1303 |
| b) Remisión del control a las autoridades nacionales | 1304 |
| a') Especial afectación a la competencia en un Estado miembro | 1304 |
| b') Aplicación de la normativa nacional ... | 1305 |
| c') Momento en el que puede producirse la remisión | 1305 |
| C. Empresas públicas, con derechos especiales o exclusivos y empresas encargadas de servicios de interés económico general | 1306 |
| a) El papel de la Comisión Europea | 1306 |
| b) El papel de los tribunales nacionales | 1307 |
| 2.3. Aplicación simultánea de las normas europeas y nacionales ("doble barrera") | 1307 |
| 3. <i>Derecho español</i> | 1309 |
| 3.1. Distribución de competencias | 1309 |
| 3.2. Estado | 1312 |

| | |
|--|------|
| A. Competencias legislativas | 1312 |
| B. Competencias ejecutivas | 1312 |
| a) Competencias por razón de los efectos | 1313 |
| b) Competencias por razón de la materia | 1313 |
| 3.3. Comunidades Autónomas | 1314 |
| 3.4. Resolución de conflictos, coordinación y cooperación | 1316 |
| VII. Concentraciones empresariales | 1317 |
| 1. <i>Control de concentraciones</i> | 1317 |
| 1.1. Su razón de ser | 1317 |
| 1.2. Su discusión | 1319 |
| A. La estructura del mercado determina el comportamiento de la empresa | 1319 |
| B. El comportamiento de la empresa determina la estructura del mercado | 1320 |
| 2. <i>Su delimitación</i> | 1321 |
| 3. <i>Prohibición de las operaciones que obstaculicen de forma significativa la competencia efectiva</i> | 1322 |
| 3.1. UE | 1322 |
| A. Valoración de los efectos de la operación | 1322 |
| B. Operaciones que deben ser prohibidas | 1323 |
| C. Criterios no concurrenciales | 1323 |
| D. Prueba de los efectos anticompetitivos | 1324 |
| 3.2. Derecho español | 1324 |
| A. Operaciones que deben ser prohibidas | 1324 |
| B. Criterios no concurrenciales | 1324 |
| 4. <i>Su sujeción a autorización administrativa</i> | 1325 |
| 4.1. Derecho de la UE | 1325 |
| A. Notificación previa | 1325 |
| a) Su razón de ser | 1325 |
| b) Sujetos obligados | 1325 |
| c) Efectos suspensivos y sus excepciones | 1326 |
| B. Primera fase del procedimiento de control | 1326 |
| C. Segunda fase del procedimiento de control: serias dudas | 1327 |
| a) Derechos de defensa | 1327 |
| b) Contenido de la decisión | 1328 |
| D. Sanciones | 1329 |
| 4.2. Derecho español | 1330 |
| A. Notificación previa | 1330 |

| | |
|--|------|
| a) Naturaleza jurídica | 1330 |
| b) Sujetos obligados | 1331 |
| c) Efectos suspensivos y sus excepciones | 1331 |
| B. Consultas y actuaciones previas | 1331 |
| C. Procedimiento en primera fase | 1331 |
| D. Procedimiento en segunda fase | 1333 |
| E. Sanciones | 1333 |
| VIII. Acuerdos y prácticas anticompetitivas | 1334 |
| 1. Existencia de acuerdos y prácticas concertadas | 1335 |
| 1.1. Alteridad | 1335 |
| 1.2. Actuaciones económicas | 1335 |
| 1.3. Coordinación | 1335 |
| A. Acuerdos | 1336 |
| a) Concepto material, independiente de la forma | 1336 |
| b) Acuerdos tácitos: asistencia a reuniones | 1337 |
| B. Decisiones de asociaciones de empresas: recomendaciones colectivas | 1338 |
| C. Prácticas concertadas | 1338 |
| a) Intercambio de información | 1339 |
| b) Coordinación tácita y conductas paralelas | 1339 |
| 2. Restricción de la competencia | 1340 |
| 2.1. El acuerdo ha de restringir la competencia | 1340 |
| A. Las empresas implicadas pueden participar en mercados conexos | 1340 |
| B. Se puede restringir también la competencia potencial | 1341 |
| C. La intención de las partes o el eventual error en la calificación jurídica de la conducta no es relevante | 1341 |
| D. No están prohibidas las restricciones objetivamente necesarias o accesorias | 1342 |
| 2.2. Objeto o efectos anticompetitivos | 1343 |
| A. Objeto anticompetitivo | 1343 |
| a) No es necesario probar sus efectos anticompetitivos | 1343 |
| b) Interpretación restrictiva | 1344 |
| B. Efectos anticompetitivos | 1345 |
| 2.3. Apreciabilidad: acuerdos de minimis | 1346 |
| 3. Clases de acuerdos | 1346 |

| | |
|---|------|
| 3.1. Acuerdos horizontales | 1346 |
| A. Cárteles | 1347 |
| B. Acuerdos de cooperación | 1347 |
| C. Propiedad intelectual | 1348 |
| 3.2. Acuerdos verticales | 1349 |
| 4. Exención de la prohibición | 1350 |
| 4.1. Requisitos | 1350 |
| A. Mejorar la producción, distribución o fomentar el progreso técnico o económico | 1350 |
| a) Eficiencias económicas objetivas | 1350 |
| b) ¿Eficiencias no económicas? | 1351 |
| c) Su justificación | 1352 |
| B. Trasladar a los consumidores una participación equitativa en el beneficio resultante | 1352 |
| C. No establecer restricciones que no sean indispensables | 1354 |
| D. No eliminar la competencia respecto de una parte sustancial del mercado | 1354 |
| 4.2. Exención legal, directamente aplicable | 1355 |
| 5. Nulidad de pleno derecho | 1356 |
| IX. Abuso de posición dominante | 1357 |
| 1. Definición del mercado relevante (remisión) | 1358 |
| 2. Posición de dominio en el mercado | 1358 |
| 2.1. Su identificación | 1358 |
| A. Cuota de mercado, modulada con otros criterios | 1358 |
| B. En particular, barreras de acceso al mercado | 1359 |
| 2.2. Supuestos especiales | 1360 |
| A. Mercados emergentes | 1360 |
| B. Mercados tecnológicos | 1360 |
| C. Mercados relacionados | 1361 |
| D. Posición dominante colectiva | 1361 |
| 3. Prohibición de abuso de la posición de dominio | 1362 |
| 3.1. Su alcance | 1362 |
| 3.2. Fundamento | 1364 |
| 3.3. Conductas objetivamente antijurídicas | 1365 |
| A. Su delimitación | 1365 |
| B. Idoneidad para restringir la competencia, en el mercado dominado o en otros | 1365 |
| C. Ausencia de justificación objetiva | 1366 |

