

## Índice General

*Página*

ABREVIATURAS UTILIZADAS.....	33
------------------------------	----

### TÍTULO QUINTO LA POSICIÓN JURÍDICA DEL ADMINISTRADO

#### CAPÍTULO XV

LA TEORÍA DEL ADMINISTRADO Y DE SUS SITUACIONES JURÍDICAS (I).....	39
--	----

I. El administrado en general y su capacidad jurídica y de obrar.....	39
1. <i>La figura del administrado y sus clases</i> .....	39
2. <i>La capacidad del administrado y sus circunstancias modificativas; en particular, nacionalidad, vecindad territorial, vecindad administrativa, sexo, edad, enfermedad, domicilio, religión, condena penal, procesamiento; la cuestión de la «buena conducta»</i> .....	44
II. Las situaciones jurídicas del administrado en general . . .	50
1. <i>Consideraciones generales y cuadro sistemático</i> .....	50
2. <i>Las situaciones jurídicas subjetivas de carácter activo. En especial, las potestades del administrado</i> .....	52
3. <i>Las situaciones jurídicas pasivas. Sujeciones, deberes y obligaciones del administrado</i> .....	54
A. Sujeciones.....	54
B. La teoría de los deberes públicos. Distinción entre deber y obligación .....	55

www.librotecnia.cl

C.	Los deberes de la Constitución . . . . .	56
D.	La imposición administrativa de deberes y obligaciones. . . . .	57
<b>III.</b>	<b>Los derechos subjetivos del administrado . . . . .</b>	<b>59</b>
1.	<i>Derechos subjetivos típicos. . . . .</i>	59
2.	<i>Derechos subjetivos y legalidad de la Administración . . . . .</i>	60
A.	Planteamiento general. . . . .	60
B.	La cuestión en el derecho administrativo francés: la formación del recurso por exceso de poder como un supuesto recurso «objetivo» y el requisito del interés . . . . .	61
C.	El problema en Italia. . . . .	63
D.	El problema en Alemania. . . . .	65
E.	El problema en España . . . . .	66
F.	La explicación técnica de un tipo específico de derecho subjetivo. . . . .	68
a.	Crítica de las construcciones tradicionales . . . . .	68
b.	La construcción de este nuevo derecho subjetivo . . . . .	71
3.	<i>Recapitulación . . . . .</i>	77

**CAPÍTULO XVI**

**LA TEORÍA DEL ADMINISTRADO Y DE SUS SITUACIONES JURÍDICAS (II) . . . . .**

<b>I.</b>	<b>Las libertades públicas en particular . . . . .</b>	<b>81</b>
1.	<i>El papel central de los derechos fundamentales en el sistema constitucional . . . . .</i>	81
2.	<i>Las libertades públicas y derechos fundamentales en general, sus clases y sus técnicas jurídicas . . . . .</i>	83
3.	<i>Los derechos fundamentales como derechos subjetivos . . . . .</i>	86
4.	<i>Funcionalidad jurídico-administrativa de las libertades públicas . . . . .</i>	87
A.	En el plano formal . . . . .	87

	<u><i>Página</i></u>
B. En el plano material .....	87
5. <i>La protección jurisdiccional de las libertades públicas</i> .....	91
<b>II. El derecho de los administrados a obtener prestaciones de los servicios públicos.</b> .....	<b>94</b>
1. <i>Los presupuestos del planteamiento tradicional y su crisis actual</i> .....	94
2. <i>El derecho de los administrados a los servicios públicos</i> .....	96
A. Las notas dominantes del sistema en vigor .....	96
B. El derecho a la creación y mantenimiento de los servicios públicos u organizaciones prestacionales .....	99
C. El derecho al uso y disfrute de los servicios existentes .....	100
D. Un paso decisivo: el recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración creado por la LJ de 1998 .....	103
E. La participación de los usuarios en la orientación del desenvolvimiento de los servicios .....	104
F. Técnicas adicionales de garantía .....	105
3. <i>Observación final sobre el tema de la actividad prestacional de los entes públicos</i> .....	107
<b>III. La participación del administrado en las funciones administrativas</b> .....	<b>110</b>
1. <i>La participación en general, su ámbito y su carácter</i> .....	110
2. <i>La participación orgánica</i> .....	113
3. <i>La participación funcional</i> .....	118
4. <i>Las fórmulas cooperativas de participación</i> .....	119
<b>IV. Actos jurídicos del administrado</b> .....	<b>122</b>
1. <i>En general</i> .....	122
2. <i>Las principales especies de actos del administrado</i> .....	122
A. Peticiones y solicitudes .....	122
B. Aceptaciones .....	123
C. Contratos y convenios con la Administración. ....	124
D. Recursos y reclamaciones .....	124

E.	Renuncias .....	124
F.	Comunicaciones y declaraciones .....	125
G.	Opciones .....	126
H.	Requerimientos e intimaciones .....	126

**CAPÍTULO XVII**

**LA INCIDENCIA DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LAS SITUACIONES JURÍDICAS DEL ADMINISTRADO..... 129**

