

JOSÉ CARLOS LAGUNA DE PAZ

TRATADO DE DERECHO
ADMINISTRATIVO
GENERAL Y ECONÓMICO

SEXTA EDICIÓN

|||CIVITAS

© José Carlos Laguna de Paz, 2025
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/>

Sexta edición: 2025

Depósito Legal: M-8066-2025

ISBN versión impresa: 978-84-1078-988-3

ISBN versión electrónica: 978-84-1078-989-0

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice Sintético

ABREVIATURAS.....	67
INTRODUCCIÓN.....	71

**PRIMERA PARTE
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO
ADMINISTRATIVO**

CAPÍTULO 1	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	79
CAPÍTULO 2	
EL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	101

**SEGUNDA PARTE
MARCO CONSTITUCIONAL, EUROPEO E INTERNACIONAL**

CAPÍTULO 3	
BASES CONSTITUCIONALES.....	163
CAPÍTULO 4	
UNIÓN EUROPEA.....	213
CAPÍTULO 5	
NORMATIVA INTERNACIONAL.....	265

**TERCERA PARTE
LA LEY Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

CAPÍTULO 6	
EL PAPEL DE LA LEY	301
CAPÍTULO 7	
LEGALIDAD, DISCRECIONALIDAD Y CONTROL JUDICIAL	373
CAPÍTULO 8	
SITUACIONES JURÍDICAS DE LOS CIUDADANOS	427

**CUARTA PARTE
ORGANIZACIÓN, EMPLEO Y BIENES PÚBLICOS**

CAPÍTULO 9	
PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN	447
CAPÍTULO 10	
CLASES DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	485
CAPÍTULO 11	
EMPLEO PÚBLICO	533
CAPÍTULO 12	
BIENES PÚBLICOS	585

**QUINTA PARTE
ACTOS JURÍDICOS DE LA ADMINISTRACIÓN**

CAPÍTULO 13	
REGLAMENTO	639

CAPÍTULO 14	
ACTO ADMINISTRATIVO	705
CAPÍTULO 15	
CONTRATO PÚBLICO	835
CAPÍTULO 16	
REVISIÓN DE OFICIO Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS	951
SEXTA PARTE	
MODALIDADES DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	
A) REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN	991
CAPÍTULO 17	
ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN	991
CAPÍTULO 18	
ACCESO AL MERCADO: CONTROLES Y TÍTULOS HABILITANTES.	1043
CAPÍTULO 19	
EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD: POTESTADES, DEBERES Y OBLIGACIONES	1089
CAPÍTULO 20	
SECTORES REGULADOS	1179
CAPÍTULO 21	
DERECHO DE LA COMPETENCIA	1303
B) EXPROPIACIÓN	1461
CAPÍTULO 22	
EXPROPIACIÓN FORZOSA	1461

C) PRESTACIONES PÚBLICAS.....	1499
CAPÍTULO 23	
PRESTACIONES PÚBLICAS	1499
D) AYUDAS	1535
CAPÍTULO 24	
AYUDAS	1535
E) SANCIONES.....	1583
CAPÍTULO 25	
SANCIONES ADMINISTRATIVAS	1583

**SÉPTIMA PARTE
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**

CAPÍTULO 26	
RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL	1731

**OCTAVA PARTE
CONTROL JUDICIAL**

CAPÍTULO 27	
JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....	1791
BIBLIOGRAFÍA.....	1889

SUMARIO

ABREVIATURAS	67
INTRODUCCIÓN	71

PRIMERA PARTE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO 1

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	79
I. Introducción.	79
II. Su delimitación	80
1. <i>Organización jurídico-pública</i>	81
1.1. El criterio subjetivo-orgánico es determinante	81
1.2. No existe una «función administrativa», ni tareas específicas de la Administración	81
1.3. Las organizaciones jurídico-privadas no son Administraciones públicas	84
2. <i>Servicio objetivo al interés general, como resultado de una acción de gobierno</i>	85
2.1. El ejercicio de las competencias administrativas comporta una acción de gobierno	85
2.2. No pueden adoptar posiciones políticas desconectadas del ejercicio de sus competencias	86
3. <i>Su dirección o control por órganos con legitimación democrática</i>	87
4. <i>Sometimiento pleno a la ley y al Derecho.</i>	89
III. Naturaleza administrativa de determinadas organizaciones	90
1. <i>El Gobierno como órgano administrativo</i>	90
1.1. Relativa indeterminación normativa	90
1.2. Discusión doctrinal	90

2.	<i>Administraciones públicas al servicio de Poderes públicos y órganos constitucionales de naturaleza administrativa</i>	91
2.1.	Discusión doctrinal	92
2.2.	Su sujeción al Derecho Administrativo	92
IV.	Clases	96
1.	<i>Criterio del territorio</i>	96
2.	<i>Criterio de la personalidad jurídica</i>	96
3.	<i>Criterio del alcance de sus competencias</i>	96
4.	<i>Criterio de su naturaleza corporativa o institucional</i>	97
4.1.	Administraciones corporativas	97
4.2.	Administraciones institucionales	98
5.	<i>Criterio de la función que realizan</i>	99
5.1.	Gubernativas	99
5.2.	Instrumentales	99
5.3.	Independientes (remisión).	99
5.4.	De apoyo	99

CAPÍTULO 2

EL DERECHO ADMINISTRATIVO	101
I. Introducción	102
II. Emergencia y evolución histórica	103
1. <i>Evolución (Antiguo Régimen) y ruptura (Estado constitucional)</i>	104
2. <i>Estado constitucional: progresiva afirmación de los principios liberales y configuración de la Administración</i>	106
2.1. La pugna entre constitucionalismo y absolutismo	106
2.2. El reinado de Isabel II.	107
2.3. Sexenio revolucionario y primera República	109
2.4. La Restauración.	110
2.5. La Segunda República	111
2.6. El régimen del general Franco	111
3. <i>Desarrollo de la dogmática jurídico-administrativa</i>	112
III. Sistemas jurídico-administrativos	114
1. <i>Caracterización general</i>	114
2. <i>Sistema de Derecho Administrativo</i>	115
2.1. Europa	115

2.2.	Hispanoamérica	120
3.	<i>Common law</i>	123
3.1.	Reino Unido	123
3.2.	Estados Unidos	125
IV.	Delimitación y contenido.	128
1.	<i>Es parte del Derecho Público.</i>	128
2.	<i>Organización y actuación de la Administración en cuanto Poder público.</i>	129
2.1.	Organización, bienes y personal	129
2.2.	Actuación en régimen jurídico-público.	131
3.	<i>Situación jurídica de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.</i>	134
4.	<i>Control judicial de la Administración</i>	135
5.	<i>Normas que regulan la actuación de los particulares</i>	135
V.	Ámbito de aplicación.	136
1.	<i>Administración pública.</i>	136
1.1.	Plena	136
1.2.	Parcial	137
2.	<i>Entidades con forma jurídico-privada sujetas a control, dirección o financiación pública</i>	139
2.1.	Poderes adjudicadores (remisión).	139
2.2.	Sociedades públicas mercantiles.	139
3.	<i>Entidades privadas</i>	143
3.1.	Derechos exclusivos o especiales	143
3.2.	Actuaciones financiadas con fondos públicos	144
3.3.	Ejercicio de funciones públicas por particulares: su carácter limitado y excepcional.	144
VI.	Fuentes	150
1.	<i>Constitución, leyes y tratados internacionales (remisión)</i>	150
2.	<i>Reglamento (remisión)</i>	151
3.	<i>Costumbre.</i>	151
3.1.	Su carácter de fuente secundaria.	151
3.2.	Su distinción del precedente administrativo	152
4.	<i>Principios generales del Derecho.</i>	153
5.	<i>Jurisprudencia</i>	155
VII.	Eficacia de las normas.	157

1.	<i>Eficacia territorial</i>	157
1.1.	Ámbito competencial de la autoridad de la que emanan.	157
1.2.	Excepciones	157
2.	<i>Eficacia temporal</i>	158
VIII.	Ciencia de la Administración	159

SEGUNDA PARTE

MARCO CONSTITUCIONAL, EUROPEO E INTERNACIONAL

CAPÍTULO 3

BASES CONSTITUCIONALES	163
I. Introducción	164
II. Estado social y democrático de Derecho	165
1. <i>Estado de Derecho</i>	165
2. <i>Estado democrático</i>	166
3. <i>Estado social</i>	167
III. Economía de mercado	169
1. <i>Su delimitación</i>	170
2. <i>Su vinculación al Estado social y democrático de Derecho</i>	170
3. <i>Eficiencia económica e innovación</i>	171
4. <i>Integración regional y globalización económica (remisión)</i>	172
IV. Libertades económicas	172
1. <i>Su reconocimiento</i>	172
1.1. Constitución	173
1.2. Unión Europea	173
1.3. Normativa internacional	174
2. <i>Su dimensión institucional</i>	176
2.1. Propiedad privada	176
2.2. Libertad de empresa	178
3. <i>Su cualidad de derechos subjetivos</i>	180
3.1. Propiedad privada	180
3.2. Libertad de empresa	186
V. Servicios esenciales o de interés general	190
1. <i>Disparidad terminológica</i>	191
1.1. Servicios públicos	191

1.2.	Servicios de interés general (remisión)	191
1.3.	Servicios esenciales.	192
2.	<i>Garantía pública de la efectividad de su prestación: no son un régimen jurídico, sino un título de intervención</i>	193
2.1.	Universalidad	193
2.2.	Continuidad.	194
2.3.	Calidad	195
2.4.	Precio asequible	196
2.5.	Protección de los consumidores	197
VI.	Descentralización y unidad de mercado	197
1.	<i>Descentralización política y administrativa</i>	198
2.	<i>Unidad de mercado</i>	199
2.1.	Su finalidad: libre circulación de personas, bienes y servicios en todo el territorio	199
2.2.	Sus exigencias.	201
VII.	Estabilidad presupuestaria	208
1.	<i>Unión Europea</i>	208
2.	<i>España</i>	210
 CAPÍTULO 4		
	UNIÓN EUROPEA	213
I.	Introducción	214
II.	El proceso hacia la unión económica	215
1.	<i>Objetivos</i>	215
1.1.	Unidad de mercado, económica y monetaria	215
1.2.	No interferencia en el régimen de propiedad en los Estados miembros.	216
2.	<i>Competencias de la Unión europea</i>	216
2.1.	Competencias de atribución	216
2.2.	Potestad normativa	217
2.3.	Como regla general, la ejecución corresponde a los Estados miembros.	219
3.	<i>Avances sustanciales en un proceso inacabado</i>	220
III.	Libertades económicas	221
1.	<i>Unión aduanera</i>	221
1.1.	Libre circulación de mercancías	221

1.2.	Política comercial común	223
2.	<i>Libertad de circulación de personas</i>	224
2.1.	Libre circulación de trabajadores	224
2.2.	Libertad de establecimiento	226
3.	<i>Libre prestación de servicios</i>	232
3.1.	Su delimitación	232
3.2.	Competencias estatales, coordinación y armonización europea . .	233
4.	<i>Libre circulación de capitales</i>	234
4.1.	Prohibición de restricciones a movimientos de capitales y adquisición de empresas	234
4.2.	Restricciones posibles	236
IV.	Normas sobre competencia (remisión)	237
V.	Servicios de interés general	238
1.	<i>Servicios económicos</i>	238
1.1.	Su delimitación	238
1.2.	Su protección jurídica	239
1.3.	Reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros . .	240
1.4.	Su sujeción a las reglas del mercado interior y su posible excepción	240
1.5.	Disparidad normativa nacional y aproximación de las legislaciones	243
2.	<i>Servicios sociales</i>	245
2.1.	Su delimitación	245
2.2.	Reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros . .	247
VI.	Unión Económica y Monetaria	249
1.	<i>Política monetaria</i>	250
1.1.	Estabilidad de precios y apoyo a la política económica	250
1.2.	Sistema institucional: el Banco Central Europeo	251
2.	<i>Política económica</i>	258
2.1.	Coordinación	258
2.2.	Límites a la financiación de las entidades públicas	258
2.3.	Intransmisibilidad de la responsabilidad.	259
2.4.	Estabilidad presupuestaria y límites al endeudamiento público . .	259
2.5.	Situaciones de crisis financiera: Mecanismo europeo de estabilidad.	261
VII.	Agencias europeas	261
1.	<i>No existe un modelo uniforme</i>	261

2.	<i>Sus límites: no se pueden delegar potestades discrecionales</i>	263
3.	<i>¿Instrumento para la centralización de tareas ejecutivas?</i>	264
CAPÍTULO 5		
NORMATIVA INTERNACIONAL 265		
I.	Introducción	265
II.	Globalización económica 266	266
1.	<i>Efectiva internacionalización de la actividad económica</i>	266
2.	<i>Ventajas de la globalización</i>	267
3.	<i>Insuficiencias en el plano normativo e institucional</i>	269
4.	<i>El riesgo del retorno al proteccionismo y bilateralismo</i>	273
5.	<i>Desarrollo y adaptación del sistema institucional internacional</i>	275
III.	Estabilidad monetaria y financiera 276	276
1.	<i>Sistema institucional</i> 276	276
1.1.	Fondo Monetario Internacional	276
1.2.	Otras organizaciones	277
1.3.	Cooperación intergubernamental	277
2.	<i>Convertibilidad y estabilidad monetaria</i>	277
3.	<i>Estabilidad financiera</i>	278
IV.	Supresión de barreras al comercio internacional 278	278
1.	<i>Organización Mundial de Comercio</i> 279	279
1.1.	Caracterización general	279
1.2.	Ámbito material	281
1.3.	Mecanismo para las solución de diferencias	287
2.	<i>Acuerdos bilaterales</i>	288
V.	Libertad de circulación de capitales 288	288
1.	<i>Su afirmación</i>	289
2.	<i>Limitaciones y controles</i>	289
VI.	Protección de las inversiones extranjeras 290	290
1.	<i>Principios del Derecho Internacional</i>	290
2.	<i>Acuerdos estatales de protección de las inversiones</i>	291
3.	<i>En particular, la Carta de la Energía</i>	292
4.	<i>Cláusulas contractuales</i>	293
5.	<i>Arbitraje internacional</i>	293

6.	<i>Mecanismos estatales de apoyo a la exportación</i>	295
7.	<i>Mecanismos privados</i>	295
VII.	Protección de la competencia	295
1.	<i>Inexistencia de normas internacionales</i>	295
2.	<i>Remedios</i>	296
2.1.	Aplicación de las normas nacionales	296
2.2.	Cooperación internacional	296
VIII.	Contribución al desarrollo económico.	297
IX.	Integración regional	297

TERCERA PARTE LA LEY Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

CAPÍTULO 6		
EL PAPEL DE LA LEY		301
I.	Introducción.	302
II.	Principio de reserva de ley	303
1.	<i>Su alcance</i>	303
1.1.	En particular, derechos y libertades de los ciudadanos.	303
1.2.	Relaciones especiales de sujeción.	305
2.	<i>El papel de la ley orgánica</i>	306
3.	<i>Leyes de presupuestos: alcance y límites</i>	307
4.	<i>Normas del Gobierno con fuerza de ley</i>	308
4.1.	Límites materiales.	309
4.2.	Situación de extraordinaria y urgente necesidad.	310
5.	<i>Alcance de la reserva de ley en el ámbito local</i>	312
5.1.	Tributos	312
5.2.	Sanciones administrativas.	313
III.	Principios de jerarquía normativa y competencia	314
1.	<i>Primacía de la Constitución</i>	315
2.	<i>Derecho de la Unión Europea</i>	315
2.1.	Primacía	315
2.2.	Efecto directo	316
2.3.	Leyes nacionales contrarias al Derecho de la UE	316
2.4.	Cuestión prejudicial	318