| | |
|---|------|
| 4. Prácticas prohibidas | 1367 |
| 4.1. Prácticas consistentes en precios | 1367 |
| A. Precios excesivos | 1367 |
| B. Precios predatorios | 1368 |
| a) Precios por debajo de los costes | 1369 |
| a') Costes que se toman en cuenta | 1369 |
| b') Metodología de costes | 1370 |
| b) Propósito de eliminar la competencia | 1371 |
| c) ¿Debe tener la posibilidad de recuperar las pérdidas? | 1373 |
| C. Pinzamiento de precios | 1374 |
| a) Su delimitación | 1374 |
| b) Criterios de valoración: cálculo de costes | 1374 |
| D. Discriminación | 1376 |
| a) Condiciones desiguales | 1376 |
| b) Sin justificación objetiva | 1377 |
| c) Desventaja competitiva entre proveedores o clientes | 1377 |
| E. Subvenciones cruzadas | 1378 |
| 4.2. Prácticas no consistentes en precios | 1378 |
| A. Negativa a negociar o suministrar | 1378 |
| a) Productos o servicios esenciales | 1378 |
| b) Negativa injustificada | 1379 |
| c) Riesgo de eliminación de toda competencia efectiva en el mercado | 1380 |
| B. Acceso a infraestructuras esenciales (essential facilities) | 1380 |
| a) Imposibilidad o dificultad extraordinaria para construir infraestructuras alternativas | 1381 |
| b) Infraestructuras esenciales | 1381 |
| c) Ausencia de justificación | 1381 |
| C. Negativa a otorgar licencias sobre derechos de propiedad intelectual | 1382 |
| D. Empaquetamiento conjunto de servicios | 1382 |
| a) Ausencia de justificación objetiva | 1383 |
| b) Efectos anticompetitivos | 1383 |
| E. Abastecimiento en exclusiva y descuentos fidelizadores | 1384 |
| a) Cláusulas de exclusividad | 1384 |
| b) Descuentos fidelizadores | 1385 |

| | |
|---|------|
| XI. Competencia desleal | 1385 |
| 1. Su sentido y alcance | 1385 |
| 2. Actos de competencia desleal que afecten a la libre competencia .. | 1386 |
| 2.1. La prohibición se aplica a todos los operadores | 1387 |
| 2.2. Conducta prohibida | 1387 |
| A. Conductas específicamente calificadas como desleales en la ley | 1387 |
| B. Incidencia en el mercado | 1388 |
| C. Afectación al interés público | 1388 |

B) EXPROPIACIÓN

CAPÍTULO 20º

| | |
|--|------|
| EXPROPIACIÓN FORZOSA | 1391 |
| I. Introducción | 1392 |
| II. Delimitación | 1393 |
| 1. Es una potestad administrativa | 1393 |
| 2. Elementos definidores | 1393 |
| 2.1. Privación intencional de bienes y derechos patrimoniales | 1394 |
| 2.2. Singular | 1395 |
| A. Sacrificio especial | 1395 |
| B. Las privaciones generales no son expropiaciones forzosas | 1395 |
| 2.3. Interés general: utilidad pública o interés social | 1395 |
| 2.4. Indemnización | 1396 |
| 3. Su distinción de medidas afines | 1396 |
| 3.1. Expropiaciones legislativas | 1396 |
| 3.2. Leyes no expropiatorias cuya aplicación lesione derechos (remisión) | 1397 |
| 3.3. Transferencias coactivas no expropiatorias | 1397 |
| 3.4. Servidumbres | 1398 |
| 3.5. Prestaciones forzosas | 1398 |
| III. Presupuestos constitucionales | 1398 |
| 1. Garantías constitucionales | 1398 |
| 2. Distribución de competencias | 1399 |
| 2.1. La regulación de la expropiación forzosa está reservada al Estado | 1399 |
| 2.2. Alcance de las competencias autonómicas | 1400 |
| IV. Elementos de la potestad expropiatoria | 1401 |

| | | | |
|---|------|--|------|
| 1. <i>Sujetos</i> | 1401 | b) Momento de la valoración: iniciación del expediente de fijación del justiprecio | 1415 |
| 1.1. Titulares de la potestad expropiatoria | 1401 | c) Plusvalías, minusvalías derivadas de la expropiación y mejoras | 1416 |
| A. Administraciones territoriales | 1401 | d) Premio de afección | 1416 |
| B. Administraciones institucionales | 1401 | D. Técnicas de protección del justiprecio frente a la demora en su fijación y/o pago | 1416 |
| C. Órgano competente | 1401 | a) Demora de la Administración en la fijación del justiprecio | 1417 |
| 1.2. Beneficiario de la expropiación | 1402 | b) Demora en el pago del justiprecio | 1417 |
| A. Delimitación | 1402 | c) Naturaleza jurídica de los intereses | 1417 |
| B. Derechos y obligaciones del beneficiario | 1403 | V.3 Procedimiento expropiatorio | 1418 |
| 1.3. Expropiado | 1404 | 1. <i>Procedimiento ordinario</i> | 1418 |
| A. Su delimitación | 1404 | 1.1. Requisito previo: declaración de utilidad pública o interés social (remisión) | 1418 |
| B. Posición jurídica | 1405 | 1.2. Declaración de la necesidad de ocupación | 1418 |
| C. Las llamadas expropiaciones por ministerio de la ley | 1405 | A. Su razón de ser | 1418 |
| 2. <i>Objeto</i> | 1406 | B. Excepciones | 1418 |
| 2.1. Bienes y derechos de contenido patrimonial | 1406 | C. Trámites | 1419 |
| 2.2. Exclusión | 1407 | D. Recurso administrativo | 1419 |
| 3. <i>Causa expropriandi</i> | 1407 | 1.3. Fijación del justiprecio | 1420 |
| 3.1. Su delimitación | 1407 | A. Acuerdo | 1420 |
| 3.2. Exigencia formal | 1408 | B. Valoración contradictoria | 1421 |
| A. Su delimitación por ley | 1408 | C. Jurado de Expropiación | 1422 |
| B. Declaraciones implícitas | 1408 | a) Determinación del justiprecio | 1422 |
| C. Declaraciones genéricas | 1409 | b) Su impugnabilidad | 1422 |
| 4. <i>Efectos</i> | 1409 | 1.4. Pago del justiprecio | 1424 |
| 4.1. Privación singular | 1409 | 1.5. Ocupación | 1424 |
| 4.2. Justiprecio | 1410 | 2. <i>Procedimiento urgente</i> | 1425 |
| A. Previo pago | 1410 | VI. Extinción de la expropiación | 1426 |
| B. Alcance | 1411 | 1. <i>Desistimiento</i> | 1426 |
| a) Valor del bien expropiado | 1411 | 2. <i>Reversión</i> | 1427 |
| b) Perjuicios | 1411 | 2.1. Caracterización general | 1427 |
| C. Su determinación | 1412 | 2.2. Supuestos | 1428 |
| a) Criterios para su fijación | 1412 | A. Inejecución de la obra o falta de establecimiento del servicio | 1428 |
| a') Legislación de expropiación forzosa | 1412 | B. Existencia de bienes sobrantes | 1428 |
| b') Expropiaciones "urbanísticas" | 1413 | C. Desaparición de la afectación | 1429 |
| a") Su alcance: suelo y edificaciones | 1413 | D. Expropiaciones urbanísticas | 1429 |
| b") Criterios: suelo rural y suelo urbanizado | 1413 | 2.3. Devolución de la indemnización expropiatoria | 1430 |
| c") Posibilidad de pagar el justiprecio en especie | 1415 | 3. <i>Anulación del procedimiento expropiatorio y vía de hecho</i> | 1430 |
| d") Supuestos especiales de retasación | 1415 | | |