**I. Introducción ..... 130**

**II. Creación y ampliación de situaciones activas favorables. El acto administrativo como título ..... 131**

**III. Creación y ampliación de situaciones pasivas: operaciones de gravamen ..... 133**

**1. Introducción: los tipos de incidencia negativa en la posición del administrado, su posible caracterización y sus clases .... 133**

**2. El sacrificio de situaciones de mero interés..... 135**

**3. Las limitaciones administrativas de derechos..... 136**

**A. Concepto..... 136**

**B. Tipos de limitaciones administrativas..... 136**

**C. La exigencia de un respaldo normativo específico y su rango ..... 138**

**D. Las medidas de limitación administrativa..... 140**

**E. Clases de limitaciones administrativas..... 141**

**F. La no indemnizabilidad de las limitaciones..... 141**

**4. Precisiones adicionales sobre la licitud constitucional de las diferentes limitaciones y criterios para su elección ..... 142**

**5. Potestades ablatorias (reales): expropiaciones, transferencias coactivas no expropiatorias, comisos ..... 148**

**6. Prestaciones forzosas ..... 152**

**A. Concepto, caracteres y clases ..... 152**

**B. Prestaciones personales ..... 152**

**C. Prestaciones reales ..... 153**

	<u>Página</u>
7. <i>Imposición de deberes</i> .....	154
A. Concepto de la figura y de su relevancia en el Derecho Administrativo .....	154
B. Imposición reglamentaria de deberes a los administrados .....	155
C. Deberes impuestos por decisión administrativa. Teoría de las órdenes .....	156
a. Concepto, justificación y extensión de las órdenes .....	156
b. La vinculación a las órdenes: el deber de obediencia y sus límites .....	157
c. Clases de órdenes .....	158
D. Deberes normativos fiscalizados por la Administración .....	160
IV. <b>En particular, la técnica autorizatoria</b> .....	161
1. <i>La autorización como «genus»</i> .....	161
2. <i>El concepto clásico de autorización: su crisis y su vigencia actual</i> .....	164
3. <i>Clases de autorizaciones</i> .....	167
A. Criterios clasificatorios .....	167
B. Autorizaciones simples y autorizaciones operativas .	167
C. Autorizaciones por operación y autorizaciones de funcionamiento .....	168
D. Autorizaciones regladas y autorizaciones discrecionales .....	171
E. Autorizaciones personales, reales y mixtas .....	175
V. <b>La delimitación administrativa de derechos privados</b> ....	176
1. <i>Introducción: la alternativa de la acción interventora sobre la libertad de actuación privada</i> .....	176
2. <i>La atribución de derechos privados de explotación de una actividad mediante la técnica concesional</i> .....	178
A. El principio general .....	178

B.	La calificación demanial de bienes cuya utilidad última es privada y no el de sostener una función pública estrictamente tal .....	179
C.	El caso de los derechos de la caza .....	181
D.	Las concesiones de servicio público e industriales ..	183
3.	<i>La delimitación del contenido normal del Derecho de propiedad a través de planes administrativos .....</i>	184
A.	En la propiedad urbana .....	184
B.	La extensión de esta técnica a otras formas de propiedad o de empresa .....	187

**CAPÍTULO XVIII**

**LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS .....** 193

**I. Concepto, significado y extensión .....** 194

1.	<i>Concepto y formación de una potestad sancionatoria administrativa .....</i>	194
2.	<i>El problema de la articulación técnico-jurídica de las sanciones administrativas .....</i>	197
3.	<i>La aplicación de los principios generales del Derecho penal al Derecho sancionador de la Administración .....</i>	199
4.	<i>La cuestión de las sanciones disciplinarias y rescisorias ....</i>	200
A.	La materia disciplinaria .....	200
B.	El régimen disciplinario militar .....	202
C.	Las llamadas sanciones rescisorias .....	203
5.	<i>Las sanciones tributarias .....</i>	204

**II. Los principios del Derecho sancionatorio administrativo .** 204

1.	<i>La aplicación y la matización de los principios jurídico-penales .....</i>	204
A.	Principio de legalidad .....	205
B.	Principio de tipicidad .....	208
C.	Culpabilidad .....	209
D.	Proporcionalidad .....	212

	<u>Página</u>
E.    Derecho a la presunción de inocencia.....	213
F.    Prescripción.....	216
<b>III. Las relaciones entre la potestad sancionatoria administrativa y la jurisdicción penal.....</b>	<b>217</b>
1.    Incompatibilidad y «non bis in idem».....	217
2.    Precedencia del enjuiciamiento penal sobre el administrativo.....	218
3.    La autonomía del ilícito administrativo frente a la apreciación prejudicial del juez penal. La llamada prejudicialidad devolutiva en favor del juez administrativo.....	218
<b>IV. El procedimiento sancionador.....</b>	<b>220</b>
1.    Principios generales.....	220
2.    El procedimiento general sancionador. Reglas comunes.....	221
3.    Los derechos de defensa del inculpa-do.....	224
A.    Vista del expediente y proposición de prueba.....	224
B.    La aplicación de los derechos del artículo 24 de la Constitución.....	224
<b>V. Las medidas sancionatorias administrativas.....</b>	<b>227</b>
1.    Las clases de medidas sancionatorias y el problema de su limitación.....	227
2.    Las medidas accesorias: incapacidades, comiso y responsabilidad civil derivada de la infracción.....	230
<b>VI. La efectividad de las sanciones y su impugnación jurisdiccional. Suspensión, «solve et repete» y «reformatio in peius».....</b>	<b>233</b>

