

MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO

PARTE GENERAL II

**La actividad de la Administración. Modalidades.
Medios. Control. Responsabilidad**

LUIS COSCULLUELA MONTANER

Catedrático de Derecho Administrativo

LUIS COSCULLUELA MONTANER
*Catedrático de Derecho Administrativo de la
Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*

MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARTE GENERAL II

LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.
MODALIDADES. MEDIOS. CONTROL.
RESPONSABILIDAD

34.^a EDICIÓN



R 225687

CIVITAS

Sumario

	<i>Página</i>
PRÓLOGO	21
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	23
ABREVIATURAS	25

TÍTULO SEXTO. LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN. EL ACTO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

LECCIÓN 13

I.	Clases de actividad administrativa	31
II.	Los actos administrativos	32
	1. <i>Concepto</i>	32
	2. <i>Elementos</i>	34
	A. Sujeto	34
	B. Objeto	34
	C. Elemento teleológico	35
	D. Forma	37
III.	Clases de actos administrativos	38
	1. <i>Actos favorables y de gravamen</i>	38
	2. <i>Actos resolutorios y de trámite</i>	38
	3. <i>Actos que causan estado en la vía administrativa y actos que no lo producen</i>	39
	4. <i>Actos originarios y confirmatorios</i>	39
	5. <i>Actos simples y actos complejos</i>	39
	6. <i>Actos plúrimos</i>	40
	7. <i>Actos constitutivos y declarativos</i>	40
IV.	El silencio administrativo	40

1.	<i>Silencio positivo</i>	43
2.	<i>Silencio negativo</i>	44
3.	<i>Otras modalidades de regulación del silencio administrativo</i>	46
V.	Vicios del acto administrativo	47
1.	<i>Actos nulos de pleno derecho</i>	48
2.	<i>Actos anulables</i>	51
3.	<i>Efectos de los actos viciados</i>	51
4.	<i>Transmisibilidad, convalidación, conversión y conservación de los actos inválidos</i>	52
5.	<i>La invalidez sobrevenida</i>	53
VI.	Los convenios administrativos	54
	Bibliografía	55

LECCIÓN 14

I.	El procedimiento administrativo	57
1.	<i>Concepto y significado</i>	57
2.	<i>Legislación del procedimiento administrativo</i>	58
3.	<i>Principios</i>	60
	A. Principios que informan la actividad general de la Administración	60
	B. Principios que informan el procedimiento en sentido estricto	60
II.	Fases del procedimiento administrativo	62
1.	<i>Iniciación</i>	62
2.	<i>Ordenación</i>	63
	A. Tramitación	63
	B. Términos y plazos	64
	C. Lengua	64
3.	<i>Instrucción</i>	65
	A. Alegaciones	65
	B. Informes	65
	C. Información pública	66
	D. Prueba	66
	E. La audiencia del interesado	67
4.	<i>Terminación</i>	68
III.	La eficacia de los actos administrativos	69

SUMARIO	11
1. <i>Requisitos de eficacia de los actos administrativos</i>	70
2. <i>Las notificaciones</i>	70
3. <i>La suspensión de efectos de los actos administrativos</i>	71
4. <i>La revocación de los actos administrativos</i>	73
IV. El procedimiento de ejecución forzosa de los actos administrativos	74
1. <i>Principios generales</i>	74
2. <i>Medios de ejecución forzosa</i>	75
Bibliografía	76

TÍTULO SÉPTIMO. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CONTRATOS PÚBLICOS

LECCIÓN 15

I. Los contratos del sector público	79
1. <i>Los contratos administrativos: concepto y naturaleza jurídica</i>	79
2. <i>La legislación de contratos de las entidades públicas</i>	80
A. <i>El derecho comunitario europeo</i>	80
B. <i>La legislación española de transposición del Derecho de la UE</i>	81
3. <i>Ámbito subjetivo de la Ley de Contratos del Sector Público</i>	82
4. <i>Contratos celebrados por las entidades del sector público y su régimen jurídico</i>	83
A. <i>Ámbito objetivo de aplicación de la LCSP</i>	83
B. <i>Clases de contratos</i>	84
5. <i>Negocios jurídicos de las administraciones públicas excluidos de la aplicación de la ley de contratos del sector público</i>	87
II. Sujetos de los contratos públicos celebrados por las entidades del sector público	88
1. <i>Entidades contratantes y órganos de contratación</i>	88
2. <i>Contratistas</i>	89
A. <i>Empresas que pueden contratar</i>	89
B. <i>Requisitos: Capacidad de obrar, incompatibilidades y prohibiciones para contratar</i>	90
C. <i>Solvencia económica y financiera, técnica o profesional</i>	91
D. <i>Clasificación y registro de licitadores y contratistas</i>	91
III. La adjudicación de los contratos	92
1. <i>Principios</i>	92