3.	<i>Primacía de los tratados internacionales que formen parte del ordenamiento jurídico interno</i>	318
4.	<i>Relación entre leyes estatales y autonómicas</i>	319
4.1.	Legislación básica	319
4.2.	Prevalencia de la legislación estatal	319
4.3.	Supletoriedad del Derecho estatal	320
IV.	Principios jurídico-materiales	320
1.	<i>Derechos fundamentales</i>	320
1.1.	Corresponde al legislador la definición del contenido del derecho	320
1.2.	Regulación conforme al mercado	326
1.3.	Leyes expropiatorias	327
2.	<i>Principios rectores de la política social y económica</i>	331
3.	<i>Generalidad: leyes singulares</i>	332
4.	<i>Proporcionalidad</i>	335
4.1.	Adecuación	335
4.2.	Necesidad	339
4.3.	Ponderación	342
5.	<i>Igualdad</i>	347
5.1.	Los servicios de la misma naturaleza, en principio, deben estar sujetos al mismo régimen jurídico	348
5.2.	Principio de neutralidad tecnológica	350
5.3.	Las diferencias de trato deben estar basadas en razones objetivas	350
5.4.	Financiación cruzada de sectores o actividades	353
6.	<i>Seguridad jurídica y cambio legislativo</i>	354
6.1.	Seguridad jurídica, estabilidad normativa y cambio legislativo	354
6.2.	Cambio normativo y retroactividad	357
6.3.	Las normas no retroactivas pueden generar daños antijurídicos	361
V.	Discrecionalidad legislativa y control de constitucionalidad	364
1.	<i>El legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea Derecho</i>	364
2.	<i>Control de constitucionalidad</i>	365
2.1.	Sistemas de control de constitucionalidad	365
2.2.	La cuestión de inconstitucionalidad	366
2.3.	Límites del control jurisdiccional	367
3.	<i>Efectos de la declaración de inconstitucionalidad de la ley</i>	369

3.1.	Sentencias con fuerza de cosa juzgada	369
3.2.	Normas de desarrollo y actos de aplicación	369
4.	<i>Inaplicación por la jurisdicción ordinaria de leyes contrarias al Derecho de la UE</i>	371

CAPÍTULO 7

LEGALIDAD, DISCRECIONALIDAD Y CONTROL JUDICIAL	373
I. Introducción	374
II. Principio de legalidad	375
1. <i>Sujeción positiva a la ley y al Derecho</i>	375
2. <i>Norma previa, primacía de la ley y reserva de ley</i>	375
III. La potestad administrativa	376
1. <i>Poder genérico, pero determinado</i>	377
1.1. Poder genérico	377
1.2. Poder determinado: cláusulas genéricas de apoderamiento	377
2. <i>Atribución normativa</i>	378
3. <i>Se ejercen sobre personas vinculadas por una relación de sujeción</i>	379
4. <i>Su carácter unilateral</i>	379
5. <i>Su vinculación a los concretos objetivos de interés general previstos en la norma</i>	379
IV. Discrecionalidad administrativa	379
1. <i>Su delimitación</i>	379
1.1. Margen de decisión	379
1.2. Discrecionalidad «conformadora»	380
1.3. La regulación económica no da lugar a una discrecionalidad de distinta naturaleza jurídica o intensidad	382
2. <i>Conceptos jurídicos indeterminados</i>	383
2.1. Margen de apreciación o valoración	383
2.2. Relatividad de la distinción	383
3. <i>Su control judicial</i>	386
3.1. Sistemas de Derecho Administrativo	387
3.2. Modelo anglosajón (common law)	390
V. Control judicial de la actuación administrativa: su alcance	396
1. <i>Presupuestos jurídicos del ejercicio de la potestad</i>	397
2. <i>Los hechos, su calificación y valoración</i>	397

2.1.	Los hechos	397
2.2.	Su calificación y valoración	398
3.	<i>Requisitos formales (remisión)</i>	413
4.	<i>Consecuencias jurídicas (remisión)</i>	414
VI.	Límites del control judicial.	415
1.	<i>Ejercicio legítimo de la discrecionalidad administrativa.</i>	415
2.	<i>Anulación y sustitución de la decisión administrativa</i>	418
2.1.	Como regla, el juez debe limitarse a anular la decisión administrativa	418
2.2.	Sustitución de la decisión administrativa	420
2.3.	«Plena jurisdicción» en materia de sanciones administrativas	420
CAPÍTULO 8		
SITUACIONES JURÍDICAS DE LOS CIUDADANOS.		
I.	Introducción.	427
II.	Capacidad jurídica del ciudadano y sus circunstancias modificativas	428
1.	<i>Nacionalidad y extranjería</i>	428
1.1.	Ciudadanos de la Unión Europea	429
1.2.	Extranjeros	429
2.	<i>Vecindad y domicilio.</i>	430
3.	<i>Edad, enfermedad, capacidades físicas</i>	430
4.	<i>Condena penal, procesamiento, sanciones administrativas, honorabilidad y buena conducta</i>	431
5.	<i>Honorabilidad, buena conducta, solvencia económica y capacidad técnica o profesional</i>	432
III.	Situaciones jurídicas activas.	432
1.	<i>Potestad.</i>	432
2.	<i>Derecho público subjetivo</i>	433
3.	<i>Interés legítimo</i>	434
3.1.	Su delimitación	434
3.2.	Su distinción del derecho subjetivo	435
4.	<i>Mero interés</i>	436
IV.	Situaciones jurídicas pasivas	436
1.	<i>Sujeción.</i>	436
2.	<i>Deber.</i>	437

2.1.	Deberes personales	437
2.2.	Deberes reales o patrimoniales	438
3.	<i>Obligación</i>	442
V.	Situaciones jurídicas mixtas	443
1.	<i>Poder-deber</i>	443
2.	<i>Carga</i>	443
3.	<i>Situaciones jurídicas complejas</i>	443

CUARTA PARTE ORGANIZACIÓN, EMPLEO Y BIENES PÚBLICOS

CAPÍTULO 9

	PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN	447
I.	Introducción	448
II.	Personalidad jurídica	448
III.	El órgano administrativo	451
1.	<i>Su delimitación y funciones</i>	451
1.1.	Concepto	451
1.2.	Titularidad del órgano.	452
1.3.	Competencias	453
1.4.	Imputación de sus actos a la entidad pública a la que pertenecen	453
2.	<i>Creación</i>	454
3.	<i>Clases</i>	454
3.1.	Organización en la que se integran	454
3.2.	Jerarquía	455
3.3.	Obligatoriedad.	455
3.4.	Estructura	455
3.5.	Titulares	455
3.6.	Competencia	456
4.	<i>En particular, los órganos colegiados</i>	456
4.1.	Concepto	456
4.2.	Clases	457
4.3.	Régimen jurídico.	457
IV.	La competencia	461
1.	<i>Su delimitación</i>	461

2.	<i>Su atribución</i>	462
2.1.	Atribución genérica	462
2.2.	Atribución específica	462
2.3.	Indistinta o concurrente	463
2.4.	Mixta	463
2.5.	Compartida	463
3.	<i>Su ejercicio</i>	464
4.	<i>Encargo de tareas materiales: encomienda de gestión</i>	465
4.1.	Objeto y finalidad	465
4.2.	Límites	465
4.3.	Destinatarios	466
V.	Ejercicio de la competencia: facultades de dirección y control.	466
1.	<i>Dirección: Jerarquía.</i>	466
1.1.	Su delimitación	466
1.2.	Órganos sujetos a una relación de jerarquía debilitada	467
2.	<i>Control: tutela.</i>	467
2.1.	Su delimitación	467
2.2.	Clases	468
VI.	Distribución de competencias.	469
1.	<i>Centralización.</i>	469
2.	<i>Transferencia de la titularidad de la competencia</i>	470
2.1.	En el seno de una misma organización: desconcentración	470
2.2.	Entre entidades públicas	471
3.	<i>Transferencia del ejercicio de la competencia</i>	473
3.1.	Delegación	473
3.2.	Avocación	475
3.3.	Sustitución	476
3.4.	Suplencia	477
3.5.	Gestión ordinaria	477
VII.	Relaciones interadministrativas.	477
1.	<i>Coordinación</i>	478
1.1.	Su delimitación	478
1.2.	Su fundamento y límites	478
1.3.	Técnicas	478

1.4.	Coordinación entre entidades territoriales	479
2.	<i>Colaboración</i>	480
3.	<i>Cooperación</i>	480
3.1.	Técnicas orgánicas o funcionales	480
3.2.	Convenios interadministrativos.	481
4.	<i>Conflictos competenciales</i>	482
4.1.	Entre órganos constitucionales	482
4.2.	Entre órganos judiciales y la Administración	482
4.3.	Interadministrativos	483
4.4.	Interorgánicos	484

CAPÍTULO 10

CLASES DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.	485
I. Introducción.	485
II. Administraciones territoriales	486
1. <i>Administración General del Estado</i>	487
2. <i>Administración de las CCAA</i>	488
3. <i>Entidades locales</i>	488
III. Administraciones institucionales	489
1. <i>Su carácter instrumental</i>	489
2. <i>Su creación: garantías</i>	490
2.1. Formales	490
2.2. Materiales	490
3. <i>Clases</i>	491
3.1. Organismos autónomos: actividades no de mercado	491
3.2. Entidades públicas empresariales: financiación en el mercado . .	491
IV. Administraciones independientes	491
1. <i>Su origen y desarrollo</i>	492
1.1. Las agencias estadounidenses	492
1.2. Su implantación en los países europeos	494
1.3. Su exigencia en la normativa de la UE	497
1.4. Universalización de esta fórmula organizativa.	499
2. <i>Su independencia</i>	500
2.1. Mejor dicho, autonomía funcional	500
2.2. Técnicas jurídicas	504

3.	<i>Su constitucionalidad</i>	508
3.1.	El argumento de su especialización técnica	508
3.2.	No les corresponde la regulación del sector	509
4.	<i>Competencias</i>	513
4.1.	Ejercen potestades administrativas	513
4.2.	Grado de especialización	515
5.	<i>Valoración de su conveniencia</i>	516
5.1.	Su propósito: una mayor distancia de la acción de gobierno	516
5.2.	Sus resultados	518
V.	Corporaciones públicas sectoriales	521
1.	<i>Colegios profesionales</i>	521
1.1.	Su justificación	521
1.2.	Naturaleza jurídica	523
1.3.	Organización y régimen jurídico	524
1.4.	Obligatoriedad de la adscripción	524
1.5.	Competencias	528
2.	<i>Cámaras de Comercio, Industria, Servicios y Navegación</i>	530
2.1.	Naturaleza jurídica	530
2.2.	Obligatoriedad de la adscripción	530
2.3.	Competencias	531
3.	<i>Cámaras agrarias</i>	532
CAPÍTULO 11		
	EMPLEO PÚBLICO	533
I.	Introducción	534
II.	Sistemas de empleo público	535
1.	<i>Modelos comparados</i>	535
1.1.	Modelo burocrático profesional	535
1.2.	Modelo liberal anglosajón	539
2.	<i>Modelo burocrático profesional: justificación y críticas</i>	542
2.1.	Justificación	542
2.2.	Críticas	544
2.3.	¿Modernización de la gestión pública?	544
III.	Bases constitucionales de la función pública	545
1.	<i>Reserva de ley</i>	545

2.	<i>Derechos y principios constitucionales</i>	545
3.	<i>Distribución de competencias</i>	546
IV.	Definición y clases de empleados públicos	546
1.	<i>Delimitación</i>	546
2.	<i>Clases</i>	547
2.1.	Funcionarios de carrera	547
2.2.	Funcionarios interinos	548
2.3.	Personal laboral	552
2.4.	Personal eventual	553
2.5.	Personal directivo profesional	553
V.	Planificación y ordenación de recursos humanos	554
1.	<i>Planificación</i>	554
2.	<i>Oferta de empleo público</i>	554
3.	<i>Registro de Personal</i>	555
4.	<i>Ordenación de puestos de trabajo</i>	555
4.1.	Cuerpos, escalas y especialidades	555
4.2.	Relación de puestos de trabajo	555
VI.	Adquisición y pérdida de la relación de servicio	556
1.	<i>Igualdad, mérito y capacidad</i>	556
2.	<i>Requisitos</i>	557
2.1.	Nacionalidad	558
2.2.	Titulación, capacidad y edad	558
2.3.	No haber sido separado del servicio, ni estar inhabilitado	559
3.	<i>Principios y órganos de selección</i>	559
4.	<i>Sistemas selectivos</i>	560
4.1.	Oposición	560
4.2.	Concurso-oposición	561
4.3.	Concurso	562
5.	<i>Adquisición de la condición de funcionario</i>	563
6.	<i>Pérdida de la condición de funcionario</i>	563
6.1.	Renuncia	563
6.2.	Pérdida de la nacionalidad	563
6.3.	Jubilación	564
6.4.	Incapacidad permanente	564

6.5.	Sanción de separación o pena de inhabilitación	564
7.	<i>Rehabilitación</i>	565
7.1.	Pérdida de la nacionalidad o incapacidad permanente	565
7.2.	Inhabilitación	565
VII.	Provisión de puestos de trabajo y movilidad	566
1.	<i>Concurso</i>	566
2.	<i>Libre designación</i>	567
2.1.	Supuestos	567
2.2.	Selección: criterios y deber de motivación	567
2.3.	Cese: discrecionalidad y motivación.	568
3.	<i>Movilidad</i>	569
3.1.	Dentro de la misma Administración pública.	569
3.2.	Entre Administraciones públicas	570
VIII.	Derechos y deberes de los empleados públicos	570
1.	<i>Relación de derechos</i>	570
1.1.	Desempeño efectivo e inamovilidad	571
1.2.	Derechos retributivos e indemnizaciones	571
1.3.	Evaluación de desempeño	574
1.4.	Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna	575
2.	<i>Deberes</i>	578
IX.	Situaciones administrativas	578
1.	<i>Servicio activo</i>	578
2.	<i>Servicios especiales</i>	579
3.	<i>Servicio en otras Administraciones públicas</i>	579
4.	<i>Excedencia</i>	579
5.	<i>Suspensión de funciones</i>	580
X.	Régimen disciplinario	581
1.	<i>Principios</i>	581
2.	<i>Infracciones</i>	582
3.	<i>Procedimiento</i>	582
4.	<i>Sanciones</i>	583
5.	<i>Prescripción</i>	583

CAPÍTULO 12

BIENES PÚBLICOS	585
I. Introducción	586
II. Delimitación, clases y fuentes	587
1. <i>Delimitación</i>	587
2. <i>Clases</i>	587
2.1. Dominio público y bienes asimilados.....	588
2.2. Hacienda pública.....	590
2.3. Bienes patrimoniales.....	591
3. <i>Fuentes</i>	591
3.1. Estado.....	591
3.2. CCAA.....	592
3.3. Entidades locales.....	592
III. Régimen jurídico común	593
1. <i>Adquisición de bienes y derechos por la Administración</i>	593
1.1. Atribución de la ley.....	593
1.2. Ejercicio de potestades administrativas.....	594
1.3. A título oneroso.....	594
1.4. Prescripción.....	597
1.5. Herencias.....	597
2. <i>Identificación</i>	597
2.1. Inventarios administrativos.....	597
2.2. Registro de la Propiedad.....	597
3. <i>Limitaciones a su disponibilidad</i>	598
3.1. Bienes demaniales.....	598
3.2. Bienes patrimoniales.....	598
3.3. Valores representativos del capital de sociedades mercantiles... ..	600
4. <i>Potestades administrativas para la defensa de los patrimonios públicos</i>	600
4.1. Investigación de bienes y derechos.....	601
4.2. Deslinde.....	601
4.3. Recuperación posesoria.....	603
4.4. Desahucio administrativo.....	603
5. <i>Régimen urbanístico y gestión de los bienes públicos</i>	604
IV. Bienes patrimoniales	604
1. <i>Principios de gestión y apoyo a políticas públicas</i>	604