C) PRESTACIONES PÚBLICAS

CAPÍTULO 21°

| | |
|--|------|
| PRESTACIONES PÚBLICAS | 1435 |
| I. Introducción | 1435 |
| II. Actividades no reservadas | 1437 |
| 1. <i>Empresas públicas</i> | 1437 |
| 1.1. Evolución y situación actual | 1437 |
| A. Un instrumento al servicio de necesidades concretas | 1437 |
| B. Privatizaciones | 1438 |
| C. Situación actual | 1439 |
| 1.2. Indiferencia de la forma jurídica | 1440 |
| A. UE: influencia pública dominante | 1440 |
| B. Derecho español: influencia pública dominante y propiedad | 1441 |
| 1.3. Su legitimidad | 1442 |
| A. La creación de empresas públicas es una potestad discrecional | 1442 |
| B. Condicionamientos jurídicos | 1443 |
| a) Su creación ha de estar suficientemente justificada | 1443 |
| b) Estabilidad presupuestaria | 1445 |
| c) Principios de eficacia y eficiencia | 1445 |
| 1.4. Régimen jurídico | 1446 |
| A. La forma jurídica condiciona su régimen jurídico | 1446 |
| B. Principio de paridad de trato | 1448 |
| C. Transparencia | 1449 |
| D. Actuación conforme al mercado | 1449 |
| 2. <i>Su prestación a través de concesionarios</i> | 1450 |
| III. Servicios sociales obligatorios | 1450 |
| 1. <i>Su justificación</i> | 1450 |
| 2. <i>No suponen reserva de actividad</i> | 1452 |
| 3. <i>Modalidades de prestación</i> | 1452 |
| IV. Actividades reservadas: servicios públicos | 1454 |
| 1. <i>Origen y evolución histórica</i> | 1454 |
| 2. <i>Su fundamento dogmático</i> | 1456 |
| 3. <i>Su legitimidad constitucional</i> | 1457 |

| | |
|---|------|
| 3.1. Reserva de ley (estatal) | 1457 |
| 3.2. Ha de ser una medida necesaria y proporcionada ... | 1458 |
| 4. <i>Naturaleza de la actividad</i> | 1459 |
| 4.1. Actividades reservadas | 1459 |
| 4.2. El modelo anglosajón de regulación de los servicios públicos | 1460 |
| 5. <i>Modalidades de prestación del servicio (remisión)</i> | 1461 |
| V. <i>Infraestructuras públicas</i> | 1462 |

D) AYUDAS

CAPÍTULO 22°

| | |
|---|------|
| AYUDAS | 1467 |
| I. Introducción | 1468 |
| II. Delimitación | 1469 |
| 1. <i>Ventajas económicas (no compensatorias)</i> | 1470 |
| 1.1. Ventaja económica: concepto material | 1470 |
| 1.2. No son ayudas las obligaciones sinalagmáticas o las compensaciones de deberes públicos | 1470 |
| A. Contraprestaciones en relaciones sinalagmáticas | 1470 |
| B. Compensación de deberes públicos | 1471 |
| C. Compensación de daños | 1472 |
| 1.3. Criterio del "inversor en la economía de mercado" ... | 1472 |
| A. La utilización de formas jurídico-públicas no necesariamente comporta una ayuda | 1472 |
| B. Financiación pública | 1473 |
| C. Participación de inversores privados | 1473 |
| 2. <i>Imputables a autoridades públicas</i> | 1473 |
| 3. <i>Con cargo a recursos públicos</i> | 1474 |
| 3.1. Medidas que no se realizan con cargo a recursos públicos | 1475 |
| 3.2. Medidas con cargo a recursos públicos | 1476 |
| 4. <i>Selectivas</i> | 1477 |
| 4.1. Medidas que benefician a determinadas empresas, sectores o regiones | 1477 |
| 4.2. Las medidas de alcance general no son ayudas | 1479 |

| | | |
|------|---|------|
| 4.3. | En particular, medidas de alcance regional | 1479 |
| A. | Medidas estatales de alcance regional | 1480 |
| B. | Medidas regionales de alcance general adoptadas con autonomía económica | 1480 |
| 5. | <i>Afectadas a actividades u objetivos de interés general</i> | 1481 |
| 5.1. | Realización de actividades o consecución de resultados de interés general | 1481 |
| 5.2. | Exclusión de las prestaciones sociales | 1481 |
| III. | Unión Europea | 1482 |
| 1. | <i>Principio general: prohibición de las ayudas estatales</i> | 1482 |
| 1.1. | Falseen o amenacen falsear la competencia | 1482 |
| 1.2. | Afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros | 1483 |
| 2. | <i>Excepciones: objetivos que pueden permitir el otorgamiento de ayudas</i> | 1484 |
| 2.1. | Su fundamento | 1484 |
| 2.2. | Supuestos | 1484 |
| 2.3. | Requisitos generales de compatibilidad | 1485 |
| 2.4. | Discrecionalidad administrativa | 1486 |
| 3. | <i>Control administrativo</i> | 1486 |
| 3.1. | Ayudas existentes | 1487 |
| 3.2. | Nuevas ayudas | 1487 |
| A. | Deber de notificación previa | 1487 |
| B. | Ayudas exentas del deber de notificación previa | 1488 |
| C. | Procedimiento de control | 1489 |
| 4. | <i>Ayudas ilegales: invalidez</i> | 1489 |
| 4.1. | Su delimitación | 1489 |
| 4.2. | Procedimiento | 1490 |
| A. | Control por las autoridades europeas | 1490 |
| a) | Comisión Europea | 1490 |
| b) | Recurso judicial frente a la decisión de la Comisión | 1491 |
| B. | Control por las autoridades nacionales: ayudas no notificadas | 1492 |
| a) | Anulación, suspensión y recuperación | 1492 |
| b) | Indemnización de daños y perjuicios | 1494 |
| 5. | <i>Incumplimiento: revocación</i> | 1494 |

| | | |
|------|--|------|
| 6. | <i>Deber de recuperación</i> | 1494 |
| 6.1. | Supuestos | 1494 |
| 6.2. | Alcance del deber | 1495 |
| A. | Situaciones o principios que no pueden invocarse frente al deber de recuperación | 1495 |
| B. | Excepciones al deber de recuperación | 1497 |
| a) | Imposibilidad absoluta | 1497 |
| b) | Principios generales del Derecho | 1498 |
| c) | Prescripción | 1498 |
| 6.3. | Recuperación conforme al Derecho nacional | 1498 |
| 6.4. | Determinación de la cantidad a recuperar | 1499 |
| IV. | Derecho español | 1500 |
| 1. | <i>Establecimiento: principios</i> | 1500 |
| 2. | <i>Defensa de la competencia y la unidad de mercado</i> | 1501 |
| 2.1. | Su razón de ser | 1501 |
| 2.2. | Atribuciones del Estado | 1501 |
| A. | Información de las subvenciones existentes | 1502 |
| B. | Informes y propuestas | 1502 |
| C. | Legitimación para interponer recursos contencioso-administrativos | 1503 |
| 3. | <i>Forma jurídica</i> | 1503 |
| 4. | <i>Procedimiento</i> | 1503 |
| 4.1. | Como regla, procedimientos selectivos | 1503 |
| 4.2. | Motivación | 1504 |
| A. | Supuestos | 1504 |
| B. | Consecuencias de la falta de motivación | 1506 |
| 5. | <i>Anulación</i> | 1506 |
| 6. | <i>Obligaciones del beneficiario</i> | 1506 |
| 7. | <i>Comprobación</i> | 1507 |
| 7.1. | Comprobación de la justificación | 1507 |
| 7.2. | Comprobación de la realización de la actividad | 1508 |
| 8. | <i>Incumplimiento: reintegro</i> | 1508 |
| 8.1. | Supuestos | 1508 |
| 8.2. | Procedimiento | 1509 |
| 8.3. | Cantidad a reintegrar | 1510 |