**TÍTULO SEXTO  
SACRIFICIO Y LESIÓN DEL PATRIMONIO DEL  
ADMINISTRADO**

**CAPÍTULO XIX**

**LA EXPROPIACIÓN FORZOSA: LA POTESTAD  
EXPROPIATORIA.....**

<b>I.    Introducción.....</b>	<b>240</b>
--------------------------------	------------

	<i>Página</i>
1. <i>La historia normativa de la expropiación</i> .....	240
2. <i>Los dos aspectos de la institución expropiatoria</i> .....	243
<b>II. Naturaleza y justificación de la potestad expropiatoria</b> . . .	244
1. <i>La potestad expropiatoria como potestad administrativa</i> . . . .	244
2. <i>Potestad expropiatoria actuada a través del legislador o del juez</i> .....	245
A. <i>Las expropiaciones legislativas en general</i> . . . . .	245
B. <i>Las expropiaciones legislativas en España</i> . . . . .	248
C. <i>Las expropiaciones judiciales</i> .....	253
3. <i>La justificación del poder de expropiar</i> .....	254
<b>III. Los sujetos de la potestad expropiatoria</b> .....	255
<b>IV. El objeto de la potestad expropiatoria</b> .....	262
1. <i>El enunciado general</i> . . . . .	262
2. <i>El problema de los «intereses patrimoniales legítimos» como objeto expropiatorio</i> .....	263
<b>V. La «causa expropriandi»</b> .....	264
1. <i>En general</i> .....	264
2. <i>Utilidad pública e interés social como fines legales de la expropiación</i> .....	266
3. <i>Especificidad de la «causa expropriandi» para cada operación y su calificación por Ley</i> . . . . .	267
<b>VI. El contenido de la expropiación</b> .....	270
1. <i>La cláusula general del artículo 1.º LEF y su significado</i> . . . .	270
2. <i>El «criterium» de la expropiación: expropiaciones y limitaciones legales</i> .....	272
A. <i>Significación del tema</i> .....	272
B. <i>Privación</i> . . . . .	273
C. <i>Singularidad de la privación</i> .....	274
D. <i>La indagación ulterior del criterio expropiatorio: beneficio y enriquecimiento</i> .....	276
E. <i>Los problemas aplicativos: algunos ejemplos legales y los criterios interpretativos</i> .....	277



	<u>Página</u>
F. Expropiaciones plenas y no plenas .....	281
3. <i>La privación ha de ser «acordada imperativamente»</i> .....	281
A. El acuerdo imperativo directo. La diferencia entre expropiación y responsabilidad civil de la Administración .....	281
B. La exclusión del ámbito de la expropiación de los sacrificios patrimoniales producidos en el seno de relaciones jurídicas singulares .....	283
4. <i>Las excepciones del concepto legal de expropiación: las llamadas «ventas o cesiones forzosas»</i> .....	284
A. El fenómeno de las llamadas «ventas forzosas» .....	284
B. La naturaleza de estas operaciones .....	285
<b>VII. El ejercicio de la potestad expropiatoria y su concreción sobre bienes determinados</b> .....	<b>288</b>
1. <i>El procedimiento expropiatorio en general</i> .....	288
2. <i>La declaración de necesidad de la ocupación de los bienes o derechos objeto de la expropiación</i> .....	289
A. El sentido general de la declaración de necesidad de la ocupación, su finalidad y su desvirtuación .....	289
B. El control de la legalidad de la aplicación de la «causa expropriandi» y de la necesidad específica de un bien concreto por depuración de alternativas de localización .....	293
C. La extensión concreta de la necesidad y el problema de las expropiaciones parciales .....	296

## CAPÍTULO XX

<b>LA EXPROPIACIÓN FORZOSA (CONTINUACIÓN): LA GARANTÍA PATRIMONIAL EN LA EXPROPIACIÓN. LAS EXPROPIACIONES ESPECIALES.</b> .....	<b>299</b>
<b>I. Carácter esencial de la garantía expropiatoria y sus aspectos</b> .....	<b>300</b>
<b>II. La protección frente a la «vía de hecho»</b> .....	<b>303</b>
1. <i>El concepto de «vía de hecho» en la expropiación y sus supuestos típicos</i> .....	303