2.	<i>Explotación</i>	605
2.1.	Régimen jurídico y procedimientos	605
2.2.	Cesión y permuta	606
2.3.	Promoción de obras o servicios de interés general	606
3.	<i>Enajenación</i>	608
4.	<i>Gestión descentralizada</i>	610
V.	Sociedades públicas mercantiles	610
1.	<i>Naturaleza de los bienes y régimen jurídico</i>	610
2.	<i>Contratación</i>	611
3.	<i>Negocios patrimoniales</i>	611
VI.	Dominio público	612
1.	<i>Su delimitación</i>	612
2.	<i>Naturaleza jurídica</i>	613
3.	<i>Titularidad pública</i>	614
4.	<i>Afectación</i>	615
4.1.	Su significado	615
4.2.	Modos de afectación	615
4.3.	Mutaciones demaniales	616
4.4.	Desafectación	616
5.	<i>Gestión y administración: principios</i>	617
6.	<i>Uso de los bienes</i>	617
6.1.	Bienes destinados al uso general	617
6.2.	Bienes destinados al servicio público	621
6.3.	Títulos habilitantes	623
6.4.	Reservas demaniales	634
VII.	Bienes comunales	635
1.	<i>Delimitación</i>	635
2.	<i>Aprovechamiento</i>	635

QUINTA PARTE ACTOS JURÍDICOS DE LA ADMINISTRACIÓN

CAPÍTULO 13	
REGLAMENTO	639
I. Introducción	640

II.	Concepto, fundamento y justificación	641
	1. <i>Concepto</i>	641
	2. <i>Su fundamento</i>	641
	3. <i>Su compatibilidad con el principio de separación de poderes</i>	643
	4. <i>Su justificación</i>	643
	5. <i>Clases</i>	644
	5.1. Por su relación con la ley	644
	5.2. Reglamentos «jurídicos» y organizativos («administrativos»)	644
III.	Naturaleza jurídica	645
	1. <i>Acto jurídico de la Administración, de carácter normativo</i>	645
	2. <i>Su distinción de los actos administrativos</i>	645
	2.1. Criterios de distinción	646
	2.2. Su aplicación jurisprudencial	647
	2.3. Diferencias de régimen jurídico	649
	3. <i>Circulares, instrucciones, órdenes de servicio y directrices (soft law)</i>	650
	3.1. Normas	651
	3.2. Instrucciones jerárquicas	651
	3.3. Documentos informativos e interpretativos	652
IV.	Requisitos	654
	1. <i>Subjetivos</i>	654
	1.1. Administraciones territoriales	654
	1.2. Entidades institucionales	655
	1.3. Autoridades administrativas independientes	655
	1.4. Administración corporativa	655
	2. <i>Objetivos</i>	656
	2.1. Reserva de ley	656
	2.2. Jerarquía normativa	658
	2.3. Retroactividad	658
	2.4. Respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos	665
	2.5. Discrecionalidad administrativa y su control	666
	3. <i>Formales: procedimiento</i>	676
	3.1. Consulta pública	677
	3.2. Información pública	678

3.3.	Audiencia a los interesados	679
3.4.	Memoria	681
3.5.	Informes	681
3.6.	Motivación	683
3.7.	Comunicación previa a la Comisión Europea	685
V.	Planes administrativos	685
1.	<i>Su delimitación y naturaleza jurídica</i>	685
2.	<i>En particular, la planificación urbanística</i>	687
2.1.	Función	687
2.2.	Naturaleza jurídica	687
2.3.	Procedimiento de elaboración	689
2.4.	Su coordinación con la ordenación del territorio y las políticas estatales con incidencia en el suelo	690
2.5.	Convenios urbanísticos	691
2.6.	Discrecionalidad administrativa y su control judicial	691
VI.	Invalidez y remedios jurídicos	692
1.	<i>Invalidez: su alcance y declaración</i>	692
1.1.	Su alcance	692
1.2.	Reglamentos contrarios al Derecho de la UE	696
1.3.	Su declaración	697
2.	<i>Remedios jurídicos</i>	697
2.1.	Inaplicación de los reglamentos ilegales	697
2.2.	Revisión de oficio (remisión)	698
2.3.	Impugnación del reglamento ante el Tribunal Constitucional	698
2.4.	Recursos contencioso-administrativos	699
3.	<i>Consecuencias de la invalidez</i>	701
3.1.	Vigencia de las normas derogadas por el reglamento anulado	701
3.2.	Invalidez de los reglamentos de desarrollo y de los actos no firmes que los apliquen	702
3.3.	Mantenimiento de las sentencias y actos firmes que aplicaron el reglamento anulado	703
VII.	Requisitos de eficacia: publicación	704

CAPÍTULO 14

ACTO ADMINISTRATIVO	705
I. Introducción	707
II. Delimitación y clases	708
1. <i>Evolución dogmática</i>	708
1.1. Decisión o actuación de la Administración en el ejercicio de sus funciones	708
1.2. Declaración productora de efectos jurídicos, dictada en el ejercicio de una potestad administrativa	709
2. <i>Delimitación</i>	710
2.1. Declaración jurídica	710
2.2. Realizada por la Administración	713
2.3. Ejercicio de una potestad administrativa	718
3. <i>Clases</i>	719
3.1. Actos definitivos (resoluciones) y de trámite	720
3.2. Actos favorables y de gravamen	722
3.3. Actos firmes y actos no firmes	724
3.4. Actos que ponen fin a la vía administrativa (causan estado) y que no ponen fin a la vía administrativa	725
3.5. Actos constitutivos y declarativos	725
3.6. Actos singulares y actos generales	726
3.7. Actos-condición	726
III. Elementos	726
1. <i>Subjetivos</i>	726
2. <i>Objetivos</i>	726
2.1. Declaración	726
2.2. Supuesto de hecho	728
2.3. Finalidad	730
2.4. Causa	730
2.5. Contenido	731
3. <i>Formales</i>	737
3.1. Procedimiento (remisión)	737
3.2. Forma	737
3.3. Motivación	739

IV. Procedimiento	743
1. <i>Objeto</i>	744
2. <i>Finalidad</i>	745
3. <i>Evolución histórica, relevancia actual y equilibrios a alcanzar</i>	745
3.1. Evolución histórica	745
3.2. Competencia normativa estatal	746
3.3. Disfunciones y críticas	746
3.4. Su revalorización: equilibrios a alcanzar	747
4. <i>Derechos y principios informadores</i>	748
4.1. Igualdad	748
4.2. Garantía y defensa de los derechos e intereses legítimos	748
4.3. Principio inquisitivo	749
4.4. Antiformalismo, celeridad y resolución en un plazo razonable ..	749
4.5. Transparencia y acceso al expediente	750
5. <i>Normativa aplicable: cambios normativos durante la tramitación del procedimiento</i>	751
6. <i>Trámites</i>	752
6.1. Información previa (remisión)	752
6.2. Iniciación	753
6.3. Instrucción	758
6.4. Terminación	768
7. <i>Tramitación simplificada</i>	772
8. <i>Silencio administrativo</i>	772
8.1. Significado y evolución	772
8.2. Procedimientos iniciados a solicitud del interesado	773
8.3. Procedimientos iniciados de oficio	776
V. Invalidez	777
1. <i>Su delimitación</i>	777
1.1. Infracción del ordenamiento jurídico	777
1.2. En el momento en que el acto es dictado	777
1.3. Invalidez, seguridad jurídica y eficacia de la actuación administrativa	778
2. <i>Clases de invalidez</i>	779
2.1. Actos inexistentes	779
2.2. Nulidad de pleno derecho	780

2.3.	Anulabilidad	791
2.4.	Vicios de forma	793
3.	<i>Efectos de la declaración de invalidez</i>	796
4.	<i>Convalidación, conversión e incomunicación de invalidez</i>	798
4.1.	Convalidación	798
4.2.	Incomunicación de invalidez	798
4.3.	Conversión	800
5.	<i>Corrección de errores materiales o aritméticos</i>	800
VI.	Eficacia	802
1.	<i>Validez y eficacia</i>	802
1.1.	La eficacia se vincula a la presunción de validez de los actos administrativos	802
1.2.	El acto seguirá produciendo efectos jurídicos mientras no se destruya la presunción de validez	802
1.3.	Validez de algunos efectos producidos por actos ilegales	803
2.	<i>Condiciones de eficacia</i>	803
2.1.	Contenido del acto	803
2.2.	Aprobación	803
2.3.	Cumplimiento de las restantes exigencias normativas	804
2.4.	Notificación	804
2.5.	Publicación	810
3.	<i>Retroactividad</i>	812
3.1.	Actos dictados en sustitución de actos anulados	812
3.2.	Actos favorables para el interesado	813
4.	<i>Ejecución forzosa</i>	813
4.1.	Concepto	813
4.2.	Requisitos	813
4.3.	Límites	815
4.4.	Medios de ejecución forzosa	815
5.	<i>Cesación de la eficacia. En especial, la suspensión</i>	817
5.1.	Cesación definitiva	817
5.2.	Cesación temporal: suspensión de la eficacia del acto administrativo	818
VII.	Revocación	821
1.	<i>Delimitación</i>	821

1.1.	Acto administrativo	821
1.2.	Extinción de los efectos creados por actos válidos	821
1.3.	Motivos de la revocación: legalidad y oportunidad	822
2.	<i>Diferencias de régimen jurídico con la anulación</i>	822
3.	<i>Revocación de los actos favorables</i>	823
3.1.	Principio general contrario a su revocabilidad	823
3.2.	Sus excepciones	823
4.	<i>Revocación de los actos de gravamen</i>	834
CAPÍTULO 15		
CONTRATO PÚBLICO		835
I.	Introducción	837
II.	Caracterización general	839
1.	<i>Administración pública y contrato</i>	839
2.	<i>Contratos administrativos y contratos privados de la Administración</i> . .	840
2.1.	Fase común: preparación y adjudicación	841
2.2.	Ejecución y extinción	841
3.	<i>La categoría jurídica del contrato administrativo</i>	841
3.1.	Su formulación y extensión.	841
3.2.	Naturaleza jurídica	844
4.	<i>Discrecionalidad administrativa en la decisión de contratar</i>	846
4.1.	Obras	846
4.2.	Servicios	846
III.	Sistema de fuentes	848
1.	<i>Derecho de la Unión Europea</i>	848
2.	<i>Normativa internacional</i>	850
3.	<i>Derecho español</i>	850
3.1.	Estado	850
3.2.	CCAA	851
3.3.	Entidades locales	851
IV.	Ámbito de aplicación subjetivo de la legislación contractual pública	852
1.	<i>Entidades contratantes</i>	852
1.1.	Poderes adjudicadores: entidades dirigidas por los poderes públicos que realizan actividades no sujetas al mercado	852

1.2.	Entidades del sector público que no sean poderes adjudicadores: actividades de mercado	854
1.3.	Partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y asociaciones profesionales	855
1.4.	Contratos subvencionados.	855
1.5.	Empresas con derechos exclusivos o especiales: «sectores excluidos».	855
2.	<i>Adjudicatarios del contrato</i>	856
2.1.	«Contratación doméstica»: encargo de la prestación a medios propios.	856
2.2.	Sociedades de economía mixta	857
V.	Ámbito de aplicación objetivo: clases de contratos	858
1.	<i>Contratos armonizados</i>	858
1.1.	Su delimitación	858
1.2.	Su relevancia.	859
2.	<i>Contratos administrativos</i>	859
2.1.	Contratos administrativos nominados	859
2.2.	Contratos administrativos innominados	870
2.3.	Contratos mixtos	870
2.4.	Contratos administrativos sujetos a regulación sectorial	870
3.	<i>Contratos privados de entidades del sector público</i>	871
4.	<i>Negocios y contratos excluidos</i>	871
VI.	Elementos del contrato	872
1.	<i>Las partes</i>	872
1.1.	Entidades comprendidas en el ámbito de aplicación de la legislación contractual pública	872
1.2.	Contratista	873
2.	<i>Objeto</i>	878
3.	<i>Causa</i>	878
4.	<i>Contenido: derechos y obligaciones</i>	878
5.	<i>Precio</i>	879
5.1.	Su fijación	879
5.2.	Abono del precio	880
5.3.	Cesión de los derechos de cobro	882
VII.	Preparación y adjudicación	882
1.	<i>Expediente de contratación</i>	883

1.1.	Habilitaciones previas	884
1.2.	Servicios públicos: previa definición de su régimen jurídico	884
1.3.	Consultas preliminares	884
1.4.	Definición del objeto del contrato	885
1.5.	Aprobación del expediente	887
2.	<i>Expediente de adjudicación</i>	887
2.1.	Procedimientos	887
2.2.	Mecanismos de racionalización de la contratación pública	890
2.3.	Sucesión de empresas	890
2.4.	Adjudicación directa	891
2.5.	Garantías	891
2.6.	Criterios de adjudicación	892
2.7.	La adjudicación debe ser motivada y publicada	895
2.8.	Desistimiento y decisión de no adjudicar el contrato	896
2.9.	Perfección del contrato	896
VIII.	Invalidez del contrato	897
1.	<i>Causas</i>	897
1.1.	Causas de Derecho Administrativo	897
1.2.	Causas de Derecho Civil	900
2.	<i>Acceso a la información y sus límites</i>	900
3.	<i>Recurso administrativo especial</i>	901
IX.	Ejecución del contrato	903
1.	<i>Cumplimiento del contrato conforme a la ley y lo pactado: en particular, concesión de obras y servicios</i>	903
1.1.	En particular, derechos del concesionario	903
1.2.	En particular, obligaciones del concesionario	906
2.	<i>Potestades administrativas</i>	907
2.1.	Potestades generales	907
2.2.	Interpretación unilateral del contrato	908
2.3.	Potestad tarifaria	909
2.4.	Potestad de modificación del contrato	912
2.5.	Potestad de policía	914
2.6.	Penalidades y multas coercitivas	915
2.7.	Secuestro o intervención	916
3.	<i>Obras y bienes afectos</i>	916

3.1.	Construcción de las obras objeto de la concesión y su apertura al uso público	916
3.2.	Inembargabilidad de los bienes afectos a la concesión.	917
3.3.	Entrega de las obras al término de la concesión	917
4.	<i>Cambios en el contratista</i>	917
4.1.	Cesión del contrato	917
4.2.	Subcontratación.	918
4.3.	Cambios en la forma jurídica, dirección y control de la sociedad contratista y sucesión empresarial.	919
4.4.	Ejecución hipotecaria	922
5.	<i>Responsabilidad solidaria por obligaciones respecto de terceros</i>	923
X.	El riesgo en la ejecución del contrato	924
1.	<i>Principio general de riesgo y ventura</i>	924
2.	<i>Riesgos que asume el contratista</i>	926
2.1.	Desajustes en el plan económico-financiero del contrato: riesgo operacional	926
2.2.	Causas imprevisibles ajenas al contratista y a la Administración contratante que dificulten o impidan la ejecución del contrato: riesgo imprevisible	932
2.3.	Extraordinaria onerosidad sobrevenida resultante de cambios normativos o de avances técnicos: derecho a desistir del contrato	936
3.	<i>Riesgos excluidos o modulados: derecho al equilibrio económico del contrato</i>	936
3.1.	Fuerza mayor.	937
3.2.	Modificación del contrato	938
3.3.	Actuaciones de la Administración contratante que —de forma directa— supongan una ruptura sustancial de la economía del contrato: <i>factum principis</i>	939
4.	<i>Riesgos que pueden excluirse por vía convencional</i>	941
4.1.	Su admisibilidad	941
4.2.	En particular, la revisión de precios	941
XI.	Extinción	942
1.	<i>Cumplimiento</i>	942
2.	<i>Resolución del contrato</i>	943
2.1.	Causas	943
2.2.	Efectos.	946
2.3.	En particular, indemnización al contratista por las inversiones no amortizadas que reviertan a la Administración.	947