2.	<i>El procedimiento administrativo de preparación de los contratos</i>	94
3.	<i>El procedimiento de adjudicación</i>	95
A.	Clases de procedimientos	95
B.	Publicidad	96
C.	Presentación de proposiciones	97
4.	<i>Sistemas de selección de contratistas</i>	97
5.	<i>La adjudicación del contrato</i>	98
A.	Órganos competentes	98
B.	El acto de adjudicación	99
IV.	Elementos del contrato	99
V.	Vicios de la preparación y del acto de adjudicación del contrato	100
1.	<i>Nulidad y anulabilidad de los contratos</i>	100
2.	<i>Tutela de los licitadores no adjudicatarios</i>	101
	Bibliografía	102

LECCIÓN 16

I.	Régimen jurídico de la ejecución del contrato administrativo	103
1.	<i>Potestades y prerrogativas de la administración en la ejecución de los contratos administrativos</i>	103
2.	<i>Consideración particular de la potestad de modificación del contrato o «ius variandi»</i>	104
3.	<i>La doctrina del equivalente económico del contrato administrativo</i>	105
A.	El hecho de príncipe o «factum principis»	106
B.	Riesgo imprevisible	107
C.	Las cláusulas de revisión de precios	108
4.	<i>La fuerza mayor en los contratos administrativos</i>	109
II.	Cumplimiento de los contratos	109
1.	<i>Cumplimiento por el contratista</i>	109
2.	<i>Cumplimiento por la administración contratante</i>	110
III.	Extinción de los contratos administrativos: la resolución	111
IV.	Garantías del cumplimiento de los contratos administrativos y responsabilidad contractual	112
1.	<i>Fianzas o garantías</i>	113
2.	<i>Responsabilidad contractual de las partes</i>	114
V.	Cesión de los contratos y subcontratación	114

VI. Los contratos en los sectores excluidos y otros contratos especiales	115
VII. Los cuasi contratos y el principio de prohibición del enriquecimiento injusto	115
1. <i>Los cuasi contratos en el derecho administrativo</i>	115
2. <i>La prohibición del enriquecimiento injusto</i>	116
Bibliografía	117

TÍTULO OCTAVO. MODALIDADES DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

LECCIÓN 17

I. Clasificación de las formas de actividad administrativa	121
1. <i>Criterios</i>	121
2. <i>Los principios de intercambiabilidad e interpenetrabilidad de las formas de la actividad administrativa</i>	123
II. La policía administrativa	123
1. <i>Concepto</i>	123
2. <i>Clases</i>	125
3. <i>Principios de la actividad de policía</i>	126
4. <i>Técnicas de la acción de policía</i>	127
III. La declaración responsable, la comunicación y la autorización administrativa	129
1. <i>La declaración responsable y la comunicación</i>	129
2. <i>La autorización administrativa</i>	131
A. <i>Concepto y naturaleza jurídica</i>	131
B. <i>Clases</i>	133
C. <i>Contenido</i>	133
D. <i>Extinción</i>	134
Bibliografía	135

LECCIÓN 18

I. La potestad sancionadora	137
1. <i>Concepto y justificación</i>	137
2. <i>Relaciones entre las condenas penales y las sanciones administrativas</i>	138
3. <i>Presupuestos constitucionales</i>	140
4. <i>Principios informadores del derecho sancionador</i>	140

5. Titulares de la potestad sancionadora	144
6. Principios del procedimiento sancionador	144
7. Fases del procedimiento sancionador	145
II. Sanciones administrativas	147
1. Concepto y clases	147
2. Tipos de sanciones administrativas	147
III. Medidas cautelares y medidas que no constituyen sanción	148
Bibliografía	149