2.	<i>La reacción frente a la «vía de hecho»</i> .....	305
A.	La reacción interdictal .....	306
B.	La acción específica en vía contencioso-administrativa contra la vía de hecho .....	306
<b>III.</b>	<b>El derecho a las formas procedimentales</b> .....	307
<b>IV.</b>	<b>La indemnización expropiatoria o «justo precio»</b> .....	309
1.	<i>El «justo precio» como garantía</i> .....	309
2.	<i>Naturaleza de la indemnización expropiatoria. El principio del «previo pago»</i> .....	310
A.	La indemnización como carga legal. El momento de la producción del efecto expropiatorio. La justificación y las consecuencias de la regla del «previo pago». El carácter constitucional de la regla .....	310
B.	Las correcciones de la regla del «previo pago» .....	315
3.	<i>En particular, la expropiación urgente</i> .....	319
A.	El sistema legal y su naturaleza .....	319
a.	El régimen positivo .....	319
b.	La naturaleza de la figura .....	321
B.	La desnaturalización del sistema .....	322
C.	La necesaria corrección del sistema .....	325
4.	<i>El sistema de valoración del justiprecio</i> .....	329
A.	El acuerdo amigable o mutuo acuerdo .....	329
B.	El Jurado Provincial de Expropiación .....	330
5.	<i>La garantía judicial de la valoración</i> .....	333
<b>V.</b>	<b>Extensión de la indemnización y criterios de valoración</b> ..	336
1.	<i>El concepto de justo precio. Elementos integrantes</i> .....	336
A.	El concepto general .....	336
B.	Elementos integrantes del justiprecio y momento de la valoración .....	338
C.	El criterio formal de los valores fiscales y su relativización. El principio del «valor real» .....	341
2.	<i>La libertad estimativa del artículo 43 LEF, su utilización jurisprudencial y su alcance actual</i> .....	343

	<u>Página</u>
A. Principio general .....	343
B. Valoración de industrias y establecimientos mercantiles .....	345
C. Valoración de arrendamientos .....	346
<b>VI. El pago del justo precio .....</b>	<b>348</b>
<b>VII. La garantía del justiprecio frente a demoras y depreciación monetaria .....</b>	<b>349</b>
1. <i>Planteamiento general del problema</i> .....	349
2. <i>Análisis de las técnicas correctoras de la LEF y su insuficiencia</i> .....	351
A. La reducción de los plazos del procedimiento .....	351
B. Los intereses de demora .....	351
C. La retasación .....	352
D. La calificación preferencial de los procesos sobre expropiación .....	353
3. <i>La corrección de las iniquidades resultantes</i> .....	354
<b>VIII. La reversión del bien expropiado .....</b>	<b>359</b>
1. <i>Justificación y naturaleza de la reversión</i> .....	359
2. <i>Supuestos legales y condiciones de ejercicio</i> .....	362
A. Los supuestos de hecho de la reversión y excepciones a la misma .....	362
B. El surgimiento del derecho a la reversión y su régimen .....	364
C. El ejercicio del derecho de reversión .....	366
3. <i>La indemnización reversional</i> .....	367
<b>IX. Las expropiaciones especiales .....</b>	<b>368</b>
1. <i>Sentido y alcance de la especialidad</i> .....	368
2. <i>La expropiación por zonas o grupos de bienes</i> .....	370
3. <i>La expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o expropiación-sanción</i> .....	370
4. <i>Expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico</i> .....	371
5. <i>Expropiación por entidades locales</i> .....	372

6.	<i>Expropiación que da lugar al traslado de poblaciones.....</i>	372
7.	<i>Expropiaciones por causa de colonización y mejora agraria..</i>	373
	A. <b>Expropiaciones</b> para la transformación de grandes zonas.....	374
	B. <b>Expropiación</b> por causa del interés social.....	375
	C. <b>Expropiación</b> de fincas mejorables y por causa de reforma agraria.....	375
8.	<i>Expropiaciones por causa de obras públicas.....</i>	376
9.	<i>La expropiación en materia de propiedad industrial.....</i>	376
10.	<i>La expropiación por razones de defensa nacional y seguridad del Estado.....</i>	377
11.	<i>Otros procedimientos especiales.....</i>	377
<b>X.</b>	<b>En particular, las expropiaciones urbanísticas.....</b>	378
1.	<i>La prioridad aplicativa de la legislación urbanística.....</i>	378
2.	<i>Las diversas funciones del instituto expropiatorio en el ámbito urbanístico.....</i>	378
	A. La expropiación como sistema general de ejecución de los Planes y como técnica alternativa de recuperación de las plusvalías urbanísticas.....	379
	B. La expropiación como instrumento para la ejecución de los sistemas generales o de operaciones urbanísticas aisladas.....	380
	C. La expropiación como fórmula para la constitución de patrimonios públicos de suelo.....	381
	D. La expropiación como sanción por el incumplimiento de las obligaciones y cargas que pesan sobre los propietarios de suelo.....	382
3.	<i>Las especialidades procedimentales.....</i>	383
4.	<i>Los criterios de valoración.....</i>	384
	A. El problema general y la formación del sistema vigente.....	384
	B. El sistema actual.....	386
5.	<i>La nueva regulación de la reversión en las expropiaciones urbanísticas.....</i>	388