CAPÍTULO 16

REVISIÓN DE OFICIO Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS	951
I. Introducción	952
II. Revisión de oficio	952
1. <i>Concepto</i>	952
2. <i>Normativa aplicable y su evolución: alcance de la revisión de oficio</i> ...	953
3. <i>Legitimación</i>	953
3.1. <i>Actos administrativos: la llamada «acción de nulidad»</i>	953
3.2. <i>Reglamentos</i>	954
4. <i>Objeto</i>	954
4.1. <i>Actos</i>	954
4.2. <i>Reglamentos</i>	957
5. <i>Procedimiento</i>	957
5.1. <i>Inadmisión</i>	957
5.2. <i>Dictamen favorable del Consejo de Estado</i>	959
5.3. <i>Plazo: caducidad y silencio administrativo</i>	959
5.4. <i>Suspensión de la ejecución del acto</i>	959
6. <i>Contenido de la resolución</i>	959
7. <i>Límites</i>	960
8. <i>Especialidades en el ámbito fiscal</i>	961
8.1. <i>Revisión de oficio</i>	961
8.2. <i>Revocación</i>	961
III. Recursos administrativos: aspectos generales	961
1. <i>Su delimitación</i>	961
1.1. <i>Concepto</i>	961
1.2. <i>Alcance del control</i>	962
2. <i>Normativa aplicable y clases de recursos</i>	963
3. <i>Su conformidad constitucional</i>	963
4. <i>Valoración del sistema</i>	964
4.1. <i>Garantía y control</i>	964
4.2. <i>Limitaciones</i>	965
4.3. <i>Propuestas de reforma</i>	966
5. <i>Elementos</i>	970
5.1. <i>Elemento subjetivo</i>	970

5.2.	Elemento objetivo	971
5.3.	Procedimiento	973
IV.	Clases de recursos administrativos	979
1.	<i>Recurso de alzada</i>	979
1.1.	Actos que no pongan fin a la vía administrativa	979
1.2.	Órgano ante el que se interpone el recurso	979
1.3.	Plazo	980
2.	<i>Recurso de reposición</i>	980
2.1.	Objeto y órgano ante el que se interpone	980
2.2.	Su carácter potestativo	980
2.3.	Plazo	980
3.	<i>Procedimientos alternativos de impugnación, conciliación, mediación o arbitraje</i>	981
3.1.	Su carácter sustitutivo de los recursos ordinarios	981
3.2.	Arbitraje, conciliación y mediación: sus límites	981
3.3.	Efectos	982
4.	<i>Recurso extraordinario de revisión</i>	983
4.1.	Su objeto: acto firmes	983
4.2.	Su carácter extraordinario: motivos	983
4.3.	Órgano ante el que debe interponerse	984
4.4.	Plazos	984
4.5.	Tramitación	984
4.6.	Resolución	984
V.	Recursos administrativos en materia de ingresos de Derecho Público . . .	985
1.	<i>Los recursos económico-administrativos en el Estado</i>	985
1.1.	Medidas organizativas: separación funcional y diferenciación orgánica	985
1.2.	Recursos	985
2.	<i>Reclamaciones económico-administrativas en el ámbito autonómico . . .</i>	987
3.	<i>Especialidades en el ámbito local</i>	987
3.1.	Recurso de reposición previo a la reclamación económico-administrativa	987
3.2.	Reclamación económico-administrativa	987

SEXTA PARTE
MODALIDADES DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

A)	REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN	991
CAPÍTULO 17		
	ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN	991
I.	Introducción	992
II.	Su denominación	992
	1. <i>De la policía administrativa a la regulación y supervisión</i>	993
	2. <i>Una advertencia: los distintos significados del término regulación</i>	994
	2.1. Intervención pública estatal: «Estado regulador» (regulación en sentido amplísimo)	995
	2.2. Intervención pública económica (regulación en sentido amplio) .	995
	2.3. Intervención pública (administrativa) en los sectores (en red) liberalizados (regulación en sentido muy restringido)	998
	2.4. Actuación de los «reguladores» sectoriales (regulación en sentido orgánico)	999
III.	Su delimitación y caracterización general.	1000
IV.	Su finalidad	1001
	1. <i>Proteger el orden público, la libertad y seguridad ciudadanas</i>	1001
	2. <i>Procurar recursos financieros al Estado</i>	1001
	3. <i>Evitar la producción de daños y asegurar la adecuada utilización de los recursos naturales.</i>	1002
	4. <i>Ordenar las actividades que el mercado no presta de manera eficiente .</i>	1004
	5. <i>Asegurar el funcionamiento competitivo del mercado</i>	1005
	6. <i>Proteger los derechos de los consumidores</i>	1006
	7. <i>Promover objetivos de interés general</i>	1007
V.	Principios jurídicos (remisión)	1008
VI.	Fallos de la regulación.	1008
	1. <i>Dificultad para identificar cuándo existe un fallo del mercado</i>	1009
	2. <i>Discrecionalidad en la definición del interés general</i>	1011
	3. <i>«Rentas de regulación».</i>	1012
	4. <i>Dificultad para aplicar medidas eficaces.</i>	1014
	5. <i>Norma, instituciones y sociedad</i>	1019
VII.	Alternativas al modelo tradicional de regulación.	1021

1.	<i>Introducción de «mecanismos de mercado» en la regulación</i>	1021
1.1.	Derechos de propiedad sobre recursos naturales	1021
1.2.	Sistema impositivo	1022
1.3.	Fijación de precios por el uso de bienes públicos	1023
1.4.	Aplicación de procedimientos de concurrencia competitiva	1023
1.5.	Mercados secundarios de derechos de uso	1025
1.6.	Ventajas económicas por no contaminar	1025
2.	<i>Regulación de principios</i>	1026
3.	<i>Autorregulación</i>	1027
3.1.	Lo que no es autorregulación	1027
3.2.	Lo que es autorregulación	1029
3.3.	Su carácter complementario de la regulación	1031
4.	<i>Gobierno corporativo y responsabilidad social corporativa</i>	1033
4.1.	Su delimitación	1033
4.2.	Complemento de la regulación	1034
5.	<i>«Regulación negociada»</i>	1035
VIII.	Externalización de actividades de control	1037
1.	<i>Entidades colaboradoras</i>	1038
2.	<i>Supuestos</i>	1039
2.1.	Seguridad industrial	1039
2.2.	Medio ambiente	1039
2.3.	Tributos	1040
2.4.	Subvenciones	1040
2.5.	Sector financiero	1041
2.6.	Urbanismo	1041
2.7.	Equipos radioeléctricos y de telecomunicaciones	1041
CAPÍTULO 18		
ACCESO AL MERCADO: CONTROLES Y TÍTULOS HABILITANTES		1043
I.	Introducción	1044
II.	Declaración de aptitudes: certificación y acreditación	1044
1.	<i>Concepto</i>	1044
2.	<i>Su distinción de las autorizaciones administrativas</i>	1045
3.	<i>Clases</i>	1045
3.1.	Certificaciones personales	1045

3.2.	Certificaciones reales	1048
III.	Admisión.	1050
1.	<i>Delimitación</i>	1050
2.	<i>Efectos.</i>	1051
IV.	Control del ejercicio de actividades.	1051
1.	<i>Comunicación y declaración responsable</i>	1051
1.1.	El ejercicio de la actividad no se supedita a la previa obtención de un acto administrativo	1051
1.2.	Consecuencias del inicio inmediato de la actividad y de la ausencia de un acto administrativo declarativo	1053
1.3.	Eficacia temporal y territorial	1055
2.	<i>Inscripción registral</i>	1056
2.1.	Su delimitación	1056
2.2.	Efectos.	1056
2.3.	Su distinción de las autorizaciones	1057
3.	<i>Aprobación</i>	1058
3.1.	Delimitación	1058
3.2.	Su distinción de la autorización	1058
V.	Títulos habilitantes: autorización administrativa	1059
1.	<i>Delimitación</i>	1059
2.	<i>Acto de voluntad</i>	1059
3.	<i>Actividades sujetas a autorización</i>	1060
3.1.	Riesgos cualificados	1060
3.2.	Limitación del número de operadores.	1067
3.3.	Usos del dominio público	1067
4.	<i>Naturaleza jurídica</i>	1068
4.1.	Su discusión	1068
4.2.	Acto declarativo, constitutivo de efectos jurídicos.	1069
4.3.	No da lugar a una relación especial de sujeción	1073
5.	<i>Procedimiento</i>	1073
5.1.	Adjudicación directa	1073
5.2.	Procedimientos de selección competitiva	1074
5.3.	Coordinación e integración de autorizaciones	1075
5.4.	Cambio normativo durante la tramitación del procedimiento. ...	1075
6.	<i>Eficacia</i>	1076

6.1.	Condiciones generales de eficacia	1076
6.2.	Eficacia territorial	1077
6.3.	Eficacia temporal	1078
7.	<i>Ejercicio de la actividad</i>	1078
7.1.	Derecho y, en algunos casos, deber de realizar la actividad	1078
7.2.	Autorizaciones de funcionamiento: su sujeción a la normativa en cada momento vigente	1080
7.3.	La Administración no puede dirigir la actividad autorizada.	1082
8.	<i>Transmisibilidad</i>	1083
8.1.	Condiciones tomadas en cuenta en la adjudicación	1083
8.2.	Procedimiento de adjudicación	1083
9.	<i>Revocación (remisión)</i>	1084
VI.	Derechos de uso	1085
A.	<i>Dominio público</i>	1085
1.	Accesoriedad del dominio público respecto del servicio público.	1085
2.	Adjudicación de recursos escasos.	1085
B.	<i>Bienes de terceros</i>	1086
C.	<i>Utilización de infraestructuras dedicadas a la prestación de otros servicios públicos</i>	1087

CAPÍTULO 19

EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD: POTESTADES, DEBERES Y OBLIGACIONES	1089
I. Introducción	1090
II. Órdenes, dispensas y exenciones	1092
1. <i>Órdenes administrativas</i>	1092
1.1. Su delimitación	1092
1.2. Caracterización general.	1092
1.3. Régimen jurídico.	1093
1.4. Clases de órdenes	1093
2. <i>Exención y dispensa del cumplimiento de obligaciones</i>	1093
2.1. Exención	1094
2.2. Dispensa	1094
III. Deberes de información	1094
1. <i>Su relevancia</i>	1094

2.	<i>Su imposición</i>	1096
3.	<i>Accesibilidad de la información a disposición de las Administraciones públicas</i>	1097
IV.	Regulación de precios	1099
1.	<i>Supuestos que lo justifican</i>	1100
1.1.	Prestación de servicios por las entidades públicas y uso de bienes públicos	1100
1.2.	Servicios prestados en régimen de derechos exclusivos o especiales	1100
1.3.	Mercados que no funcionan en situación de competencia efectiva	1101
1.4.	Tarifas sociales	1102
1.5.	Precios de adquisición de bienes por el sector público	1102
2.	<i>Principios de regulación de precios</i>	1104
2.1.	Reserva de ley	1104
2.2.	Recuperación de inversiones y razonable beneficio empresarial .	1104
2.3.	Menor restricción posible de la libertad empresarial	1105
V.	Mercados mayoristas organizados	1107
1.	<i>Mercado de valores</i>	1107
1.1.	Sociedades gestoras de mercados de valores	1107
1.2.	Empresas de servicios de inversión	1108
1.3.	Supervisión administrativa	1108
2.	<i>Mercado eléctrico</i>	1109
2.1.	Mercados mayoristas	1109
2.2.	Gestión técnica de la red de transporte	1111
3.	<i>Mercado mayorista de gas</i>	1112
VI.	Infraestructuras esenciales privadas	1112
VII.	Medidas para la defensa y promoción de la competencia	1114
1.	<i>Su relación con las normas generales de defensa de la competencia (remisión)</i>	1114
1.1.	Su relativa intercambiabilidad	1114
1.2.	Sectores con posiciones de dominio estables	1115
1.3.	No determinar la estructura del mercado, sino asegurar la competencia	1116
2.	<i>Límites a la concentración empresarial</i>	1117
3.	<i>Limitación del ejercicio de derechos de voto</i>	1118

4.	<i>Separación empresarial</i>	1119
4.1.	Clases de separación	1119
4.2.	Supuestos en los que se aplica	1122
5.	<i>Menores exigencias inversoras para los nuevos entrantes</i>	1128
6.	<i>Acceso mayorista a infraestructuras o recursos esenciales</i>	1129
6.1.	Acceso a infraestructuras	1129
6.2.	Acceso a recursos para la prestación de servicios.	1138
VIII.	Obligaciones de servicio público: en particular, el servicio universal	1139
1.	<i>Su delimitación</i>	1139
2.	<i>Su razón de ser</i>	1139
3.	<i>Su imposición</i>	1140
3.1.	Apreciación de su necesidad.	1140
3.2.	Modo en que ha de garantizarse su prestación	1140
3.3.	Procedimientos selectivos.	1141
3.4.	Imposición de la prestación.	1142
4.	<i>Su financiación</i>	1142
4.1.	Coste neto	1142
4.2.	Sistema de financiación	1143
IX.	Potestades de investigación e inspección	1145
1.	<i>Principios jurídicos</i>	1146
1.1.	Reserva de ley	1146
1.2.	Proporcionalidad	1146
1.3.	Igualdad.	1146
2.	<i>Derechos de los interesados</i>	1147
2.1.	Privacidad, domicilio y correspondencia	1147
2.2.	Derechos de defensa	1152
2.3.	Propiedad privada y libertad de empresa	1153
3.	<i>Exigencias procedimentales</i>	1154
3.1.	Inspecciones sistemáticas	1154
3.2.	Inspecciones discrecionales	1154
3.3.	Inspecciones condicionadas a la existencia de indicios de infracción	1156
4.	<i>Potestades que pueden ejercer los inspectores</i>	1159
4.1.	Locales susceptibles de inspección	1159
4.2.	Facultades de los inspectores	1159

X.	Funciones arbitrales y potestad de solución de conflictos entre particulares	1161
	1. <i>Funciones arbitrales</i>	1161
	2. <i>Potestad de solución de conflictos entre particulares</i>	1162
XI.	Controles de solvencia y liquidez	1162
	1. <i>Entidades de crédito</i>	1163
	2. <i>Entidades aseguradoras</i>	1163
	3. <i>Empresas de servicios de inversión</i>	1164
XII.	Intervención y liquidación de empresas	1165
	1. <i>Intervención de empresas</i>	1165
	1.1. <i>Delimitación</i>	1165
	1.2. <i>Régimen jurídico</i>	1166
	2. <i>Intervención y liquidación administrativa de entidades insolventes («resolución»)</i>	1167
	2.1. <i>Modelo administrativo: su razón de ser</i>	1168
	2.2. <i>Separación entre las funciones de supervisión y liquidación</i>	1170
	2.3. <i>Potestades de intervención y liquidación</i>	1170
	2.4. <i>Consecuencias económicas</i>	1173
XIII.	Responsabilidad patrimonial	1174
	1. <i>Mecanismos para hacerla efectiva</i>	1174
	2. <i>El llamado «riesgo moral»</i>	1175

CAPÍTULO 20

	SECTORES REGULADOS	1179
I.	Introducción	1180
II.	Telecomunicaciones	1181
	1. <i>Liberalización, privatización y regulación</i>	1182
	1.1. <i>Liberalización</i>	1182
	1.2. <i>Privatización</i>	1184
	1.3. <i>Regulación</i>	1184
	2. <i>Integración vertical</i>	1185
	3. <i>Acceso al mercado</i>	1186
	4. <i>Derechos de uso</i>	1187
	5. <i>Sujeción a la regulación general y sectorial</i>	1188
	6. <i>Promoción positiva de la competencia</i>	1189

6.1.	Europa: política sostenida de promoción de la competencia	1189
6.2.	EEUU: promoción inicial de la competencia y desregulación de la banda ancha.	1196
7.	<i>Garantía de la prestación del servicio y derechos de los usuarios</i>	1197
7.1.	Obligaciones de servicio público: servicio universal	1197
7.2.	Derechos de los usuarios.	1197
8.	<i>Estructura del mercado.</i>	1198
8.1.	Mercado interior europeo	1198
8.2.	Mercados internacionales	1199
8.3.	Mercados nacionales.	1200
9.	<i>¿Deben las Big Tech pagar por el uso de las redes («fair share»)?</i>	1200
9.1.	Deber de imparcialidad en la gestión de la red: net neutrality . . .	1201
9.2.	¿Deben las Big Tech pagar por el uso de las redes («fair share»)?	1203
10.	<i>Conclusiones.</i>	1203
III.	Servicios de comunicación audiovisual: televisión.	1205
1.	<i>Su caracterización general y radical transformación</i>	1205
2.	<i>Unión Europea: mercado interior de servicios audiovisuales</i>	1207
3.	<i>Derecho español: en particular, la televisión.</i>	1208
3.1.	Servicio de interés general: actividad regulada, en régimen de libertad de empresa	1208
3.2.	Servicio público de comunicación audiovisual televisivo	1209
3.3.	Derechos exclusivos y derecho a la información	1210
4.	<i>Conclusiones.</i>	1210
IV.	Energía	1211
1.	<i>Electricidad.</i>	1211
1.1.	Un servicio económico de interés general que ha sido parcialmente liberalizado.	1212
1.2.	La seguridad del suministro es el objetivo prioritario de la política energética	1214
1.3.	La política eléctrica se ve crecientemente condicionada por objetivos no energéticos.	1216
1.4.	Introducción de competencia en el sector.	1219
1.5.	Insuficiencias del mercado eléctrico	1225
1.6.	El reto de la transición energética.	1229
1.7.	Autoconsumo y generación distribuida.	1235
1.8.	Conclusiones.	1236