E) SANCIONES

CAPÍTULO 23°

| | |
|---|------|
| SANCIONES ADMINISTRATIVAS | 1513 |
| I. Introducción | 1516 |
| II. La potestad sancionadora de la Administración | 1517 |
| 1. <i>Su reconocimiento</i> | 1517 |
| 2. <i>Su razón de ser</i> | 1518 |
| 3. <i>Su constitucionalidad</i> | 1520 |
| 3.1. Principio de separación de poderes | 1520 |
| 3.2. Derecho a la tutela judicial efectiva | 1521 |
| 4. <i>Su naturaleza jurídica</i> | 1521 |
| 4.1. Su naturaleza administrativa | 1521 |
| 4.2. Sus diferencias con la potestad punitiva | 1523 |
| A. Gravedad de las conductas | 1523 |
| B. Configuración de la infracción y de la responsabilidad | 1524 |
| C. Posición institucional de la autoridad que las impone | 1525 |
| D. Garantías procedimentales y procesales | 1525 |
| E. Prueba | 1526 |
| F. Respuesta sancionadora | 1527 |
| III. Principios jurídicos | 1528 |
| 1. <i>Legalidad</i> | 1529 |
| 1.1. Reserva de ley | 1529 |
| A. Derecho fundamental susceptible de amparo constitucional | 1529 |
| B. Su alcance | 1529 |
| C. Papel del reglamento | 1529 |
| a) Especificaciones o graduaciones a las infracciones y sanciones | 1529 |
| b) Desarrollo por órganos de supremacía general | 1530 |
| c) Entidades locales y relaciones especiales de sujeción: más amplio papel del reglamento ... | 1530 |
| D. Normas sancionadoras en blanco | 1531 |
| 1.2. Tipicidad | 1532 |
| A. Infracciones | 1532 |

| | |
|---|------|
| a) Conductas objetivamente reprochables | 1532 |
| b) Principio de taxatividad y prohibición de interpretaciones extensivas y analógicas | 1533 |
| c) Definición de la conducta en base a conceptos jurídicos indeterminados: deber de motivación | 1534 |
| d) Calificación de la gravedad de las infracciones | 1535 |
| e) Cláusulas residuales de tipificación de infracciones | 1535 |
| f) Control judicial y constitucional de la interpretación de las normas | 1536 |
| B. Sanciones | 1536 |
| a) Correspondencia entre infracciones y sanciones | 1536 |
| b) Determinación de las sanciones por referencia a parámetros objetivos | 1536 |
| a') Su justificación | 1537 |
| b') ¿Volumen total de negocios o el relacionado con la infracción? | 1538 |
| c') Asociaciones o agrupaciones de empresas | 1538 |
| 1.3. Antijuridicidad | 1538 |
| 1.4. Irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y retroactividad de las favorables | 1539 |
| 2. <i>Responsabilidad</i> | 1540 |
| 2.1. Imputabilidad | 1541 |
| A. La conducta debe ser imputada al infractor | 1541 |
| B. Responsabilidad de las personas jurídicas | 1541 |
| C. Sociedad cooperativa | 1542 |
| D. Responsabilidad conjunta de la empresa y sus administradores | 1542 |
| 2.2. Culpabilidad | 1545 |
| A. Su exigencia | 1545 |
| B. Estándar de diligencia | 1546 |
| C. Su exclusión | 1547 |
| a) Causas que excluyen la culpabilidad | 1548 |
| b) En particular, el principio de confianza legítima | 1548 |
| 2.3. Carácter personal de la responsabilidad | 1553 |

| | |
|--|------|
| A. Obligaciones cuyo cumplimiento corresponda conjuntamente a varias personas: responsabilidad solidaria | 1554 |
| a) Su delimitación | 1555 |
| b) Su difícil compatibilidad con el carácter personal de las sanciones, salvo que se interprete como responsabilidad patrimonial ... | 1556 |
| c) Requisitos para la exigencia de responsabilidad solidaria | 1557 |
| a') Sólo puede exigirse a quien ha cometido la infracción | 1557 |
| b') La infracción ha de haber sido cometida de manera culpable | 1558 |
| c') Ha de haber sido declarado responsable y sancionado | 1559 |
| d') La sanción ha de haber sido individualizada | 1559 |
| e') La solidaridad no debe haber sido excluida por la legislación sectorial ... | 1560 |
| B. Deber de prevenir la comisión de infracciones por quienes estén en una relación de dependencia o vinculación (culpa in eligendo o in vigilando) | 1560 |
| a) Garante: su fundamento y exigencias | 1560 |
| b) Empleados: posible imputación a la empresa de las infracciones que éstos cometen | 1561 |
| c) Administradores: imputación directa a la empresa de las infracciones que éstos cometen | 1562 |
| C. Deber de responder del pago de sanciones impuestas a personas dependientes o vinculadas | 1563 |
| a) Responsabilidad patrimonial | 1563 |
| b) Su fundamento; situación de dependencia o vinculación del infractor | 1563 |
| c) En principio, la responsabilidad debe ser subsidiaria | 1564 |
| d) La responsabilidad se limita al pago de la sanción | 1564 |
| D. Grupo de empresas: posible imputación del comportamiento a la matriz | 1564 |
| a) Imputación de la infracción | 1566 |

| | |
|--|------|
| a') Jurisprudencia europea | 1566 |
| b') Jurisprudencia española | 1566 |
| b) La matriz sólo puede ser imputada si ha dirigido el comportamiento de la filial | 1568 |
| c) La autoridad administrativa debe probar que la matriz dirigió el comportamiento de la filial | 1568 |
| a') Prueba directa o indiciaria | 1568 |
| b') Presunción iuris tantum | 1569 |
| d) Las empresas responsables deben ser formalmente imputadas | 1571 |
| e) Las empresas responsables deben ser sancionadas y la sanción individualizada | 1572 |
| f) Responsabilidad solidaria | 1573 |
| g) Responsabilidad patrimonial | 1574 |
| E. Cambios en la empresa: jurídicos, organizativos, de actividad o económicos | 1574 |
| a) Cambios en la denominación, forma jurídica, administradores o accionariado | 1574 |
| b) Cambios en la dirección: absorción del infractor por un nuevo grupo empresarial sin extinción de su personalidad jurídica ... | 1575 |
| c) Cambio en el objeto social: venta a un tercero de la unidad de negocio vinculada a la infracción | 1575 |
| d) Cambio en su situación económica: insolvencia | 1576 |
| F. Extinción del infractor | 1577 |
| a) Fusión y absorción de la empresa infractora con extinción de su personalidad jurídica ... | 1577 |
| a') Transmisión de responsabilidad: su justificación | 1577 |
| b') Límites a la transmisión de responsabilidad | 1579 |
| b) Grupo de empresas | 1579 |
| c) Liquidación | 1580 |
| 3. Igualdad | 1580 |
| 4. <i>Non bis in idem</i> | 1580 |
| 4.1. Su delimitación | 1580 |
| 4.2. Consecuencias | 1581 |
| A. Prevalencia de la jurisdicción penal | 1581 |