## CAPÍTULO XXI

## LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN .....

	393
<b>I. Introducción</b> .....	394
<b>II. El proceso de afirmación de la responsabilidad patrimonial del Estado</b> .....	395
1. <i>El principio «the king can do not wrong» como punto de partida</i> .....	395
2. <i>La ruptura por vía legislativa. El ejemplo de los ordenamientos anglosajones</i> .....	396
3. <i>La evolución por vía jurisprudencial. En especial, el ejemplo del Derecho francés</i> .....	398
A. El problema en el Derecho alemán .....	398
B. El ejemplo del Derecho francés .....	400
<b>III. La responsabilidad patrimonial de la Administración en nuestro Derecho: orígenes y evolución</b> .....	403
1. <i>La situación anterior a la LEF</i> .....	403
2. <i>La situación actual</i> .....	407
<b>IV. Los presupuestos de la responsabilidad de la Administración</b> .....	410
1. <i>Universalidad de la cláusula general de responsabilidad patrimonial</i> .....	410
2. <i>La configuración básica de la responsabilidad patrimonial de la Administración</i> .....	411
3. <i>El concepto técnico-jurídico de lesión resarcible y sus notas características</i> .....	414
4. <i>El problema de la imputación</i> .....	423
A. Planteamiento general .....	423
B. La fórmula legal y los problemas específicos de la responsabilidad del Estado-Juez .....	425
C. Títulos y modalidades de imputación del daño a la Administración .....	428
5. <i>La relación de la causalidad</i> .....	436

A.	El problema de la causalidad en la producción del daño. Equivalencia de condiciones, causalidad adecuada, apreciación pragmática . . . . .	436
B.	La incidencia de causa extraña, culpa de la víctima y hecho de un tercero. El concurso de causas y su tratamiento . . . . .	439
6.	<i>La cobertura por la administración de la responsabilidad del funcionario. Acciones de regreso . . . . .</i>	446
<b>V.</b>	<b>El problema de la imputación a la administración de daños producidos «por hecho de las leyes» . . . . .</b>	449
1.	<i>Planteamiento general y análisis crítico de la jurisprudencia . . . . .</i>	449
2.	<i>El caso especial de la responsabilidad derivada de la infracción del Derecho comunitario por las Leyes internas . . . . .</i>	454
3.	<i>La responsabilidad en caso de ruptura por una Ley del equilibrio financiero de un contrato administrativo . . . . .</i>	456
<b>VI.</b>	<b>La efectividad de la reparación . . . . .</b>	456
1.	<i>Principios generales. . . . .</i>	456
A.	Reparación «in natura» e indemnización suplementaria . . . . .	456
B.	La extensión de la reparación . . . . .	458
C.	Momento de la valoración del perjuicio . . . . .	461
D.	En particular, el problema de los intereses de demora por deudas de dinero . . . . .	463
2.	<i>Referencia a regímenes especiales . . . . .</i>	466
<b>VII.</b>	<b>La acción de responsabilidad . . . . .</b>	469
1.	<i>Plazo de ejercicio y prescripción . . . . .</i>	469
2.	<i>El procedimiento de reclamación. . . . .</i>	472
3.	<i>La reparación de los daños causados por un acto administrativo recurrido ante y anulado por los Tribunales . . . . .</i>	474
4.	<i>La garantía judicial . . . . .</i>	477

**TÍTULO SÉPTIMO  
LAS GARANTÍAS FORMALES DE LA POSICIÓN  
JURÍDICA DEL ADMINISTRADO: PROCEDIMIENTO Y  
RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

**CAPÍTULO XXII**

<b>EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>483</b>
<b>I. Introducción .....</b>	<b>484</b>
<b>II. El procedimiento administrativo como institución jurídica. Concepto y clases de procedimientos .....</b>	<b>484</b>
1. <i>Naturaleza y fines del procedimiento administrativo .....</i>	<i>484</i>
2. <i>La estructura técnica del procedimiento .....</i>	<i>490</i>
3. <i>Clases de procedimientos .....</i>	<i>491</i>
<b>III. La regulación del procedimiento administrativo en nuestro Derecho .....</b>	<b>494</b>
1. <i>La regulación inicial: la Ley Azcarate de 1889 .....</i>	<i>494</i>
2. <i>La decisiva LPA de 1958 y su sustitución en 1992 .....</i>	<i>496</i>
3. <i>La regulación vigente del procedimiento administrativo .....</i>	<i>497</i>
A. <i>La aplicabilidad general de la LPAC a todas las Administraciones Públicas. El principio y sus limitaciones .....</i>	<i>497</i>
B. <i>El procedimiento administrativo en la Administración institucional .....</i>	<i>500</i>
C. <i>El procedimiento administrativo en la llamada Administración corporativa .....</i>	<i>502</i>
4. <i>La tramitación electrónica del procedimiento .....</i>	<i>503</i>
<b>IV. Los principios generales del procedimiento administrativo .....</b>	<b>505</b>
1. <i>El carácter contradictorio del procedimiento administrativo ..</i>	<i>506</i>
2. <i>El principio de economía procesal .....</i>	<i>508</i>
3. <i>El principio «in dubio pro actione» .....</i>	<i>510</i>
4. <i>El principio de oficialidad .....</i>	<i>512</i>
5. <i>Exigencia de legitimación .....</i>	<i>514</i>