3.	<i>Gas</i>	1238
3.1.	Caracterización general	1238
3.2.	Política europea: mercado interior	1240
3.3.	Liberalización de redes y servicios	1241
3.4.	Garantías	1243
3.5.	Seguridad del suministro	1245
3.6.	Conclusiones	1245
4.	<i>Petróleo</i>	1246
4.1.	Caracterización general	1246
4.2.	Liberalización	1247
4.3.	Derecho de terceros de acceso a las redes	1248
4.4.	Seguridad del suministro	1248
4.5.	Conclusiones	1249
V.	Transporte	1249
1.	<i>Ferrocarril</i>	1249
1.1.	Caracterización general	1249
1.2.	Mercado interior europeo	1252
1.3.	Conclusiones	1254
2.	<i>Aéreo</i>	1255
2.1.	Caracterización general	1255
2.2.	Empresas de transporte	1255
2.3.	Aeropuertos	1258
2.4.	Conclusiones	1267
3.	<i>Transporte marítimo</i>	1268
3.1.	Caracterización general	1268
3.2.	Servicios de transporte	1268
3.3.	Puertos	1270
3.4.	Conclusiones	1271
VI.	Sector postal	1272
1.	<i>Caracterización general y tendencias del sector</i>	1272
2.	<i>Mercado interior: libertades de prestación de servicios y de establecimiento</i>	1272
3.	<i>Derecho español: servicio económico de interés general</i>	1273
4.	<i>Derecho de acceso a la red postal</i>	1273
5.	<i>Garantía del servicio universal</i>	1274

6.	<i>Conclusiones</i>	1275
VII.	Sector financiero	1276
1.	<i>Entidades de crédito</i>	1276
1.1.	Caracterización general	1276
1.2.	Regulación y supervisión	1277
1.3.	Mercado interior europeo	1279
1.4.	La transformación digital del sector financiero	1280
1.5.	Conclusiones	1296
2.	<i>Seguros</i>	1296
2.1.	Caracterización general	1296
2.2.	Mercado interior europeo	1297
2.3.	Conclusiones	1302
CAPÍTULO 21		
	DERECHO DE LA COMPETENCIA	1303
I.	Introducción	1305
II.	Finalidad	1307
1.	<i>Protección del proceso competitivo en el mercado</i>	1307
2.	<i>¿Qué es la competencia?</i>	1308
3.	<i>¿Cuándo hay que intervenir para protegerla?</i>	1309
3.1.	Discrepancias jurídicas, económicas y políticas	1309
3.2.	¿Es siempre positiva la competencia?	1313
3.3.	Competencia posible, en cada mercado	1314
4.	<i>¿Se adecua el Derecho de la Competencia a la nueva economía digital global?</i>	1315
5.	<i>Su modulación con objetivos extraconcurrentiales</i>	1318
III.	Objeto	1320
1.	<i>Ejercicio anticompetitivo del poder de mercado</i>	1320
2.	<i>Delimitación del mercado relevante</i>	1320
2.1.	Su importancia	1320
2.2.	Dimensiones	1322
3.	<i>Identificación del poder de mercado</i>	1327
3.1.	Cuota de mercado	1327
3.2.	Otros factores	1327
IV.	Ámbito de aplicación	1327

1.	<i>Ámbito subjetivo de aplicación</i>	1328
1.1.	Entidades privadas	1328
1.2.	Entidades públicas.	1331
2.	<i>Ámbito objetivo de aplicación</i>	1333
2.1.	Actividad económica.	1333
2.2.	Actuación autónoma: no impuesta por la normativa	1339
2.3.	Actuación que tenga efectos en la UE.	1340
3.	<i>Límites a su aplicación</i>	1340
3.1.	Restricciones amparadas por el Derecho de la UE	1341
3.2.	Restricciones que resulten de la aplicación de una ley	1341
3.3.	Actuaciones objeto de regulación sectorial.	1344
V.	Modelos de defensa de la competencia	1353
1.	<i>Aproximación de las conductas prohibidas</i>	1354
1.1.	EEUU	1354
1.2.	UE	1354
2.	<i>Disparidad institucional</i>	1355
2.1.	Modelo judicial	1355
2.2.	Modelo administrativo	1357
3.	<i>Disparidad en cuanto a los remedios</i>	1364
3.1.	Sanciones administrativas por prácticas anticompetitivas (remisión).	1365
3.2.	Indemnización de daños y perjuicios	1365
VI.	Normativa aplicable y autoridad competente	1371
1.	<i>Derecho Internacional (remisión)</i>	1371
2.	<i>Derecho de la Unión Europea</i>	1371
2.1.	Relevancia comunitaria, supremacía y efecto directo.	1371
2.2.	Su aplicación a las distintas conductas	1372
2.3.	Aplicación simultánea de las normas europeas y nacionales («doble barrera»).	1382
3.	<i>Derecho español</i>	1383
3.1.	Distribución de competencias	1384
3.2.	Estado	1386
3.3.	Comunidades Autónomas	1389
3.4.	Resolución de conflictos, coordinación y cooperación.	1390
VII.	Concentraciones empresariales	1391

1.	<i>Control de concentraciones</i>	1391
1.1.	Su razón de ser	1391
1.2.	Su discusión	1393
2.	<i>Su delimitación</i>	1395
3.	<i>Prohibición de las operaciones que obstaculicen de forma significativa la competencia efectiva</i>	1396
3.1.	UE	1396
3.2.	Derecho español	1397
4.	<i>Su sujeción a autorización administrativa</i>	1398
4.1.	Derecho de la UE	1398
4.2.	Derecho español	1403
VIII.	Acuerdos y prácticas anticompetitivas	1407
1.	<i>Existencia de acuerdos y prácticas concertadas</i>	1408
1.1.	Alteridad	1408
1.2.	Actuaciones económicas no amparadas en la ley	1408
1.3.	Coordinación	1408
2.	<i>Restricción de la competencia</i>	1413
2.1.	El acuerdo ha de restringir la competencia	1413
2.2.	Objeto o efectos anticompetitivos	1416
2.3.	Apreciabilidad: acuerdos de minimis	1419
3.	<i>Clases de acuerdos</i>	1419
3.1.	Acuerdos horizontales	1419
3.2.	Acuerdos verticales	1422
4.	<i>Exención de la prohibición</i>	1423
4.1.	Requisitos	1423
4.2.	Exención legal, directamente aplicable	1428
5.	<i>Nulidad de pleno derecho</i>	1429
IX.	Abuso de posición dominante	1429
1.	<i>Conducta prohibida</i>	1429
1.1.	Abuso de posición de dominio	1429
1.2.	EEUU: prohibición del monopolio	1431
2.	<i>Posición de dominio en el mercado</i>	1431
2.1.	Definición del mercado relevante (remisión)	1431
2.2.	Posición de dominio: su identificación	1432
2.3.	Supuestos especiales	1433

3.	<i>Prohibición de abuso de la posición de dominio</i>	1436
3.1.	Fundamento.	1436
3.2.	Conductas objetivamente antijurídicas	1437
4.	<i>Prácticas prohibidas</i>	1439
4.1.	Prácticas consistentes en precios.	1439
4.2.	Prácticas no consistentes en precios	1449
X.	Competencia desleal	1456
1.	<i>Su sentido y alcance</i>	1456
2.	<i>Actos de competencia desleal que afecten a la libre competencia</i>	1457
2.1.	La prohibición se aplica a todos los operadores	1457
2.2.	Conducta prohibida	1458
B)	EXPROPIACIÓN.	1461
CAPÍTULO 22		
	EXPROPIACIÓN FORZOSA	1461
I.	Introducción	1462
II.	Delimitación	1462
1.	<i>Es una potestad administrativa</i>	1463
2.	<i>Elementos definidores</i>	1463
2.1.	Privación intencional de bienes y derechos patrimoniales	1463
2.2.	Singular.	1464
2.3.	Interés general: utilidad pública o interés social	1465
2.4.	Indemnización.	1465
3.	<i>Su distinción de medidas afines</i>	1465
3.1.	Expropiaciones legislativas (remisión)	1465
3.2.	Leyes no expropiatorias cuya aplicación lesione derechos (remisión).	1466
3.3.	Prestaciones y transferencias forzosas	1466
3.4.	Servidumbres	1467
III.	Presupuestos constitucionales	1468
1.	<i>Garantías constitucionales</i>	1468
2.	<i>Distribución de competencias</i>	1469
2.1.	La regulación de la expropiación forzosa está reservada al Estado.	1469
2.2.	Alcance de las competencias autonómicas	1469

IV. Elementos de la potestad expropiatoria	1470
1. <i>Sujetos</i>	1470
1.1. Titulares de la potestad expropiatoria	1470
1.2. Beneficiario de la expropiación	1471
1.3. Expropiado	1473
2. <i>Causa expropriandi</i>	1475
2.1. Su delimitación	1475
2.2. Exigencia formal	1476
3. <i>Objeto</i>	1477
3.1. Bienes y derechos de contenido patrimonial.	1477
3.2. Exclusión.	1478
4. <i>Efectos</i>	1478
4.1. Privación singular	1478
4.2. Justiprecio	1479
V. Procedimiento expropiatorio	1485
1. <i>Procedimiento ordinario</i>	1486
1.1. Requisito previo: declaración de utilidad pública o interés social (remisión)	1486
1.2. Declaración de la necesidad de ocupación	1486
1.3. Fijación del justiprecio	1488
1.4. Pago del justiprecio	1492
1.5. Ocupación	1492
2. <i>Procedimiento urgente</i>	1492
VI. Extinción de la expropiación	1493
1. <i>Desistimiento</i>	1493
2. <i>Reversión</i>	1494
2.1. Caracterización general	1494
2.2. Supuestos	1495
2.3. Devolución de la indemnización expropiatoria.	1497
3. <i>Anulación del procedimiento expropiatorio y vía de hecho</i>	1497
C) PRESTACIONES PÚBLICAS	1499
CAPÍTULO 23	
PRESTACIONES PÚBLICAS	1499
I. Introducción	1499

II.	Actividades no reservadas	1500
	1. <i>Empresas públicas</i>	1500
	1.1. Evolución y situación actual	1500
	1.2. Indiferencia de la forma jurídica	1505
	1.3. Su legitimidad	1507
	1.4. Régimen jurídico	1511
	2. <i>Su prestación a través de contratos o concesiones (remisión)</i>	1515
III.	Servicios sociales obligatorios	1516
	1. <i>Su justificación</i>	1516
	2. <i>Su regulación</i>	1517
	3. <i>No suponen reserva de actividad</i>	1518
	4. <i>Modalidades de prestación</i>	1518
IV.	Actividades reservadas: servicios públicos	1520
	1. <i>Origen y evolución histórica</i>	1520
	2. <i>Su fundamento dogmático</i>	1522
	3. <i>Su legitimidad constitucional</i>	1522
	3.1. Reserva de ley (estatal)	1522
	3.2. Ha de ser una medida necesaria y proporcionada	1523
	4. <i>Naturaleza de la actividad</i>	1525
	4.1. Actividades reservadas	1525
	4.2. El modelo anglosajón de regulación de los servicios públicos	1526
	5. <i>Régimen jurídico (remisión)</i>	1527
	6. <i>Modalidades de prestación del servicio (remisión)</i>	1527
V.	A modo de ejemplo: suministro de agua potable, evacuación y depuración de aguas residuales	1528
	1. <i>Caracterización general</i>	1528
	2. <i>Naturaleza jurídica del recurso</i>	1528
	3. <i>Infraestructuras</i>	1529
	4. <i>Servicios</i>	1529
V.	Infraestructuras públicas	1531
D)	AYUDAS	1535
CAPÍTULO 24		
	AYUDAS	1535
I.	Introducción	1536

II.	Delimitación	1537
	1. <i>Ventajas económicas</i>	1538
	1.1. Concepto material, independiente de la forma jurídica	1538
	1.2. Su carácter no compensatorio	1538
	1.3. Criterio del «inversor en la economía de mercado»	1540
	2. <i>Imputables a autoridades públicas</i>	1542
	3. <i>Con cargo a recursos públicos</i>	1542
	3.1. Medidas que no se realizan con cargo a recursos públicos.	1543
	3.2. Medidas con cargo a recursos públicos.	1544
	4. <i>Selectivas</i>	1545
	4.1. Medidas que beneficien a determinadas empresas, sectores o regiones	1546
	4.2. Las medidas de alcance general no son ayudas	1547
	4.3. En particular, medidas de alcance regional.	1548
	5. <i>Afectadas a actividades u objetivos de interés general</i>	1549
	5.1. Realización de actividades o consecución de resultados de interés general	1549
	5.2. Exclusión de las prestaciones sociales	1549
III.	Unión Europea	1550
	1. <i>Principio general: prohibición de las ayudas estatales</i>	1550
	1.1. Falseen o amenacen falsear la competencia	1550
	1.2. Afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros	1551
	2. <i>Excepciones: objetivos que pueden permitir el otorgamiento de ayudas</i>	1552
	2.1. Su fundamento	1552
	2.2. Supuestos	1552
	2.3. Requisitos generales de compatibilidad	1553
	2.4. Discrecionalidad administrativa	1554
	3. <i>Control administrativo</i>	1555
	3.1. Ayudas existentes	1555
	3.2. Nuevas ayudas.	1556
	4. <i>Ayudas ilegales: invalidez</i>	1558
	4.1. Su delimitación	1558
	4.2. Procedimiento	1559
	5. <i>Incumplimiento: revocación</i>	1563
	6. <i>Deber de recuperación</i>	1563

6.1.	Supuestos	1563
6.2.	Alcance	1564
6.3.	Recuperación conforme al Derecho nacional	1567
6.4.	Determinación de la cantidad a recuperar	1568
IV.	Unión Europea (ii): ayudas de terceros Estados.	1568
V.	Derecho español.	1569
1.	<i>Establecimiento: principios</i>	1569
2.	<i>Defensa de la competencia y la unidad de mercado.</i>	1570
2.1.	Su razón de ser	1570
2.2.	Atribuciones del Estado	1571
3.	<i>Forma jurídica</i>	1572
4.	<i>Procedimiento</i>	1572
4.1.	Otorgamiento directo	1572
4.2.	Como regla, concurrencia competitiva	1573
4.3.	Motivación	1574
5.	<i>Anulación</i>	1575
6.	<i>Obligaciones del beneficiario</i>	1576
7.	<i>Comprobación.</i>	1576
7.1.	Comprobación de la justificación	1576
7.2.	Comprobación de la realización de la actividad	1577
8.	<i>Incumplimiento: reintegro</i>	1577
8.1.	Supuestos	1577
8.2.	Procedimiento	1579
8.3.	Cantidad a reintegrar	1580
E)	SANCIONES	1583

CAPÍTULO 25

SANCIONES ADMINISTRATIVAS	1583
I. Introducción.	1586
II. La potestad sancionadora de la Administración	1587
1. <i>Su reconocimiento.</i>	1587
2. <i>Su razón de ser</i>	1588
3. <i>Su constitucionalidad</i>	1590
3.1. Principio de separación de poderes	1590
3.2. Derecho a la tutela judicial efectiva	1590