| | | |
|------|--|------|
| B. | Prohibición de sufrir dos procesos punitivos con el mismo objeto: sus matizaciones | 1582 |
| a) | Una resolución administrativa puede imponer dos sanciones | 1582 |
| b) | Compatibilidad de resoluciones administrativas y judiciales | 1583 |
| c) | Sanciones impuestas por terceros Estados ... | 1584 |
| C. | Imposición de sanciones a las personas jurídicas y, al mismo tiempo, a las personas físicas que actúan por ellas | 1584 |
| 5. | <i>Prescripción</i> | 1585 |
| 5.1. | Prescripción de la infracción | 1585 |
| A. | Plazo | 1585 |
| B. | Cómputo del plazo | 1585 |
| a) | Infracciones instantáneas | 1586 |
| b) | Infracciones continuadas | 1586 |
| c) | Infracciones permanentes | 1586 |
| C. | Interrupción del plazo | 1587 |
| 5.2. | Prescripción de la sanción | 1588 |
| A. | El plazo se cuenta desde que la sanción pueda ser ejecutada | 1588 |
| B. | Desestimación presunta del recurso administrativo | 1589 |
| IV. | Procedimiento (i): derechos y garantías | 1589 |
| 1. | <i>Derecho de defensa y garantías procedimentales básicas</i> | 1589 |
| 1.1. | Su relevancia: garantías aplicables | 1590 |
| 1.2. | Garantías que no se aplican | 1590 |
| 2. | <i>Derechos y garantías</i> | 1591 |
| 2.1. | Exigencia de un procedimiento administrativo | 1591 |
| A. | Su exigencia y consecuencias | 1591 |
| B. | No se exige unidad procedimental: posibilidad de incoar un procedimiento separado para cada infractor | 1592 |
| 2.2. | Derecho a ser informado de la infracción | 1592 |
| A. | Derecho español | 1593 |
| B. | Derecho de la Unión Europea | 1594 |
| 2.3. | Derecho de acceso al expediente. Información confidencial | 1594 |
| A. | Inculcado | 1594 |
| B. | Terceros interesados | 1595 |

| | | |
|---------------------------------|---|------|
| 2.4. | Derecho a hacer alegaciones y presentar documentos | 1596 |
| 2.5. | Derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes | 1596 |
| A. | Medios de prueba pertinentes | 1596 |
| B. | Práctica de la prueba en sede administrativa ... | 1596 |
| C. | Denegación de la prueba | 1597 |
| D. | Práctica de la prueba en sede judicial | 1597 |
| 2.6. | Derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable | 1598 |
| A. | Su fundamento constitucional | 1598 |
| B. | Deber de someterse a las actuaciones de investigación y a mantener una colaboración activa ... | 1598 |
| 2.7. | Derecho al secreto de las comunicaciones profesionales entre abogado y cliente | 1599 |
| 2.8. | Derecho a la presunción de inocencia | 1601 |
| A. | La Administración debe probar los hechos, la participación y responsabilidad del interesado ... | 1601 |
| B. | Valor probatorio de las denuncias formuladas por agentes de la autoridad | 1603 |
| 2.9. | Derecho de audiencia | 1604 |
| 3. | <i>Separación orgánica entre la instrucción y resolución</i> | 1604 |
| Procedimiento (ii): fases | 1605 | |
| 1. | <i>Iniciación</i> | 1605 |
| 1.1. | ¿Es obligatorio el ejercicio de la potestad sancionadora? | 1605 |
| A. | Su carácter preceptivo | 1605 |
| B. | La Administración puede discrecionalmente decidir la apertura del procedimiento | 1606 |
| C. | Exigencias | 1608 |
| 1.2. | Actuaciones previas | 1609 |
| A. | Su razón de ser | 1609 |
| B. | No forman parte del procedimiento sancionador | 1610 |
| C. | ¿Rigen las garantías del procedimiento sancionador? | 1610 |
| a) | UE | 1611 |
| a') | Motivación del requerimiento de información | 1612 |
| b') | Plazo razonable en la fase de investigación | 1612 |

| | | |
|------|--|------|
| 1.3. | Iniciación de oficio: posición del denunciante | 1613 |
| A. | Iniciación de oficio | 1613 |
| B. | Situación del mero denunciante | 1613 |
| C. | Denunciante que sea titular de un derecho subjetivo o interés legítimo | 1614 |
| D. | Asociaciones representativas de intereses sociales o económicos | 1615 |
| 2. | Tramitación | 1615 |
| 2.1. | Plazos: caducidad | 1615 |
| A. | Caducidad del procedimiento | 1615 |
| a) | Cómputo | 1616 |
| b) | Consecuencias | 1616 |
| B. | Caducidad del trámite | 1617 |
| C. | Suspensión | 1618 |
| 2.2. | Medidas cautelares | 1618 |
| 2.3. | Derecho de audiencia y alegaciones | 1619 |
| 2.4. | Prueba | 1619 |
| A. | Incumbe a la Administración | 1619 |
| B. | Valoración de la prueba | 1621 |
| a) | Libre valoración | 1621 |
| b) | Prueba indiciaria | 1622 |
| 2.5. | Propuesta de resolución | 1623 |
| 3. | Terminación | 1624 |
| 3.1. | Reconocimiento anticipado de la infracción | 1624 |
| A. | Derecho español | 1624 |
| B. | UE: procedimiento de transacción | 1625 |
| 3.2. | Terminación convencional | 1626 |
| A. | Su previsión | 1626 |
| B. | Ventajas e inconvenientes | 1628 |
| 3.3. | Resolución | 1629 |
| A. | Contenido | 1629 |
| B. | Cambios en los hechos o en su calificación | 1629 |
| a) | La tramitación del expediente puede modificar los hechos o su calificación | 1630 |
| b) | Derecho de audiencia del interesado | 1630 |
| c) | La falta de audiencia determina la anulabilidad, si produce indefensión | 1631 |
| C. | Motivación | 1632 |