6.	<i>La imparcialidad en el procedimiento administrativo</i> .....	516
7.	<i>El principio de transparencia</i> .....	519
8.	<i>La gratuidad del procedimiento administrativo</i> .....	523
<b>V.</b>	<b>Los interesados en el procedimiento administrativo</b> .....	524
1.	<i>Concepto y clases de interesados</i> .....	524
2.	<i>La posición de los interesados en el procedimiento</i> .....	527
3.	<i>Capacidad y representación de los interesados</i> .....	527
<b>VI.</b>	<b>La estructura del procedimiento administrativo</b> .....	529
1.	<i>La iniciación del procedimiento: sus formas y sus efectos</i> ....	530
A.	Iniciación de oficio e iniciación a instancia de parte. Derecho de petición .....	530
B.	Efectos de la iniciación del procedimiento .....	533
2.	<i>Instrucción del procedimiento</i> .....	534
A.	Alegaciones .....	534
B.	Informes .....	537
C.	La prueba en el procedimiento administrativo .....	539
a.	El principio de oficialidad y la carga de la prueba en el procedimiento administrativo .....	539
b.	Duración del período de prueba .....	541
c.	Carácter no tasado de los medios de prueba ....	541
d.	Valoración de las pruebas .....	543
D.	El trámite de audiencia y vista del expediente .....	545
E.	La tramitación simplificada .....	547
3.	<i>Terminación del procedimiento</i> .....	548
A.	Consideraciones generales. La propuesta de resolución .....	548
B.	La resolución. El principio de congruencia y sus modulaciones .....	549
C.	El desistimiento y la renuncia .....	551
D.	La caducidad del procedimiento .....	552
E.	La imposibilidad material de continuar el procedimiento .....	554



F.	Fórmulas convencionales de terminación.....	554
<b>VII.</b>	<b>La cuestión de la lengua en el procedimiento administrativo .....</b>	<b>557</b>
<b>CAPÍTULO XXIII</b>		
<b>LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....</b>		
<b>I.</b>	<b>Concepto y caracterización. Significado real de la vía administrativa de recurso .....</b>	<b>561</b>
1.	<i>Los recursos administrativos como garantía .....</i>	<i>562</i>
2.	<i>Los recursos administrativos como presupuesto de la impugnación jurisdiccional.....</i>	<i>565</i>
3.	<i>La reforma del sistema de recursos realizada por la LPC de 1992 y la «reforma de la reforma».....</i>	<i>566</i>
<b>II.</b>	<b>Clases de recursos y regulación positiva .....</b>	<b>570</b>
<b>III.</b>	<b>El procedimiento administrativo en vía de recurso. Principios generales .....</b>	<b>574</b>
1.	<i>Elementos subjetivos .....</i>	<i>574</i>
A.	Autoridad competente para resolver los recursos ...	574
B.	El recurrente .....	575
2.	<i>Elementos objetivos: actos y disposiciones impugnables .....</i>	<i>578</i>
3.	<i>Análisis del procedimiento propiamente dicho .....</i>	<i>579</i>
A.	La interposición y sus efectos.....	579
B.	Tramitación del recurso. En especial, el trámite de audiencia.....	581
C.	Terminación del procedimiento. En especial, el problema de la «reformatio in peius» .....	583
<b>IV.</b>	<b>El recurso de alzada .....</b>	<b>586</b>
<b>V.</b>	<b>El recurso de reposición .....</b>	<b>589</b>
<b>VI.</b>	<b>El recurso extraordinario de revisión.....</b>	<b>590</b>
<b>VII.</b>	<b>Procedimientos alternativos de impugnación o reclamación.....</b>	<b>594</b>
<b>VIII.</b>	<b>La especialidad de la vía de recurso en materia fiscal. Las reclamaciones económico-administrativas .....</b>	<b>595</b>

1.	<i>Consideraciones generales</i> .....	595
2.	<i>El principio de separación entre la actividad de gestión y la actividad de resolución. Los Tribunales económico-administrativos: su naturaleza</i> .....	597
3.	<i>La materia económico-administrativa. Actos impugnables</i> ..	598
4.	<i>El procedimiento en la vía económico-administrativa</i> .....	599
	A. La extensión de la revisión en vía económico-administrativa.....	600
	B. El recurso de reposición previo a la vía contencioso-administrativa .....	600
	C. Los recursos económico-administrativos propiamente dichos .....	601
	a. La jurisdiccionalización del procedimiento y el sistema de doble instancia .....	601
	b. La especialidad del sistema en orden a la legitimación, suspensión y resolución .....	602
5.	<i>La vía económico-administrativa en la esfera local</i> .....	603
IX.	<b>Recursos administrativos especiales</b> .....	604