4.	<i>Su naturaleza jurídica</i>	1591
4.1.	Su naturaleza administrativa	1591
4.2.	Sus diferencias con la potestad punitiva	1592
III.	Principios jurídicos	1597
1.	<i>Legalidad</i>	1597
1.1.	Reserva de ley	1597
1.2.	Tipicidad	1600
1.3.	Antijuridicidad	1607
1.4.	Irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables	1607
2.	<i>Responsabilidad</i>	1609
2.1.	Imputabilidad	1610
2.2.	Culpabilidad	1614
2.3.	Carácter personal de la responsabilidad	1621
3.	<i>Igualdad</i>	1646
4.	<i>Non bis in idem</i>	1646
4.1.	Prohibición de doble sanción por los mismos hechos, cuando también exista identidad de sujetos y fundamento	1647
4.2.	Prevalencia de la jurisdicción penal	1648
4.3.	Sus matizaciones	1649
5.	<i>Prescripción</i>	1652
5.1.	Prescripción de la infracción	1653
5.2.	Prescripción de la sanción	1655
IV.	Procedimiento (I): derechos y garantías	1656
1.	<i>Derecho de defensa y garantías procedimentales básicas</i>	1656
1.1.	Su relevancia: garantías aplicables	1657
1.2.	Garantías que no se aplican	1657
2.	<i>Derechos y garantías</i>	1658
2.1.	Exigencia de un procedimiento administrativo	1658
2.2.	Derecho a ser informado de la infracción	1659
2.3.	Derecho de acceso al expediente. Información confidencial	1661
2.4.	Derecho a hacer alegaciones y presentar documentos	1662
2.5.	Derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes	1663
2.6.	Derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable	1664

2.7.	Derecho al secreto de las comunicaciones profesionales entre abogado y cliente	1665
2.8.	Derecho a la presunción de inocencia.....	1667
2.9.	Derecho de audiencia	1670
3.	<i>Separación orgánica entre la instrucción y resolución</i>	1670
V.	Procedimiento (II): fases	1671
1.	<i>Iniciación</i>	1671
1.1.	¿Es obligatorio el ejercicio de la potestad sancionadora?.....	1671
1.2.	Actuaciones previas	1675
1.3.	Iniciación de oficio: posición del denunciante	1679
2.	<i>Tramitación</i>	1681
2.1.	Plazos: caducidad	1681
2.2.	Medidas cautelares	1684
2.3.	Derecho de audiencia y alegaciones	1685
2.4.	Prueba	1685
2.5.	Propuesta de resolución	1689
3.	<i>Terminación</i>	1689
3.1.	Reconocimiento anticipado de la infracción y pronto pago	1690
3.2.	Terminación convencional	1693
3.3.	Resolución.....	1696
VI.	Infracciones	1699
1.	<i>Concurso de infracciones</i>	1699
1.1.	Concurso real de infracciones	1699
1.2.	Concurso ideal de infracciones	1699
2.	<i>Infracción continuada</i>	1699
2.1.	Las actuaciones ilícitas pueden prolongarse durante años, en mercados o períodos diferentes.....	1700
2.2.	Puede englobar comportamientos heterogéneos	1701
2.3.	Cabe que los interesados participen desigualmente en la infracción	1701
2.4.	El error en alguno de los comportamientos no desvirtúa la participación en una infracción continuada	1702
3.	<i>Infracción permanente</i>	1702
VII.	Sanciones y medidas accesorias	1703
1.	<i>Sanciones</i>	1703
1.1.	Concepto y clases	1703

1.2.	Sanciones por referencia al volumen de ventas de la empresa . . .	1704
1.3.	Criterios de graduación	1708
1.4.	Igualdad de trato y valor del precedente	1717
1.5.	Control judicial	1718
2.	<i>Exención o reducción de la sanción: programas de clemencia</i>	1719
2.1.	Su justificación	1719
2.2.	La amenaza de la responsabilidad civil	1720
3.	<i>Medidas accesorias</i>	1721
3.1.	En general, no tienen naturaleza sancionadora	1721
3.2.	Su finalidad	1722
4.	<i>Publicidad de las sanciones</i>	1724
5.	<i>Ejecutividad y ejecutoriedad de las sanciones</i>	1725
VIII.	Responsabilidad civil derivada de la infracción	1727
1.	<i>Su determinación</i>	1727
2.	<i>Su independencia respecto de la sanción administrativa</i>	1728

SÉPTIMA PARTE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

CAPÍTULO 26

RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL	1731
I. Introducción	1732
II. Responsabilidad patrimonial por actos legislativos y jurisdiccionales . . .	1734
1. <i>Actos legislativos</i>	1734
1.1. Leyes expropiatorias que no prevean indemnización	1734
1.2. Leyes no expropiatorias cuya aplicación cause daños que el interesado no tenga el deber jurídico de soportar	1735
1.3. Leyes declaradas inconstitucionales	1738
1.4. Leyes contrarias al Derecho de la UE	1741
2. <i>Actuaciones judiciales</i>	1746
2.1. Error judicial	1746
2.2. Administración de Justicia	1749
3. <i>Tribunal Constitucional</i>	1749
III. Responsabilidad patrimonial del Estado por infracción de normas internacionales (remisión)	1749

IV. Responsabilidad patrimonial de la Administración: caracterización general	1750
1. <i>Su afirmación histórica</i>	1750
2. <i>Su evolución en el Derecho español</i>	1751
3. <i>Garantía patrimonial frente a la actuación pública: alcance y límites</i> ..	1753
3.1. Derecho comparado: cobertura de algunas actuaciones que no presuponen culpa, pero sin establecer un régimen de responsabilidad objetiva general	1753
3.2. Derecho español: cobertura de daños antijurídicos.	1754
4. <i>Responsabilidad patrimonial de la UE por actuación de las instituciones europeas</i>	1757
V. Requisitos para la existencia de responsabilidad patrimonial	1758
1. <i>Daño</i>	1758
1.1. Lesión de un derecho o situación jurídica protegida.	1758
1.2. Efectividad del daño	1759
1.3. Evaluable económicamente.	1760
2. <i>Individualizado</i>	1760
3. <i>Imputable a la Administración</i>	1761
3.1. Organización: Administración o entidades bajo su control o supervisión	1761
3.2. Actividad: cualquier modalidad de actuación administrativa ...	1763
4. <i>Título de imputación: antijuridicidad del daño</i>	1765
4.1. Actuación ilícita	1766
4.2. Actuaciones que comporten un riesgo cualificado	1770
4.3. Actuaciones lícitas que comporten un sacrificio especial.	1771
5. <i>Relación de causalidad</i>	1772
5.1. Causalidad adecuada.	1772
5.2. Equivalencia de las condiciones	1773
5.3. Causalidad incierta: juicio probabilístico	1773
5.4. «Pérdida de oportunidad»	1773
6. <i>Responsabilidad directa y acción de regreso</i>	1774
VI. Responsabilidad por culpa in eligendo o in vigilando	1774
1. <i>El particular ha de ser jurídicamente responsable de los daños</i>	1775
2. <i>Los daños han de ser objetivamente imputables a la Administración</i> ...	1775
2.1. Deber de evitar el daño	1775
2.2. Posibilidad de evitar el daño	1775

3.	<i>Su reconocimiento jurisprudencial</i>	1776
VII.	Modulación o exclusión de la responsabilidad administrativa	1778
1.	<i>Responsabilidad concurrente</i>	1778
1.1.	Entre distintas Administraciones públicas	1778
1.2.	Entre la Administración y los particulares	1779
2.	<i>Hecho de un tercero</i>	1779
3.	<i>Culpa de la víctima</i>	1780
4.	<i>Fuerza mayor</i>	1780
VIII.	Prueba	1781
1.	<i>Incumbe al perjudicado</i>	1781
2.	<i>Su flexibilización</i>	1781
2.1.	Principio de facilidad probatoria	1781
2.2.	«Resultado clamoroso»	1782
IX.	Indemnización	1782
1.	<i>Daños evaluables</i>	1782
2.	<i>Criterios de valoración</i>	1783
3.	<i>Momento de valoración y retraso en el pago</i>	1783
4.	<i>Indemnización en dinero o especie</i>	1784
X.	Su exigencia	1784
1.	<i>Prescripción</i>	1784
1.1.	Acción de responsabilidad	1784
1.2.	Derecho a reclamar el pago de la indemnización	1786
2.	<i>Vías para su exigencia</i>	1786
2.1.	Reclamación administrativa	1786
2.2.	Pretensión accesoria en proceso judicial	1786
3.	<i>Unidad jurisdiccional</i>	1787
4.	<i>Aseguramiento del daño</i>	1787
XI.	Cesión del crédito	1788

OCTAVA PARTE CONTROL JUDICIAL

CAPÍTULO 27

JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	1791
I. Introducción	1792

II.	Evolución histórica	1794
	1. <i>Primeras décadas del Estado Constitucional</i>	1794
	2. <i>Sistema de Justicia administrativa</i>	1795
	2.1. Jurisdicción retenida	1795
	2.2. Un paréntesis: la legislación liberal	1795
	2.3. Jurisdicción delegada	1795
	3. <i>Judicialización</i>	1796
	3.1. La Ley Maura de 1904	1796
	3.2. Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956	1796
III.	Bases constitucionales	1797
	1. <i>Estado de Derecho</i>	1797
	2. <i>Principio de separación de poderes</i>	1797
	3. <i>Derechos fundamentales</i>	1797
	3.1. Derecho a la tutela judicial efectiva	1797
	3.2. Prohibición del arbitraje forzoso	1799
	3.3. Derecho a la igualdad en la aplicación de la ley	1799
	3.4. El régimen de los recursos depende del legislador	1800
IV.	Naturaleza y caracteres	1801
	1. <i>Su carácter impugnatorio de la actividad o inactividad de la Administración</i>	1801
	1.1. Evolución legislativa	1801
	1.2. Normativa vigente: ¿superación del carácter revisor?	1802
	2. <i>Defensa de derechos e intereses subjetivos</i>	1805
	3. <i>El juez debe respetar la función de gobierno propia de la Administración</i>	1805
V.	Extensión y límites	1806
	1. <i>Extensión</i>	1806
	1.1. Subjetiva	1806
	1.2. Objetiva	1810
	2. <i>Límites</i>	1818
	2.1. Cuestiones atribuidas a otros órdenes jurisdiccionales	1818
	2.2. Conflictos de Jurisdicción	1820
	2.3. Conflictos de atribuciones	1820
VI.	Órganos de la Jurisdicción	1820
VII.	Las partes	1822

1.	<i>Un proceso entre partes</i>	1822
1.1.	Demandante	1822
1.2.	Demandado	1822
2.	<i>Derecho a la igualdad procesal</i>	1823
3.	<i>Capacidad procesal</i>	1823
4.	<i>Legitimación</i>	1823
4.1.	Legitimación activa	1823
4.2.	Legitimación pasiva	1831
5.	<i>Postulación</i>	1832
VIII.	Objeto del recurso	1832
1.	<i>Clases de pretensiones</i>	1833
1.1.	Pretensiones de anulación	1833
1.2.	Pretensiones de condena	1834
2.	<i>Las pretensiones fijan el contenido y límites del proceso.</i>	1835
IX.	Procedimiento	1836
1.	<i>Diligencias preliminares.</i>	1836
1.1.	Declaración de lesividad (remisión)	1836
1.2.	Litigios entre Administraciones públicas: requerimiento previo	1836
2.	<i>Interposición del recurso</i>	1836
2.1.	Plazo	1836
2.2.	Efectos.	1838
3.	<i>Tutela cautelar</i>	1839
3.1.	Su vinculación al derecho a la tutela judicial efectiva	1839
3.2.	No debe prejuzgar el fondo del asunto	1841
3.3.	Clases de medidas cautelares	1841
3.4.	Medidas cautelares provisionálísimas.	1841
3.5.	Criterios materiales para su adopción	1842
3.6.	Solicitud, tramitación y duración	1843
3.7.	Efectos.	1844
4.	<i>Tramitación.</i>	1844
4.1.	Escrito de interposición.	1844
4.2.	Trámite de subsanación.	1845
4.3.	Reclamación del expediente	1845
4.4.	Emplazamiento	1845

4.5.	Personación	1847
4.6.	Demanda y contestación	1847
4.7.	Prueba	1847
4.8.	Vista y conclusiones	1851
5.	<i>Terminación (i)</i>	1853
5.1.	Inadmisión anticipada del recurso.	1853
5.2.	Desistimiento	1853
5.3.	Transacción	1853
5.4.	Allanamiento	1853
5.5.	Satisfacción extraprocésal de la pretensión: pérdida sobrevinida de objeto del recurso	1854
6.	<i>Terminación (ii): la sentencia</i>	1854
6.1.	Contenido	1854
6.2.	Alcance subjetivo	1859
6.3.	Publicidad	1860
7.	<i>Ejecución</i>	1861
7.1.	Caracterización general	1861
7.2.	Supuestos particulares	1863
8.	<i>Extensión de los efectos de la sentencia</i>	1866
X.	Recursos	1868
1.	<i>Apelación</i>	1868
1.1.	Sentencias y autos apelables	1868
1.2.	Legitimación	1870
1.3.	Efectos	1870
1.4.	Tramitación	1871
2.	<i>Casación</i>	1872
2.1.	Naturaleza y alcance	1872
2.2.	Legitimación	1873
2.3.	Sentencias y autos susceptibles de recurso	1873
2.4.	Pretensiones	1875
2.5.	Tramitación	1875
2.6.	Sentencia	1878
3.	<i>Súplica</i>	1879
4.	<i>Revisión</i>	1879
4.1.	Su carácter extraordinario	1879

4.2.	Motivos	1880
4.3.	Legitimación	1883
4.4.	Plazos y procedimiento	1884
4.5.	Efectos	1884
XI.	Costas del proceso	1884
XII.	Procedimientos especiales	1886
1.	<i>Abreviado</i>	1886
2.	<i>Protección de los derechos fundamentales</i>	1886
3.	<i>Cuestión de ilegalidad</i>	1888
4.	<i>Suspensión administrativa previa de acuerdos</i>	1888
5.	<i>Procedimiento en garantía de la unidad de mercado</i>	1888
6.	<i>Procedimiento para la declaración judicial de la extinción de partidos políticos</i>	1888
	BIBLIOGRAFÍA	1889

En un proceso de *concentración empresarial*, la vulneración del derecho de defensa por parte de la Comisión por no haber comunicado a los interesados el modelo econométrico utilizado *no permite concluir que, en ausencia de dicha infracción, la operación hubiera sido autorizada*¹⁵⁶. Se entiende que no existe una relación de causalidad, en la medida en que la prohibición de la concentración se basó en el análisis de varios elementos, no solo en el efectuado a partir del modelo econométrico utilizado.

V. REQUISITOS PARA LA EXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

1. DAÑO

1.1. Lesión de un derecho o situación jurídica protegida

57. El presupuesto para la existencia de responsabilidad es que se haya lesionado un derecho o una situación jurídica protegida. El daño puede ser *físico, patrimonial o moral*.

(i) En este sentido, por ejemplo, la *privación al propietario del terreno del aprovechamiento de los recursos mineros de la Sección A) existentes en su propiedad* constituye un daño indemnizable, aunque no estén en explotación (en el curso de un procedimiento de expropiación sólo había acordado con la entidad expropiante la extracción de tierra, pero no de minerales)¹⁵⁷, ya que la legislación le reconoce un *derecho consolidado a su aprovechamiento*. (ii) Como un nuevo ejemplo, la *indebida postergación del interesado en su derecho a ocupar un cargo* da lugar a una lesión resarcible¹⁵⁸. A este respecto, es preciso indemnizar las consecuencias económicas y administrativas derivadas de la falta del nombramiento para el desempeño del cargo (retribuciones, derechos sociales y reconocimiento de los servicios efectivos)¹⁵⁹.

58. En cambio, no existe responsabilidad patrimonial en los casos en los que la actuación pública *no lesiona un derecho o una situación jurídica protegida*.