| | | |
|------|--|------|
| VI. | Infracciones | 1633 |
| 1. | Concurso de infracciones | 1633 |
| 1.1. | Concurso real de infracciones | 1633 |
| 1.2. | Concurso ideal de infracciones | 1633 |
| 2. | Infracción continuada | 1633 |
| 2.1. | Las actuaciones ilícitas pueden producirse en mercados o períodos diferentes | 1635 |
| 2.2. | Puede englobar comportamientos heterogéneos ... | 1635 |
| 2.3. | Cabe que los interesados participen desigualmente en la infracción | 1635 |
| 2.4. | El error en alguno de los comportamientos no desvirtúa la participación en una infracción continuada | 1636 |
| 3. | Infracción permanente | 1637 |
| VII. | Sanciones y medidas accesorias | 1637 |
| 1. | Sanciones | 1637 |
| 1.1. | Concepto y clases | 1637 |
| 1.2. | Sanciones por referencia al volumen de ventas de la empresa | 1638 |
| A. | ¿Volumen de negocios total o de la actividad relacionada con la infracción? | 1638 |
| B. | Grupo de empresas, asociaciones o agrupaciones | 1640 |
| C. | Momento en el que se cuantifica el volumen de negocios | 1641 |
| 1.3. | Criterios de graduación | 1642 |
| A. | Principio de proporcionalidad | 1643 |
| B. | Criterios de ponderación | 1643 |
| a) | Grado de culpabilidad | 1644 |
| a') | Intencionalidad | 1644 |
| b') | Papel de instigador o líder | 1644 |
| c') | Falta de certeza sobre la ilicitud de la conducta | 1645 |
| b) | Persistencia, finalización o inaplicación de la conducta infractora | 1646 |
| c) | Colaboración | 1647 |
| d) | Reincidencia | 1647 |
| C. | La comisión de la infracción no debe ser más beneficiosa que el cumplimiento | 1648 |
| D. | ¿Debe tomarse en cuenta la situación económica o la capacidad financiera del infractor? ... | 1649 |

| | |
|--|------|
| E. La metodología del cálculo de la sanción debe respetar el principio de proporcionalidad | 1651 |
| 1.4. Igualdad de trato y valor del precedente | 1652 |
| 1.5. Control judicial | 1653 |
| A. Su alcance (remisión) | 1653 |
| B. Contenido de la sentencia | 1654 |
| 2. <i>Exención o reducción de la sanción: programas de clemencia</i> | 1654 |
| 2.1. Su justificación | 1654 |
| 2.2. La amenaza de la responsabilidad civil | 1656 |
| 3. <i>Medidas accesorias</i> | 1657 |
| 3.1. No tienen naturaleza sancionadora | 1657 |
| 3.2. Su finalidad | 1658 |
| A. Forzar al cumplimiento de la normativa (multas coercitivas) | 1658 |
| B. Cese de la infracción | 1658 |
| C. Revocación de títulos administrativos y resolución de contratos | 1659 |
| D. Reposición de la situación alterada | 1659 |
| E. Decomiso del beneficio ilegal | 1659 |
| 4. <i>Publicidad de las sanciones</i> | 1660 |
| 5. <i>Ejecutividad y ejecutoriedad de las sanciones</i> | 1661 |
| VIII. Responsabilidad civil derivada de la infracción | 1663 |
| 1. <i>Su determinación</i> | 1663 |
| 2. <i>Su independencia respecto de la sanción administrativa</i> | 1663 |

SÉPTIMA PARTE. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

CAPÍTULO 24º

| | |
|---|------|
| RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL | 1667 |
| I. Introducción | 1668 |
| II. Responsabilidad patrimonial por actos legislativos y jurisdiccionales | 1670 |
| 1. <i>Actos legislativos</i> | 1670 |
| 1.1. Leyes expropiatorias que no prevean indemnización | 1670 |
| 1.2. Leyes no expropiatorias cuya aplicación cause daños que el interesado no tenga el deber jurídico de soportar | 1671 |

| | |
|---|------|
| A. Su delimitación | 1671 |
| a) Su distinción respecto de las leyes expropiatorias | 1671 |
| b) Lesión antijurídica | 1672 |
| c) Exigencia de que el deber de indemnizar esté previsto en la ley | 1673 |
| B. Su aplicación jurisprudencial | 1673 |
| 1.3. Leyes declaradas inconstitucionales | 1675 |
| A. Requisitos | 1675 |
| a) La aplicación de la ley ha de haber causado un daño antijurídico | 1675 |
| b) La inconstitucionalidad de la ley no necesariamente comporta la anulación de los actos firmes que la hayan aplicado | 1676 |
| c) El interesado ha de haber recurrido judicialmente la ley y alegado su inconstitucionalidad | 1676 |
| B. Limitación temporal de los daños indemnizables | 1677 |
| 1.4. Leyes contrarias al Derecho de la UE | 1677 |
| A. Se aplican los requisitos que rigen la responsabilidad de las instituciones de la UE | 1677 |
| B. Su aplicación jurisprudencial | 1680 |
| 2. <i>Actuaciones judiciales</i> | 1681 |
| 2.1. Error judicial | 1681 |
| A. Su delimitación y exigencias | 1681 |
| B. Su aplicación jurisprudencial | 1682 |
| 2.2. Administración de Justicia | 1683 |
| 3. <i>Tribunal Constitucional</i> | 1683 |
| Responsabilidad patrimonial de la Administración: caracterización general | 1684 |
| 1. <i>Su afirmación histórica</i> | 1684 |
| 2. <i>Su evolución en el Derecho español</i> | 1685 |
| 3. <i>Garantía patrimonial frente a la actuación pública: alcance y límites</i> | 1686 |
| 3.1. Cobertura de algunas actuaciones que no presuponen culpa, pero sin establecer un régimen de responsabilidad objetiva general | 1687 |
| 3.2. Derecho español: cobertura de daños antijurídicos ... | 1688 |

| | | |
|------|--|------|
| IV. | Requisitos para la existencia de responsabilidad patrimonial | 1691 |
| 1. | <i>Daño</i> | 1691 |
| 1.1. | Lesión de un derecho o situación jurídica protegida | 1691 |
| 1.2. | Efectividad del daño | 1692 |
| 1.3. | Evaluable económicamente | 1693 |
| 2. | <i>Individualizado</i> | 1693 |
| 3. | <i>Imputable a la Administración</i> | 1694 |
| 3.1. | Organización: Administración o entidades bajo su control o supervisión | 1694 |
| A. | Autoridades y empleados públicos | 1694 |
| B. | Organizaciones instrumentales, públicas o privadas | 1694 |
| C. | Contratista | 1695 |
| D. | Personas bajo la supervisión de la Administración | 1696 |
| 3.2. | Actividad: cualquier modalidad de actuación administrativa | 1696 |
| 4. | <i>Título de imputación: antijuridicidad del daño</i> | 1698 |
| 4.1. | Actuación ilícita | 1698 |
| A. | Su delimitación | 1698 |
| B. | En particular, anulación de normas y actos discrecionales | 1699 |
| C. | Exclusión de la responsabilidad | 1700 |
| a) | Existencia de un título legítimo | 1700 |
| b) | Daños imprevisibles | 1700 |
| c) | Actuación del perjudicado | 1700 |
| d) | Estándares normales de funcionamiento del servicio | 1701 |
| e) | Aceptación del riesgo | 1702 |
| 4.2. | Actuaciones que comporten un riesgo cualificado | 1702 |
| 4.3. | Actuaciones lícitas que comporten un sacrificio especial | 1703 |
| 5. | <i>Relación de causalidad</i> | 1704 |
| 5.1. | Causalidad adecuada | 1704 |
| 5.2. | Equivalencia de las condiciones | 1705 |
| 5.3. | Causalidad incierta: juicio probabilístico | 1705 |
| 5.4. | "Pérdida de oportunidad" | 1706 |
| 6. | <i>Responsabilidad directa y acción de regreso</i> | 1706 |