**TÍTULO OCTAVO  
LA TUTELA JURISDICCIONAL DE LA POSICIÓN  
JURÍDICA DEL ADMINISTRADO**

**CAPÍTULO XXIV**

	<b>LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: NATURALEZA, EXTENSIÓN, LÍMITES</b> .....	609
I.	<b>La formación del contencioso-administrativo</b> .....	610
	1. <i>La formación del contencioso-administrativo francés</i> .....	610
	2. <i>El contencioso-administrativo en España hasta la LJ de 1956</i>	612
	3. <i>La Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956</i> .....	615
II.	<b>La Constitución de 1978 y el contencioso-administrativo</b> .	617
	1. <i>La significación general de la constitución para la jurisdicción contencioso-administrativa</i> .....	617

2.	<i>La Ley de 26 de diciembre de 1978, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales.</i> . . . . .	618
3.	<i>La crisis de la legislación preconstitucional y su obligada reforma: la nueva Ley jurisdiccional de 13 de julio de 1998</i> . . . . .	619
<b>III.</b>	<b>Los órganos de la jurisdicción.</b> . . . . .	622
1.	<i>Juzgados de lo contencioso-administrativo</i> . . . . .	623
2.	<i>Juzgados centrales de lo contencioso-administrativo</i> . . . . .	624
3.	<i>Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia</i> . . . . .	625
	A. Composición . . . . .	625
	B. Competencia . . . . .	626
4.	<i>Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional</i> . . . . .	628
5.	<i>Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo</i> . . . . .	629
	A. Composición . . . . .	629
	B. Competencia . . . . .	630
6.	<i>La sala especial del artículo 61 LOPJ</i> . . . . .	631
7.	<i>La regla especial de la nueva disposición adicional séptima de la LJ</i> . . . . .	631
8.	<i>Reglas complementarias</i> . . . . .	632
<b>IV.</b>	<b>Naturaleza y caracteres.</b> . . . . .	632
1.	<i>La inserción del contencioso-administrativo en el sistema de autotutela y de la responsabilidad constitucional del ejecutivo e instituciones garantizadas</i> . . . . .	632
2.	<i>Sobre el supuesto carácter no pleno de la jurisdicción contencioso-administrativa y su limitación al restablecimiento de la legalidad objetiva, sin posibilidad de imponer condenas de hacer. El carácter necesariamente «subjetivo» de la jurisdicción o de tutela de derechos e intereses legítimos del ciudadano.</i> . . . . .	635
3.	<i>Sobre el carácter impugnatorio del recurso contencioso-administrativo y el llamado carácter revisor de la jurisdicción.</i> . . . . .	637
<b>V.</b>	<b>Extensión y límites</b> . . . . .	642

1.	<i>La extensión de la jurisdicción contencioso-administrativa: el alcance de la cláusula general</i> .....	642
A.	Actos de los órganos del Poder Judicial, del Poder Legislativo, Tribunal de Cuentas, Administración electoral, Tribunal Constitucional, Asambleas legislativas autonómicas y otros órganos constitucionales no integrados en la Administración del Estado .....	643
B.	La llamada Administración corporativa y demás fórmulas de autoadministración .....	645
C.	Concesionarios de servicios públicos .....	647
D.	La Administración institucional y entidades dependientes de ella .....	647
E.	Órganos de naturaleza híbrida, jurisdiccional-administrativa .....	648
2.	<i>Los límites de la jurisdicción contencioso-administrativa</i> ...	649
A.	Delimitación negativa. Materias excluidas y materias ajenas a la jurisdicción contencioso-administrativa; los actos de gobierno como materia incluida .....	649
a.	Materias ajenas: el artículo 3.º LJ .....	650
b.	Materias excluidas: en particular, el artículo 28 LJ. El caso de los actos de gobierno como materia incluida .....	656
B.	Delimitación positiva: la competencia de atribución de la jurisdicción contencioso-administrativa .....	658
C.	Las cuestiones prejudiciales e incidentales .....	659
<b>VI.</b>	<b>La jurisdicción como presupuesto procesal</b> .....	660

CAPÍTULO XXV

	<b>LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: EL PROCEDIMIENTO Y LA SENTENCIA</b> .....	665
<b>I.</b>	<b>Introducción</b> .....	666
<b>II.</b>	<b>Las partes en el proceso contencioso-administrativo</b> .....	668
1.	<i>Observaciones generales</i> .....	668
2.	<i>Dualidad de partes. Emplazamiento de las mismas</i> .....	668