(i) En el ámbito urbanístico, esto es lo que sucede cuando las *limitaciones edificatorias* resultan directamente de la normativa aplicable o cuando el interesado *no ha patrimonializado* su derecho a edificar, mediante la obtención de la correspondiente licencia o la contribución efectiva al proceso edificatorio¹⁶⁰. (ii) Por la misma razón, no existe responsabilidad de la Administración autonómica que autoriza al Ayuntamiento a realizar una actuación (relleno de la cantera) *incompatible con la autorización extractiva que previamente había otorgado* a un tercero (explotación de una cantera), si éste *no había patrimonializado* su derecho, por faltarle las preceptivas licencias urbanísticas municipales¹⁶¹. (iii) La *denegación de una autorización* para realizar un determinado proyecto constructivo (viviendas familiares en hilera), por razón de la *protección de un bien de interés cultural*, no excluye la viabilidad de otros posibles aprovechamientos, por lo que no hay un daño¹⁶². (iv) En el caso de *anulación de la licencia de construcción*, derivada de la anulación de las *normas urbanísticas*, el interesado tiene derecho al resarcimiento

156. Asuntos T-834/17 and T-540/18, *United Parcel Service v. Comisión*, EU:T:2022:84, margs. 357-358; asunto T-351/03, *Schneider Electric v. Comisión*, EU:T:2007:212, margs. 266 y 268.

157. ECLI:ES:TS:2018:3778, FFJJ 2.º y 3.º.

158. ECLI:ES:TS:2018:4332, FJ 6.º.

159. ECLI:ES:TS:2019:3767, FJ 2.º.

160. ECLI:ES:TS:2016:5340.

161. ECLI:ES:TS:2015056, FJ 2.º.

162. ECLI:ES:TS:2016:540.

de los daños y perjuicios ocasionados por la actuación edificatoria, realizados en la confianza legítima de su legalidad, pero no tiene derecho a ser resarcido por la pérdida de facultades indemnizatorias, ya que en realidad el ordenamiento jurídico no le reconozca este derecho¹⁶³. (v) La anulación del *procedimiento de contratación* no ocasiona un daño a la empresa que *no fue adjudicataria*¹⁶⁴. (vi) La *denegación* de una concesión de explotación de un puerto deportivo no lesiona la confianza legítima del interesado, cuando la Administración se limita a tramitar el expediente, sin comprometer una respuesta positiva¹⁶⁵. (vii) La previsión normativa de que la Administración compensará a los propietarios por los daños sufridos como consecuencia del *tratamiento de una plaga vegetal* lo es a título de *subvención* o apoyo financiero, no de responsabilidad patrimonial, ya que *no existe una lesión* causada por la actuación de la Administración, sino el deber del interesado de combatir dichos fenómenos¹⁶⁶.

59. Más aún, el *comportamiento ilegal* de la Administración no genera automáticamente responsabilidad, sino que *es preciso demostrar el daño* (por ejemplo, una mala *praxis* profesional en una prestación sanitaria)¹⁶⁷.

La *prolongación abusiva de la interinidad* en el empleo público no necesariamente implica que quien se encontró en dicha situación haya sufrido un daño efectivo, por lo que no puede reconocerse de manera automática un derecho a ser indemnizado¹⁶⁸. El interesado deberá, pues, demostrar que se ha producido una lesión física o moral, una disminución patrimonial o una pérdida de oportunidad.

60. Se puede causar el daño no solo a un particular, sino también a una *entidad pública*, que tendrá una pretensión indemnizatoria frente al sujeto responsable¹⁶⁹.

61. A ello habría que añadir que la lesión *no debe resultar del incumplimiento de un contrato* (por ejemplo, de un convenio de planeamiento), en cuyo caso no estaríamos ante un supuesto de responsabilidad extracontractual, sino *contractual* (cuya exigencia requeriría la previa resolución del convenio por incumplimiento)¹⁷⁰.

1.2. Efectividad del daño

62. El daño ha de ser *efectivo* (art. 32.2 LSP), es decir, no hipotético, potencial o que requiera ser declarado.

En este sentido, los daños que resulten de un *acto administrativo pendiente de resolución judicial* no se entienden producidos hasta que ésta se dicte, ya que —en caso de estimarse el recurso— (en principio) no existiría el perjuicio¹⁷¹.

63. La *anulación* en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas, por sí misma, no presupone derecho a la indemnización (art. 32.1, párrafo 2.º, LSP).

163. ECLI:ES:TS:2018:161, FJ 4º.

164. ECLI:ES:TS:2018:116, FJ 6º.

165. ECLI:ES:TS:2018:3592, FJ 4º.

166. ECLI:ES:TS:2018:2502, FJ 3º.

167. ECLI:ES:TS:2017:1820, FJ 5º.

168. ECLI:ES:TS:2021:4826, FJ 10º.

169. ECLI:ES:TS:2016:1120, FJ 3º.

170. ECLI:ES:TS:2021:541, FFJJ 5.º y 6.º; ECLI:ES:TS:2021:2624, FJ 3º.

171. ECLI:ES:TS:2022:1335, FJ 3º.

(i) En el caso de anulación de *planes urbanísticos*, por ejemplo, se exige que la norma hubiera llegado a crear «una apariencia de legalidad de tal intensidad que haya sido el fundamento de la inversión realizada»¹⁷². Desde esta perspectiva, está ausente la responsabilidad patrimonial cuando el interesado era consciente del riesgo que asumía al adquirir la propiedad. (ii) No obstante, el daño puede consistir en la *pérdida de oportunidad* que sufre el perjudicado (falta de prestación de asistencia diplomática por el Estado, que priva al perjudicado de la posibilidad de haber obtenido una reparación¹⁷³).

1.3. Evaluable económicamente

64. El daño ha de ser también *evaluable económicamente* (art. 32.2 LSP). En realidad, todos los daños lo son. Lo que puede ser más discutible son los criterios utilizados para evaluarlos. En particular, resulta difícil la evaluación de los *daños morales*.

En supuestos de *intervenciones médicas fallidas*, realizadas conforme a la *lex artis*, la responsabilidad patrimonial puede surgir, no por los daños derivados del tratamiento, sino por daño moral, que ha de ser valorado conforme a las circunstancias concurrentes (situación del paciente, necesidad de la intervención, correcta actuación médica). (i) Así, por ejemplo, la jurisprudencia reconoce el derecho a ser indemnizado en las *intervenciones médicas fallidas*, realizadas conforme a la *lex artis*, pero sin haber obtenido previamente el *consentimiento informado* del paciente¹⁷⁴. (ii) Se considera infracción de la *lex artis* la falta de información al paciente que va a ser intervenido quirúrgicamente del posible *riesgo de infección hospitalaria*, lo que vicia su consentimiento¹⁷⁵.

2. INDIVIDUALIZADO

65. El daño ha de individualizarse en una *persona o en un grupo de personas* (art. 32.2 LSP). Esto significa excluir los daños que se causan a la *generalidad* (vecinos de un municipio, ciudadanos de un país, industriales, agricultores, etc.). La responsabilidad se distingue así de lo que pueden considerarse *cargas comunes de la vida social*¹⁷⁶. Las finanzas públicas resultarían insuficientes para cubrir los perjuicios que afectasen a extensos sectores de individuos. Además, no tendría sentido que el conjunto de los ciudadanos indemnizase los daños causados al conjunto de los ciudadanos.

Los daños causados por el *funcionamiento normal* de los servicios públicos «no son, como regla, indemnizables supuesta su generalidad y el deber jurídico que pesa sobre todos los ciudadanos de contribuir a las cargas comunes. La generalidad del daño impide, pues, la calificación de éste como lesión en sentido técnico»¹⁷⁷.

66. La Ley contempla la posibilidad de indemnizar a *colectivos* («grupo de personas») a los que se causa un *sacrificio especial* respecto del conjunto de los ciudadanos.

No obstante, se plantea aquí un problema de *límites*, ya que no siempre es fácil distinguir (i) cuándo los daños afectan a un grupo *individualizado* de personas (obras en la vía pública que dificultan el acceso a los comercios de una calle) (ii) y cuándo son perjuicios que, por

172. ECLI:ES:TS:2017:3835, FJ 3º.

173. ECLI:ES:TS:2021:3026, FJ 6º.

174. ECLI:ES:TS:2018:1545, FJ 5º.

175. ECLI:ES:TS:2021:550, FJ 5º.

176. García de Enterría y Fernández Rodríguez, Curso de Derecho Administrativo II 2024, 416 y ss.

177. Fernández Rodríguez 1989, 430.

su *generalidad*, han de considerarse cargas comunes de la vida social (*culpa in vigilando* de las autoridades de supervisión que contribuye a la crisis financiera).

Es ésta una cuestión de grado, cuya concreción «dependerá, en última instancia, de los criterios que de modo empírico vaya forjando la jurisprudencia en una prudente ponderación de la sensibilidad social (que no es la misma, desde luego, en todos los países ni en todas las épocas) y de las disponibilidades de recursos públicos para hacer frente a las indemnizaciones»¹⁷⁸.

(i) En la lucha contra la pandemia *Covid-19*, «las medidas que se adoptaron para los distintos y amplios sectores de actividad estuvieron dotadas del suficiente grado de generalidad como para afirmar que los menoscabos sufridos deban encuadrarse en la categoría de carga colectiva. La *sociedad* en su conjunto tuvo que soportar las decisiones adoptadas por los poderes públicos para preservar la salud y la vida de los ciudadanos, de manera que la vía de reparación o minoración de daños para aquellos que la padecieron con mayor intensidad, de ser procedente, tiene que ser la de las ayudas públicas —que se concedieron ampliamente—, pero no la de la responsabilidad patrimonial que exige como presupuesto inexcusable de una antijuridicidad que aquí no es predicable» (cursiva y negrita añadidas)¹⁷⁹. (ii) «La sociedad en su conjunto tuvo que soportar las decisiones adoptadas por los poderes públicos para preservar la salud y la vida de los ciudadanos, de manera que la vía de reparación o minoración de daños para aquellos que la padecieron con mayor intensidad, de ser procedente, tiene que ser la de las *ayudas* públicas —que se concedieron ampliamente—, pero no la de la responsabilidad patrimonial que exige como presupuesto inexcusable de una antijuridicidad que aquí no es predicable»¹⁸⁰.

3. IMPUTABLE A LA ADMINISTRACIÓN

67. El daño ha de ser imputable a la actuación u omisión de la Administración. En concreto, la Administración es responsable de los daños que sufran los particulares como consecuencia del funcionamiento de los *servicios públicos* (arts. 106.2 CE y art. 32.1, párrafo 1.º, LSP). La cuestión es: (3.1) ¿qué se entiende por *Administración*? (3.2) y ¿qué es un *servicio público*?

3.1. Organización: Administración o entidades bajo su control o supervisión

A. Autoridades y empleados públicos

68. La Administración es una organización, por lo que —en último término— las actuaciones causantes del daño se referirán a las *autoridades y empleados públicos* (funcionarios y contratados laborales) a través de los que aquélla actúa (art. 36.1 LSP). (i) La única exigencia es que la conducta del agente se manifieste en el desempeño del cargo, de forma que el daño resultante se presente como *expresión del funcionamiento del servicio*.

En consecuencia, no se imputan a la Administración las actuaciones del personal a su servicio que realicen en su *esfera privada* (por ejemplo, con ocasión del ejercicio de su derecho de huelga) o, al menos, en condiciones que denoten de manera ostensible que no actúan en nombre de la entidad pública para la que trabajan (funcionario del Ministerio de Educación y Ciencia que por las tardes expide en su domicilio títulos de odontología).

178. J. A. Santamaría Pastor, Principios de Derecho Administrativo General II 2023, 416.

179. ECLI:ES:TS:2023:4683, FJ 7º.

180. ECLI:ES:TS:2024:1478, FJ 7º.

(ii) La imputación del daño a la Administración se produce también en el caso de que la actuación haya sido realizada de manera *dolosa, culposa*, o incluso, mediando un delito.

B. Organizaciones instrumentales, públicas o privadas

69. Durante mucho tiempo, existió una *dualidad* de regímenes de responsabilidad, de manera que la actuación de la Administración en régimen de Derecho privado desencadenaba una responsabilidad de Derecho civil. No obstante, la *Ley 30/1992 unificó* el régimen de la responsabilidad administrativa, con independencia de que las Administraciones actúen *sometidas al Derecho privado*. Se trataba de evitar que el mero cambio de forma jurídica disminuyese las garantías de los particulares. La cuestión es si este régimen de responsabilidad patrimonial se extiende también a las *organizaciones instrumentales* controladas por las Administraciones públicas.

70. No hay duda de que el régimen de responsabilidad patrimonial público se extiende a las *entidades públicas instrumentales* (organismos públicos y entidades de Derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones públicas), aunque actúen en régimen jurídico-privado (entes públicos empresariales).

71. Más discutible es la aplicabilidad del régimen jurídico-público a las entidades *privadas* controladas por la Administración¹⁸¹. En principio, estas entidades se rigen por el *Derecho privado*, salvo en aquellos aspectos en los que resulte expresamente aplicable la normativa pública. La cuestión es que el art. 35 LSP dispone que el régimen jurídico-administrativo se aplica también cuando la «*responsabilidad se exija directamente a la entidad de derecho privado a través de la cual actúe la Administración* o a la entidad que cubra su responsabilidad». En este sentido, podría sostenerse que las sociedades públicas mercantiles y fundaciones públicas están sujetas al régimen de responsabilidad jurídico-público¹⁸².

C. Contratista

72. En relación con los daños y perjuicios causados en la ejecución de un contrato público (i) la *Administración* solo responde cuando hayan sido ocasionados como consecuencia de una *orden* suya, o resulten de los *vicios* del proyecto que ella misma haya elaborado (arts. art. 32.9 LSP y 198 LCSP)¹⁸³. (ii) En los demás casos, el *contratista* deberá indemnizar los daños que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

La gestión indirecta del servicio cambia, pues, el régimen de responsabilidad, lo que puede ser más difícil de aceptar en determinados servicios, como —por ejemplo— en el ámbito de las prestaciones sanitarias¹⁸⁴.

Dentro del año siguiente a la producción del hecho, los interesados podrán requerir previamente al órgano de contratación para que *se pronuncie* sobre a cuál de las partes

181. Cueto Pérez, Incidencia de las Leyes 39 y 40/2015 en la responsabilidad patrimonial por asistencia sanitaria en supuestos de gestión privada 2016, 320-323.

182. Sánchez Morón, Derecho Administrativo. Parte General 2022, 969.

183. Horgué Baena 1998, 337-367.

184. Cueto Pérez 2016, 323-327.

contratantes corresponde la responsabilidad de los daños (art. 198.3 LCSP). El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción.

73. Idéntico régimen se aplica a los daños que el titular de una *concesión demanial* ocasione a terceros (por ejemplo, desbordamiento de un cauce de agua como consecuencia de las obras realizadas por el concesionario)¹⁸⁵.

D. *Personas bajo la supervisión de la Administración*

74. La imputación del daño a la Administración *no requiere la incorporación del agente que lo causa a la organización administrativa*. Lo relevante es que el funcionamiento de los *servicios públicos* haya sido determinante de los perjuicios (*culpa in eligendo* o *in vigilando*).

En este sentido, por ejemplo, se sanciona la responsabilidad de la Administración por no haber exigido al agente urbanizador el cumplimiento de sus obligaciones, lo que determina el retraso del propietario de las parcelas en poder hacer uso de ellas¹⁸⁶.

No obstante, esta apreciación no siempre ha sido tenida en cuenta por la jurisprudencia, lo que en ocasiones ha llevado a forzar la incorporación a la organización administrativa de actuaciones realizadas por particulares, aunque fomentadas, tuteladas o amparadas por la Administración¹⁸⁷.

3.2. **Actividad: cualquier modalidad de actuación administrativa**

75. En sentido estricto, el servicio público comporta la reserva a los poderes públicos de actividades esenciales (distribución de agua, transporte colectivo de viajeros en las ciudades, etc.), con objeto de organizar su prestación a los ciudadanos en un régimen de Derecho Administrativo (art. 128.2 CE). No es ésta, sin embargo, la delimitación que puede aceptarse a efectos de responsabilidad. No tendría justificación que la Administración sólo respondiera en las actividades públicas prestacionales y no en las restantes modalidades de intervención pública. El art. 106.2 CE ha querido sancionar un régimen general de responsabilidad de la Administración. Ha de adoptarse, pues, una *delimitación amplísima del servicio público, equivalente a toda actuación administrativa*¹⁸⁸.