LECCIÓN 19

I. La expropiación forzosa	151
1. Concepto y naturaleza jurídica	151
2. Carácter constitucional	152
3. Elementos	153
A. Sujetos	153
B. Objeto	153
C. Causa	154
D. Contenido	154
4. Presupuestos de la expropiación forzosa	155
II. El procedimiento expropiatorio	156
1. La declaración de necesidad de ocupación de bienes o adquisición de derechos	156
2. La determinación del justiprecio	156
3. La valoración	157
4. El pago y la ocupación	159
5. Las expropiaciones de urgencia	159
III. La reversión	160
IV. Las expropiaciones especiales. Las requisas	161
V. Las expropiaciones legislativas	163
Bibliografía	163

LECCIÓN 20

I. El servicio público	165
1. Concepto y evolución de la doctrina del servicio público	165
2. La crisis del servicio público	166

3.	<i>Presupuestos constitucionales de la declaración de una actividad como servicio público</i>	167
4.	<i>Actividades declaradas servicio público en el derecho español</i>	168
5.	<i>Régimen jurídico del servicio público</i>	168
6.	<i>Uso o utilización del servicio público</i>	169
II.	Formas de explotación o gestión del servicio público	171
1.	<i>Criterios de clasificación</i>	171
2.	<i>Consideración especial de la concesión de servicios públicos</i>	172
III.	Los servicios de interés general o servicios universales	174
1.	<i>Concepto y naturaleza jurídica</i>	174
2.	<i>Las obligaciones de servicio público de las empresas que operan en los servicios económicos de interés general</i>	178
3.	<i>La autorización operativa</i>	179
4.	<i>Los principales sectores calificados por el legislador español como servicios de interés general o servicio universal</i>	180
	Bibliografía	182

LECCIÓN 21

I.	La actividad de fomento	185
1.	<i>Concepto y justificación</i>	185
2.	<i>Principios de Derecho comunitario europeo sobre ayudas públicas a empresas</i>	186
3.	<i>Técnicas de fomento</i>	187
II.	La subvención	189
1.	<i>Concepto</i>	189
2.	<i>Naturaleza jurídica</i>	189
3.	<i>Sujetos de la relación subvencional</i>	190
4.	<i>Presupuestos y procedimiento para otorgar la subvención</i>	191
5.	<i>Contenido de la subvención</i>	192
6.	<i>Extinción de la subvención</i>	193
7.	<i>Infracciones y sanciones</i>	193
	Bibliografía	194

TÍTULO NOVENO. MEDIOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

LECCIÓN 22

I.	Bienes de las entidades públicas. Clases	197
II.	El dominio público	197
	1. <i>Evolución histórica</i>	197
	2. <i>Naturaleza jurídica</i>	198
	3. <i>Clasificación de los bienes de dominio público</i>	199
	4. <i>La afectación y la desafectación. La mutación demanial</i>	200
	5. <i>Régimen jurídico del dominio público</i>	201
	6. <i>Formas de uso y explotación económica de los bienes de dominio público</i>	202
	7. <i>Consideración especial de la autorización y de la concesión demanial</i>	203
III.	Bienes comunales	204
IV.	El patrimonio nacional	206
V.	Bienes patrimoniales	206
	1. <i>Concepto</i>	206
	2. <i>Naturaleza jurídica</i>	207
	3. <i>Bienes y derechos patrimoniales en el Derecho español</i>	207
	4. <i>Medios de adquisición de los bienes patrimoniales</i>	208
	5. <i>Régimen jurídico de protección de los bienes patrimoniales</i>	209
	6. <i>Explotación de los bienes patrimoniales</i>	209
	7. <i>La enajenación</i>	210
	8. <i>Cesión gratuita de bienes</i>	211
VI.	El patrimonio empresarial	211
	Bibliografía	212

LECCIÓN 23

I.	La función pública	215
	1. <i>Precedentes históricos en España</i>	215
	2. <i>Presupuestos constitucionales</i>	216
	3. <i>Clases de funcionarios y otros tipos de personal de la Administración Pública</i>	217
	4. <i>Situaciones administrativas de los funcionarios</i>	218