	<u>Página</u>
A. Partes del proceso contencioso-administrativo . . . . .	668
B. Emplazamiento . . . . .	670
C. La peculiaridad de la Administración como parte . . . . .	671
3. <i>Requisitos de las partes</i> . . . . .	672
A. Capacidad, representación, postulación . . . . .	672
B. En especial, la legitimación . . . . .	673
C. La acción pública y la acción vecinal . . . . .	680
4. <i>El principio de igualdad de las partes</i> . . . . .	681
<b>III. El objeto del recurso contencioso-administrativo</b> . . . . .	<b>682</b>
1. <i>Las pretensiones de las partes. El carácter subjetivo del proceso contencioso-administrativo</i> . . . . .	682
2. <i>Actividad administrativa impugnabile</i> . . . . .	684
3. <i>Clases de pretensiones. El requisito de congruencia y sus modulaciones</i> . . . . .	688
<b>IV. El procedimiento en primera o única instancia</b> . . . . .	<b>690</b>
1. <i>La interposición del recurso y sus efectos</i> . . . . .	690
A. Requisitos de la interposición. En especial, la vieja regla de «solve et repete» . . . . .	690
B. Plazos de interposición del recurso . . . . .	692
C. Efectos de la interposición del recurso . . . . .	694
2. <i>La tutela cautelar en el proceso contencioso-administrativo</i> . . . . .	695
A. Principios generales . . . . .	695
B. La regulación de las medidas cautelares en la nueva LJ . . . . .	698
a. Régimen general . . . . .	698
b. Las medidas cautelares precontractuales . . . . .	703
C. El régimen procesal de las medidas cautelares y su grave insuficiencia . . . . .	704
3. <i>La tramitación del recurso</i> . . . . .	705
4. <i>La terminación del procedimiento</i> . . . . .	708
A. La inadmisión anticipada del recurso . . . . .	708
B. El desistimiento del demandante . . . . .	709

	<u>Página</u>
C. Transacción .....	709
D. El allanamiento.....	710
E. La satisfacción extraprocésal y la desaparición del objeto del recurso.....	710
<b>V. La sentencia .....</b>	<b>711</b>
1. <i>Contenido y alcance de la sentencia</i> .....	711
A. Los pronunciamientos posibles.....	711
B. Alcance subjetivo de la sentencia .....	714
2. <i>La ejecución de las sentencias</i> .....	715
A. Los principios tradicionales y su superación constitucional.....	715
B. El régimen de la ejecución de sentencias en la nueva LJ.....	716
a. El sistema de la ejecución judicial .....	716
b. La situación procesal durante la ejecución .....	718
c. Imposibilidad de ejecución y posible expropiación de la sentencia.....	719
d. La mediación intrajudicial como sistema alternativo de ejecución .....	723
C. El caso particular de las condenas al pago de cantidad .....	724
D. La extensión de la sentencia a terceros, especialmente en el caso de los llamados «actos en masa» ..	729
3. <i>La ejecución provisional de las sentencias objeto de recurso</i> ..	730
<b>VI. Recursos contra providencias, autos y sentencias.....</b>	<b>731</b>
1. <i>Recursos contra providencias y autos</i> .....	731
2. <i>Recurso ordinario de apelación</i> .....	732
3. <i>El recurso de casación</i> .....	734
A. Origen y evolución.....	734
B. Objeto del recurso .....	736
C. El interés casacional, único motivo de admisión .....	737
D. El procedimiento .....	740
4. <i>El recurso de revisión</i> .....	744

	<u>Página</u>
<b>VII. Procedimientos especiales</b> .....	745
1. <i>El procedimiento abreviado</i> .....	745
2. <i>Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona (arts. 114 y sigs. LJ)</i> .....	746
3. <i>La cuestión de ilegalidad</i> .....	748
4. <i>Procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos</i> .....	750
5. <i>Procedimiento para la garantía de la unidad de mercado</i> ...	752
6. <i>Procedimiento para la declaración judicial de extinción de partidos políticos</i> .....	753
<b>VIII. Las costas del proceso</b> .....	753
CAPÍTULO XXVI	
<b>LA ADMINISTRACIÓN Y LA JUSTICIA ORDINARIA</b> .....	
<b>I. Introducción</b> .....	757
<b>II. La posición especial de la administración en el proceso ordinario. Manifestaciones</b> .....	759
1. <i>Origen histórico</i> .....	759
2. <i>La cobertura legal del sistema en la actualidad</i> .....	761
3. <i>Análisis individualizado de las reglas enunciadas</i> .....	764
A. Especialidades relativas a los presupuestos del proceso .....	764
a. La excepción de conciliación previa .....	764
b. Necesidad de autorización para entablar demandas a nombre del Estado .....	764
c. Fuero territorial de las Administraciones Públicas .....	765
B. Especialidades relativas al desarrollo del proceso ...	766
a. El privilegio de suspensión de plazos para consulta .....	766
b. Régimen de notificaciones .....	767
c. Reglas especiales en materia de prueba .....	767

C.	Especialidades relativas a la terminación del proceso y a sus efectos .....	768
a.	El allanamiento y el desistimiento de la Administración .....	768
b.	La técnica del recurso obligatorio .....	768
c.	Exención de gastos, depósitos y cauciones .....	769
D.	La reconducción a la Constitución del viejo privilegio de exclusión de ejecución judicial. Remisión .....	770
<b>III.</b>	<b>La reclamación administrativa previa a la vía judicial . . .</b>	<b>772</b>
1.	<i>Origen y evolución</i> .....	772
2.	<i>Reclamación previa y acto de conciliación</i> .....	775
3.	<i>Ámbito de aplicación</i> .....	777
4.	<i>La reclamación previa como procedimiento administrativo</i> ..	777
5.	<i>La reclamación previa como presupuesto procesal</i> .....	779
<b>IV.</b>	<b>Sustitución procesal de la Administración. Supuestos legales</b> .....	<b>781</b>