| | | |
|-------|--|------|
| V. | Responsabilidad por culpa in eligendo o in vigilando | 1707 |
| 1. | <i>El particular ha de ser jurídicamente responsable de los daños</i> | 1707 |
| 2. | <i>Los daños han de ser objetivamente imputables a la Administración</i> | 1707 |
| 2.1. | Deber de evitar el daño | 1708 |
| 2.2. | Posibilidad de evitar el daño | 1708 |
| 3. | <i>Su reconocimiento jurisprudencial</i> | 1709 |
| VI. | Modulación o exclusión de la responsabilidad administrativa | 1711 |
| 1. | <i>Responsabilidad concurrente</i> | 1711 |
| 1.1. | Entre distintas Administraciones públicas | 1711 |
| 1.2. | Entre la Administración y los particulares | 1712 |
| 2. | <i>Hecho de un tercero</i> | 1712 |
| 3. | <i>Culpa de la víctima</i> | 1713 |
| 4. | <i>Fuerza mayor</i> | 1713 |
| VII. | Prueba | 1714 |
| 1. | <i>Incumbe al perjudicado</i> | 1714 |
| 2. | <i>Su flexibilización</i> | 1714 |
| 2.1. | Principio de facilidad probatoria | 1714 |
| 2.2. | "Resultado clamoroso" | 1714 |
| VIII. | Indemnización | 1715 |
| 1. | <i>Daños evaluables</i> | 1715 |
| 2. | <i>Criterios de valoración</i> | 1716 |
| 3. | <i>Momento de valoración y retraso en el pago</i> | 1716 |
| 4. | <i>Indemnización en dinero o especie</i> | 1716 |
| IX. | Su exigencia | 1717 |
| 1. | <i>Prescripción</i> | 1717 |
| 1.1. | Acción de responsabilidad | 1717 |
| 1.2. | Derecho a reclamar el pago de la indemnización | 1718 |
| 2. | <i>Vías para su exigencia</i> | 1719 |
| 2.1. | Reclamación administrativa | 1719 |
| 2.2. | Pretensión accesoria en proceso judicial | 1719 |
| 3. | <i>Unidad jurisdiccional</i> | 1719 |
| 4. | <i>Aseguramiento del daño</i> | 1720 |
| X. | Cesión del crédito | 1721 |

OCTAVA PARTE. CONTROL JUDICIAL

CAPÍTULO 25°

| | |
|---|------|
| JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA | 1725 |
| I. Introducción | 1727 |
| II. Evolución histórica | 1728 |
| 1. <i>Primeras décadas del Estado Constitucional</i> | 1728 |
| 2. <i>Sistema de Justicia administrativa</i> | 1729 |
| 2.1. Jurisdicción retenida | 1729 |
| 2.2. Jurisdicción delegada | 1730 |
| 3. <i>Judicialización</i> | 1730 |
| 3.1. La Ley Maura de 1904 | 1730 |
| 3.2. Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 | 1731 |
| III. Bases constitucionales | 1732 |
| 1. <i>Estado de Derecho</i> | 1732 |
| 2. <i>Principio de separación de poderes</i> | 1732 |
| 3. <i>Derechos fundamentales</i> | 1733 |
| 3.1. Derecho a la tutela judicial efectiva | 1733 |
| 3.2. Prohibición del arbitraje forzoso | 1734 |
| 3.3. Derecho a la igualdad en la aplicación de la ley | 1734 |
| 3.4. El régimen de los recursos depende del legislador ... | 1735 |
| IV. Naturaleza y caracteres | 1735 |
| 1. <i>Su carácter impugnatorio de la actividad o inactividad de la Administración</i> | 1736 |
| 1.1. Evolución legislativa | 1736 |
| 1.2. Normativa vigente: ¿superación del carácter revisor? | 1737 |
| 2. <i>Defensa de derechos e intereses subjetivos</i> | 1740 |
| 3. <i>El juez debe respetar la función de gobierno propia de la Administración</i> | 1741 |
| V. Extensión y límites | 1741 |
| 1. <i>Extensión</i> | 1741 |
| 1.1. Subjetiva | 1742 |
| A. Cláusula general: Administraciones territoriales e institucionales | 1742 |
| B. Cláusulas singulares | 1742 |
| a) Actos procedentes de determinadas organizaciones | 1742 |

| | | |
|--|---|------|
| | a') Actos de órganos constitucionales | 1742 |
| | b') Actos del Gobierno | 1742 |
| | c') Actos de las Corporaciones de Derecho Público | 1744 |
| | b) Determinados actos administrativos | 1745 |
| | a') Contratos públicos | 1745 |
| | b') Concesionarios de servicios públicos | 1745 |
| | c') Responsabilidad patrimonial | 1746 |
| | C. Cuestiones prejudiciales | 1746 |
| 1.2. Objetiva | 1746 | |
| A. Resoluciones | 1747 | |
| a) Actos definitivos o de trámite cualificados | 1747 | |
| b) Actos expresos o presuntos que pongan fin a la vía administrativa | 1747 | |
| c) Exclusión: actos consentidos | 1748 | |
| B. Reglamentos | 1749 | |
| C. Inactividad material | 1749 | |
| a) Falta de realización de una prestación | 1749 | |
| b) No ejecución de actos firmes | 1751 | |
| D. Vía de hecho | 1751 | |
| a) Requisitos | 1751 | |
| b) Requisitos procedimentales | 1752 | |
| E. Autorización ex ante de actuaciones administrativas | 1753 | |
| 2. <i>Límites</i> | 1754 | |
| 2.1. Cuestiones atribuidas a otros órdenes jurisdiccionales | 1754 | |
| A. Cuestiones civiles | 1754 | |
| B. Cuestiones sociales | 1754 | |
| C. Cuestiones penales | 1755 | |
| D. Asuntos disciplinarios militares | 1755 | |
| 2.2. Conflictos de Jurisdicción | 1755 | |
| 2.3. Conflictos de atribuciones | 1756 | |
| VI. Órganos de la Jurisdicción | 1756 | |
| VII. Las partes | 1757 | |
| 1. <i>Un proceso entre partes</i> | 1757 | |
| 1.1. Demandante | 1757 | |
| 1.2. Demandado | 1758 | |
| 2. <i>Derecho a la igualdad procesal</i> | 1758 | |
| 3. <i>Capacidad procesal</i> | 1758 | |