SUMARIO

II. Régimen jurídico del funcionariado	219
1. <i>El derecho al acceso al ejercicio de las funciones públicas</i>	219
2. <i>Ingreso en la función pública</i>	220
3. <i>El procedimiento de selección</i>	221
4. <i>Derechos y deberes del funcionario</i>	221
A. <i>Derechos</i>	221
B. <i>Deberes</i>	222
III. Régimen disciplinario	222
IV. Pérdida de la condición de funcionario	222
Bibliografía	223

TÍTULO DÉCIMO. CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LECCIÓN 24

I. Clases de controles de la administración pública	227
II. La revisión de oficio	229
1. <i>Naturaleza</i>	229
2. <i>Procedimiento de la revisión de oficio</i>	230
3. <i>La declaración de lesividad de los actos anulables declarativos de derechos</i>	231
III. La revocación de actos no declarativos de derechos o de gravamen	232
IV. Los recursos administrativos	233
1. <i>Concepto</i>	233
2. <i>Naturaleza de los recursos administrativos</i>	235
3. <i>Clases de recursos</i>	237
A. <i>Recursos ordinarios: Alzada y reposición</i>	237
B. <i>Recursos especiales</i>	239
C. <i>Recurso extraordinario de revisión</i>	241
4. <i>El procedimiento de resolución de los recursos administrativos</i>	242
A. <i>Interposición</i>	242
B. <i>Tramitación</i>	243
C. <i>Resolución</i>	244
V. Otros procedimientos de impugnación de actos administrativos	245
Bibliografía	246



LECCIÓN 25

I.	La jurisdicción contencioso-administrativa	247
1.	<i>Significado</i>	247
2.	<i>Sistemas de organización</i>	248
A.	El modelo francés	248
B.	Los modelos mixtos	249
C.	Modelo judicial	251
3.	<i>Los principios de la jurisdicción contencioso-administrativa en España</i>	251
II.	Extensión y límites de la jurisdicción contencioso-administrativa	254
1.	<i>Extensión</i>	254
2.	<i>Límites</i>	258
III.	La organización de la jurisdicción contencioso-administrativa	259
1.	<i>La planta de la jurisdicción contencioso-administrativa</i>	259
2.	<i>Competencias</i>	260
IV.	El proceso contencioso-administrativo	265
1.	<i>Las partes</i>	265
2.	<i>Objeto del recurso</i>	269
3.	<i>Presupuestos y requisitos de la interposición del recurso</i>	271
4.	<i>Procedimiento general</i>	273
5.	<i>La sentencia</i>	279
6.	<i>Las costas del proceso</i>	281
7.	<i>La ejecución de sentencias</i>	282
	Bibliografía	285

LECCIÓN 26

I.	El procedimiento abreviado	287
II.	Procedimientos especiales	289
1.	<i>Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona</i>	289
2.	<i>Cuestión de ilegalidad</i>	291
3.	<i>Procedimiento en casos de suspensión administrativa previa de acuerdos</i>	291
4.	<i>Procedimiento para la garantía de la unidad de mercado</i>	292
5.	<i>Procedimiento para la declaración judicial de extinción de partidos políticos</i>	293
III.	Recursos en el proceso contencioso-administrativo	293

1. Recursos contra providencias y autos, y contra resoluciones del secretario judicial	293
2. Recursos contra sentencias	294
A. Recurso de apelación	294
B. Recurso de casación	296
C. Recurso de revisión	303
IV. Las medidas cautelares en el proceso contencioso-administrativo	304
V. Referencia al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional	307
Bibliografía	308

TÍTULO DECIMOPRIMERO. LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LECCIÓN 27

I. Responsabilidad patrimonial de la administración pública	313
1. Concepto y fundamento	313
2. Presupuestos constitucionales de la responsabilidad administrativa	314
3. Responsabilidad por actos de los poderes legislativo, judicial y del tribunal constitucional	315
4. Principios de la regulación española de la responsabilidad administrativa ...	318
5. Presupuestos y requisitos de la responsabilidad	319
6. La fuerza mayor	323
II. La acción de responsabilidad	323
1. Ejercicio de la acción de responsabilidad	323
2. La determinación de la cuantía de la indemnización	326
3. Procedimiento	327
III. La responsabilidad de la administración pública en relaciones de derecho privado	328
IV. Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas	328
Bibliografía	329