| | | |
|-------|---|------|
| 4. | <i>Legitimación</i> | 1759 |
| 4.1. | Legitimación activa | 1759 |
| | A. Están legitimados | 1760 |
| | a) Titularidad de un derecho subjetivo o interés legítimo | 1760 |
| | b) Corporaciones, asociaciones y grupos que representen derechos e intereses legítimos colectivos | 1762 |
| | c) Administraciones públicas | 1763 |
| | d) Acción popular y acción vecinal | 1764 |
| | B. No están legitimados | 1765 |
| 4.2. | Legitimación pasiva | 1766 |
| 5. | <i>Postulación</i> | 1766 |
| VIII. | Objeto del recurso | 1767 |
| 1. | <i>Clases de pretensiones</i> | 1767 |
| 1.1. | Pretensiones de anulación | 1767 |
| 1.2. | Pretensiones de condena | 1767 |
| | A. Reconocimiento de una situación jurídica individualizada | 1768 |
| | B. Restablecimiento de una situación una situación jurídica individualizada | 1768 |
| | C. En particular, indemnización de daños y perjuicios | 1768 |
| 2. | <i>Las pretensiones fijan el contenido y límites del proceso</i> | 1768 |
| IX. | Procedimiento | 1769 |
| 1. | <i>Diligencias preliminares</i> | 1769 |
| 1.1. | Declaración de lesividad (remisión) | 1769 |
| 1.2. | Litigios entre Administraciones públicas: requerimiento previo | 1769 |
| 2. | <i>Interposición del recurso</i> | 1770 |
| 2.1. | Plazo | 1770 |
| | A. Actos | 1770 |
| | B. Inactividad de la Administración | 1771 |
| | C. Vía de hecho | 1771 |
| | D. Recurso de lesividad | 1771 |
| | E. Litigios interadministrativos | 1772 |
| 2.2. | Efectos | 1772 |
| 3. | <i>Tutela cautelar</i> | 1772 |

| | | |
|------|---|------|
| 3.1. | Su vinculación al derecho a la tutela judicial efectiva | 1772 |
| 3.2. | No debe prejuzgar el fondo del asunto | 1774 |
| 3.3. | Clases de medidas cautelares | 1774 |
| 3.4. | Medidas cautelares provisionales | 1775 |
| 3.5. | Criterios materiales para su adopción | 1775 |
| | A. Preservar la finalidad legítima del recurso (periculum in mora y ponderación de intereses) | 1775 |
| | B. "Apariencia de buen Derecho" | 1776 |
| | C. No perturbación grave de los intereses generales o de tercero | 1777 |
| 3.6. | Solicitud, tramitación y duración | 1777 |
| 3.7. | Efectos | 1778 |
| 4. | <i>Tramitación</i> | 1778 |
| 4.1. | Escrito de interposición | 1778 |
| 4.2. | Trámite de subsanación | 1779 |
| 4.3. | Reclamación del expediente | 1779 |
| 4.4. | Emplazamiento | 1779 |
| | A. Alcance | 1779 |
| | B. Falta de emplazamiento | 1780 |
| 4.5. | Demanda y contestación | 1781 |
| 4.6. | Prueba | 1781 |
| | A. Su alcance constitucional | 1782 |
| | B. A instancia del interesado | 1783 |
| | C. De oficio | 1783 |
| | D. Medios de prueba | 1783 |
| | E. Valoración de la prueba | 1783 |
| 4.7. | Vista y conclusiones | 1784 |
| 5. | <i>Terminación (i)</i> | 1786 |
| 5.1. | Inadmisión anticipada del recurso | 1786 |
| 5.2. | Desistimiento | 1786 |
| 5.3. | Transacción | 1786 |
| 5.4. | Allanamiento | 1787 |
| 5.5. | Satisfacción extraprocesal de la pretensión: pérdida sobrevinida de objeto del recurso | 1787 |
| 6. | <i>Terminación (ii): la sentencia</i> | 1787 |
| 6.1. | Contenido | 1787 |
| | A. Inadmisibilidad | 1787 |
| | B. Desestimación | 1788 |

| | | |
|------|--|------|
| C. | Estimación | 1788 |
| a) | Declaración de no ser conforme a Derecho y anulación | 1788 |
| b) | Reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada | 1788 |
| c) | Emisión de un acto o realización de una actuación jurídicamente obligatoria | 1789 |
| d) | Resarcimiento de daños y perjuicios | 1789 |
| e) | No puede sustituir a la Administración en el ejercicio de potestades discrecionales | 1789 |
| 6.2. | Alcance subjetivo | 1790 |
| A. | Inadmisibilidad o desestimación | 1790 |
| B. | Anulación | 1790 |
| C. | Reconocimiento de una situación jurídica individualizada | 1791 |
| 6.3. | Publicidad | 1791 |
| 6.4. | Ejecución | 1792 |
| A. | Caracterización general | 1792 |
| a) | Corresponde a la Administración: deber de ejecutar la sentencia | 1792 |
| b) | Actuaciones contrarias a la sentencia | 1793 |
| B. | Supuestos particulares | 1794 |
| a) | Pago de una cantidad líquida | 1794 |
| b) | Deber de realizar una actividad o dictar un acto | 1794 |
| c) | Ilegalidad de la construcción de un inmueble y orden de demolición | 1795 |
| d) | Ejecución de sentencias en el ámbito tributario | 1796 |
| e) | Imposibilidad de ejecutar la sentencia | 1796 |
| f) | Expropiación del fallo | 1797 |
| C. | Extensión de los efectos de la sentencia | 1797 |
| X. | Recursos | 1798 |
| 1. | <i>Apelación</i> | 1798 |
| 1.1. | Sentencias y autos apelables | 1798 |
| 1.2. | Legitimación' | 1800 |
| 1.3. | Efectos | 1800 |
| 1.4. | Tramitación | 1800 |
| 2. | <i>Casación</i> | 1801 |
| 2.1. | Naturaleza y alcance | 1801 |
| 2.2. | Legitimación | 1802 |

| | | |
|------|--|------|
| 2.3. | Sentencias y autos susceptibles de recurso | 1803 |
| 2.4. | Pretensiones | 1804 |
| 2.5. | Tramitación | 1804 |
| A. | Escrito de preparación | 1804 |
| B. | Admisión a trámite: interés casacional objetivo ... | 1805 |
| C. | Actuaciones procesales | 1807 |
| 2.6. | Sentencia | 1807 |
| 3. | <i>Súplica</i> | 1808 |
| 4. | <i>Revisión</i> | 1808 |
| 4.1. | Su carácter extraordinario | 1808 |
| 4.2. | Motivos | 1809 |
| A. | Documentos no aportados por causa de fuerza mayor | 1810 |
| a) | Documentos | 1810 |
| b) | Documentos recobrados | 1810 |
| c) | Imposibilidad de aportarlos al proceso, por fuerza mayor o por obra de la parte favorecida | 1811 |
| d) | Documentos decisivos | 1811 |
| C. | Falso testimonio | 1812 |
| D. | Cohecho, prevaricación, violencia o maquinación fraudulenta | 1812 |
| E. | Violación del Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos | 1812 |
| 4.3. | Legitimación | 1813 |
| 4.4. | Plazos y procedimiento | 1813 |
| 4.5. | Efectos | 1814 |
| XI. | Costas del proceso | 1814 |
| XII. | Procedimientos especiales | 1815 |
| 1. | <i>Abreviado</i> | 1815 |
| 2. | <i>Protección de los derechos fundamentales</i> | 1816 |
| 3. | <i>Cuestión de ilegalidad</i> | 1816 |
| 4. | <i>Suspensión administrativa previa de acuerdos</i> | 1817 |
| 5. | <i>Procedimiento en garantía de la unidad de mercado</i> | 1817 |
| 6. | <i>Procedimiento para la declaración judicial de la extinción de partidos políticos</i> | 1817 |
| | BIBLIOGRAFÍA | 1819 |

Thomson Reuters ProView. Guía de uso