Beladiez maneja incluso un concepto más amplio de servicio público, que comprende también las actividades privadas que objetivamente puedan ser consideradas como de servicio público¹⁸⁹. No obstante, las actividades privadas, son privadas, aunque merezcan la calificación de servicios esenciales o de interés general. En consecuencia, su régimen jurídico es el Derecho privado, salvo en los aspectos que sea objeto de regulación administrativa.

76. La responsabilidad se produce tanto por *acciones* como por *omisiones*, siempre que éstas sean la causa eficiente del daño.

185. ECLI:ES:TS:2016:4625, FJ 5º.

186. ECLI:ES:TS:2021:721, FFJJ 3.º y 4.º.

187. STS de 17.11.1998 (RJ 9149).

188. Parada Vázquez, Derecho Administrativo II 2017, 505-507.

189. Beladiez Rojo, Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos 1997, 32 y ss.

A este respecto, hay que tener en cuenta que, en *Massachusetts v. EPA*¹⁹⁰, el juez declaró el incumplimiento por parte de la Agencia de su deber de regular las emisiones de efecto invernadero, lo que (se entiende que) contribuiría a disminuir los daños por desastres naturales atribuidos al calentamiento global¹⁹¹.

En esta línea, la *jurisprudencia* entiende que el servicio público equivale al ejercicio de las *competencias* atribuidas a las Administraciones en el giro o tráfico de la actividad prestacional que se le encomienda, sea por acción u omisión¹⁹².

Con todo, no debe perderse de vista que la responsabilidad pública solo puede derivarse de la actuación —directa o indirecta, por acción u omisión— de la propia Administración, no de personas privadas (salvo en los supuestos excepcionales en que éstos ejerciten potestades públicas delegadas).

77. Así las cosas, la responsabilidad patrimonial puede surgir por los daños y perjuicios causados a través de *cualquiera de las actuaciones realizadas por la Administración o de las entidades bajo su control*:

(i) aprobación de *reglamentos*:

Responsabilidad administrativa por las lesiones ocasionadas en un incendio producido en una caseta particular instalada en una feria (tercero ajeno a la Administración). La imputación del daño a la Administración está en la aprobación de la *ordenanza* municipal por la que se regía la feria, que permitía el uso de materiales de rápida y completa combustión¹⁹³.

(ii) *supervisión administrativa* (controles preventivos y títulos habilitantes, actividad de vigilancia, inspección y control):

Retraso en el otorgamiento de autorizaciones (art. 240 TrLS)¹⁹⁴; suspensión del otorgamiento de autorizaciones¹⁹⁵; reconocimiento judicial del derecho del particular a obtener la autorización indebidamente denegada¹⁹⁶; suspensión ilegal de la actividad autorizada; prohibición de una actividad que venía funcionando en virtud de una licencia implícitamente otorgada¹⁹⁷; revocación de la autorización sin seguir el procedimiento establecido; anulación indebida de la licencia de apertura¹⁹⁸; clausura improcedente de una lotería: responsabilidad administrativa por funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos¹⁹⁹.

(iii) otorgamiento de *ayudas*; (iv) actividad *prestacional* pública:

190. *Massachusetts v Environmental Protection Agency*, 549 U.S. 497 (2007).

191. <https://www.theregview.org/2020/01/02/sevener-standing-up-climate-change/> (consulta: 1.3.2020).

192. ECLI:ES:TS:2021:4481, FJ 3.º; STS de 25.5.1995 (RJ 1995, 4031); STS de 5.6.1989 (RJ 1989, 4338); STS de 28.1.1993 (RJ 1993, 422).

193. STS de 13.9.1991 (RJ 1991, 6597).

194. STS de 25.6.1973 (RJ 21973, 877) y de 30 de marzo de 1981 (RJ 1981, 1431).

195. STS de 27.6.1996 (RJ 1996, 5335).

196. STS de 24.3.1992 (RJ 1992, 3386); STS de 15.7.1992 (RJ 1992, 6161).

197. STS de 11.1.1994 (RJ 1994, 296).

198. STS de 3.12.1986.

199. STS de 6.10.1995 (RJ 1995, 7790).

Lesiones sufridas por enfermo mental en hospital como consecuencia de incendio, al hallarse sujeto mecánicamente a la cama²⁰⁰; fallecido en hospital por negligencia médica²⁰¹; denegación de matrícula en la Universidad²⁰²; daños producidos por fuegos artificiales organizados por un organismo autónomo local con ocasión de las fiestas municipales²⁰³; muerte de recluso dentro de la prisión, al no haberse tomado por los funcionarios las medidas necesarias para evitar dicho suceso²⁰⁴.

(v) daños producidos en la ejecución de **contratos** administrativos que sean consecuencia de órdenes de la Administración o de vicios del proyecto aprobado por ésta (art. 32.9 LSP); (vi) actuaciones relacionadas con el **empleo público**²⁰⁵; (vi) gestión de **bienes** e infraestructuras públicas:

Accidente de ciclista debido a la existencia de un bache en la carretera²⁰⁶, accidente automovilístico mortal, debido exclusivamente a la acumulación de gravilla en el centro de la calzada²⁰⁷.

(viii) actuaciones **materiales** de la Administración:

Daños derivados de maniobras militares; daños ocasionados por la acción de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; ocupación de terrenos para construcción de autopista, sin que se haya producido su previa expropiación; ascensor de hospital público que se desploma produciendo víctimas mortales, etc.

4. TÍTULO DE IMPUTACIÓN: ANTIJURIDICIDAD DEL DAÑO

78. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley (art. 32.1, párrafo 1.º, LSP).

En concreto, la *antijuridicidad* del daño tiene un triple fundamento²⁰⁸: (i) su actuación **ilegal** o negligente; (ii) el **riesgo** que comportan determinadas actuaciones públicas; (iii) el principio de **igualdad** de los ciudadanos ante las cargas públicas, que trata de reparar actuaciones lícitas que causan un sacrificio singular a ciudadanos concretos.

79. La responsabilidad *no siempre presupone, pues, la ilicitud del comportamiento* (funcionamiento anormal), sino que en algunos casos también puede surgir cuando la Administración actúa de manera legal, aplicando la diligencia debida (funcionamiento normal de los servicios públicos). Sin embargo, como venimos razonando, esto no significa que se haya establecido un régimen de responsabilidad objetiva.

200. STS de 24.10.1995 (RJ 1995, 7155).

201. STS de 9.10.95 (RJ 1995, 7047).

202. STS 18.9.95 (RJ 1995, 6731).

203. STS 23.2.95 (RJ 1995, 1280).

204. STS 13.6.95 (RJ 1995, 4675).

205. STS de 13.12.1995 (RJ 1995, 9794).

206. ECLI:ES:TS:2016:876, FJ 3º.

207. STS de 25.2.1995 (RJ 1995, 2096).

208. Laguna de Paz, La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos 2019, 52-57.

4.1. Actuación ilícita

A. Su delimitación

80. El funcionamiento *anormal* de los servicios públicos es la principal y más clara fuente de responsabilidad patrimonial de la Administración. En estos casos estamos ante una actuación *ilícita* de la Administración, que resulta de no haber actuado conforme a las exigencias legales, ni haber observado los estándares de calidad o diligencia debidos.

81. La actuación ilícita comporta también una actuación *culpable*, sin perjuicio de la matización que a continuación se hará. La exigencia de culpabilidad *excluiría la responsabilidad* cuando la actuación administrativa se reputa *ilegal*, pero —sin embargo— no pueda decirse que exprese un funcionamiento anormal de la Administración (salvo que actúen los otros dos títulos de imputación).

Este podría ser el caso cuando la Administración actúa en base a una *interpretación razonable del ordenamiento jurídico*, por más que finalmente pueda entenderse contraria al ordenamiento jurídico (lo que, por ejemplo, puede dar lugar a la anulación del reglamento). En este caso, se habrían observado los estándares normales de funcionamiento del servicio, lo que excluiría la antijuridicidad del daño.

No obstante —en materia de responsabilidad patrimonial—, la culpabilidad se entiende en sentido objetivo, es decir, no tanto como reprochabilidad subjetiva del comportamiento, sino como *infracción del deber de diligencia debida*²⁰⁹.

En esta misma línea, la jurisprudencia alemana tiende también a objetivar la culpabilidad, lo que se dice que supone una cierta aproximación a un régimen de responsabilidad objetiva²¹⁰.

A este respecto, cabe exigir un *elevado nivel de diligencia* a la Administración, dado que es una organización que cuenta con los adecuados medios materiales y personales para el ejercicio de sus funciones²¹¹.

Así (i) la Administración responde por: el *deficiente mantenimiento de infraestructuras*, que provoca un accidente; la privación de un bien por la vía de hecho, no siendo posible su devolución²¹²; la anulación de la convocatoria de un concurso para la asignación de potencia eólica²¹³, etc. (ii) En actuaciones médicas, la falta de *consentimiento informado* se considera un incumplimiento de la «*lex artis*» y, por tanto, un funcionamiento anormal del servicio público.

B. En particular, anulación de normas y actos discrecionales

82. La anulación de normas o actos discrecionales —o que comporten la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados— solo origina responsabilidad cuando la *decisión no esté razonada, ni sea razonable*²¹⁴.

209. Mir Puigpelat 2002, 256 y ss.

210. Wolf, Bachof, y otros, Verwaltungsrecht II 2010, 35-36, marg. 91, 96 y 97.

211. Wolf, Bachof, y otros 2010, 35, marg. 94.

212. ECLI:ES:TS:2016:2175, FJ 3º.

213. ECLI:ES:TS:2020:156, FJ 7º.

214. ECLI:ES:TS:2017:3415, FJ 3º.

La anulación de un reglamento (plan de urbanismo) solo genera responsabilidad patrimonial «cuando la norma anulada no fuese razonable y motivada, porque si lo fuera se excluye la exigencia de que los ciudadanos no deban soportar el perjuicio ocasionado»²¹⁵.

Esta jurisprudencia ha sido criticada, por entender que es contradictoria, ya que —si se anula una decisión administrativa discrecional—, precisamente, es porque no es razonable²¹⁶, lo que se ha dicho que es un oxímoron²¹⁷. En la mayor parte de los casos, así será. La anulación de la actuación administrativa generará responsabilidad patrimonial. No obstante, cabe pensar en actuaciones finalmente ilícitas (por ejemplo, un reglamento invalidado por ser contrario a una norma de la UE), que —sin embargo— en el momento de su adopción no pudieran reputarse claramente ilícitas (la disconformidad puede resultar de una nueva línea jurisprudencial de los tribunales europeos).

83. La jurisprudencia entiende que es posible la reclamación de la responsabilidad patrimonial, *aunque no se hayan impugnado las normas* cuya aplicación genera el daño²¹⁸. Entre otras razones, el daño puede manifestarse después de que haya transcurrido el plazo previsto para la impugnación de la norma.

84. En aplicación de esta doctrina, de manera *casuística*, la jurisprudencia se enfrenta con las reclamaciones de responsabilidad patrimonial derivadas de la anulación de normas y actos discrecionales.

(i) Así, se declara la responsabilidad patrimonial cuando existe una falta de correspondencia con la *realidad* o una interpretación jurídica *carente de fundamento*. Esto es lo que sucede con el otorgamiento de una licencia ilegal, después anulada, mediante una decisión no razonada, ni razonable²¹⁹. (ii) La responsabilidad patrimonial de la Administración surge ante la *reducción no justificada del volumen de agua* destinado al riego²²⁰. (iii) La *anulación de la adjudicación de una licencia* de expendeduría de tabaco y timbre por la indebida aplicación de un baremo objetivo, con escaso margen de apreciación, da lugar a la responsabilidad de la Administración, que ha de compensar al licitador indebidamente postergado por el daño causado por el retraso de más de diez años en la obtención de la licencia a la que tenía derecho²²¹. (iv) La *denegación indebida de una concesión* de transporte regular de viajeros también da lugar al surgimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración, al considerarse una decisión no razonada, ni razonable²²².

215. ECLI:ES:TS:2024:1022, FJ 6°.

216. Díez Sastre, *Culpa vs. ilegalidad: de nuevo sobre el fundamento de la responsabilidad por acto administrativo* 2012, 6.

217. Fernández Rodríguez, *De nuevo sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños producidos por actos administrativos anulados por sentencia firme* 2022, 201.

218. ECLI:ES:TS:2019:2009, FJ 4°.

219. ECLI:ES:TS:2017:1723, FJ 2°.

220. ECLI:ES:TS:2018:153, FJ 3°.

221. ECLI:ES:TS:2016:5053, FJ 2°.

222. ECLI:ES:TS:2016:1411, FFJJ 6.º y 7.º.

C. Exclusión de la responsabilidad

a) Existencia de un título legítimo

85. No existe el deber de indemnizar cuando haya un *título legítimo* para la imposición del daño (deberes tributarios, cesiones urbanísticas, etc.). En realidad, *no hay daño*, entendido como lesión antijurídica.

(i) En este sentido, por ejemplo, no existe responsabilidad patrimonial por la *mala imagen que genera en la opinión pública el recurso interpuesto por la Administración* autonómica frente al otorgamiento de una licencia urbanística municipal, aunque sea inadmitido²²³. A este respecto, se toma en cuenta que el recurso se plantea en el ejercicio de las competencias de la Administración y que las actuaciones judiciales son públicas. (ii) Idéntica es la conclusión en relación con las *actuaciones de la inspección* que, ante los indicios de delito fiscal, traslada a la fiscalía informe, que da lugar a la apertura de un proceso penal, que termina con sentencia absolutoria²²⁴. (iii) No existe tampoco responsabilidad patrimonial por los *gastos de asesoramiento jurídico* en que pueda haber incurrido el particular en relación con un *procedimiento administrativo expropiatorio* (del que la Administración después desiste)²²⁵. La razón está en que dicho asesoramiento no solo no es preceptivo, sino que —en el curso del procedimiento administrativo— la Administración está obligada a proteger todos los derechos en juego, incluidos los del sujeto expropiado.

b) Daños imprevisibles

86. No serán indemnizables los daños que deriven de hechos o circunstancias que *no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica* en el momento de su producción²²⁶, sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que puedan establecerse (art. 34.1 LSP).

c) Actuación del perjudicado

87. La responsabilidad se puede también excluir o minorar cuando el daño resulte de la propia *actuación del perjudicado*, dolosa o culposa (engañosa presentación de la documentación a la Administración).

En este sentido, no son indemnizables los daños generados por la *actuación ilícita del interesado*: construcción de unas instalaciones, si el interesado conocía la suspensión de la eficacia de la licencia²²⁷.

d) Estándares normales de funcionamiento del servicio

88. De acuerdo con la *jurisprudencia*, no existe el deber jurídico de indemnizar cuando *no se hayan rebasado los estándares normales de funcionamiento del servicio*:

223. ECLI:ES:TS:2018:82, FJ 3º.

224. ECLI:ES:TS:2017:4027, FJ 3º.

225. ECLI:ES:TS:2021:1189, FJ 3º.

226. Esteve Pardo, La protección de la ignorancia. Exclusión de responsabilidad por los riesgos desconocidos 2003, 58 y ss.

227. ECLI:ES:TS:2017:1723, FJ 3º.

«para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los *estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social*. No existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguientemente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable» (cursiva añadida)²²⁸.

89. Lo que deba considerarse funcionamiento *anormal* de la Administración remite a unos estándares o niveles medios de rendimiento de los servicios, que están en función del grado de sensibilidad social de cada época y de su desarrollo efectivo²²⁹, y que en cada momento ha de fijar la jurisprudencia²³⁰. La prestación de servicios públicos por debajo de sus niveles normales de funcionamiento representa una actuación administrativa deficiente y, por tanto, *culposa* de la Administración (en las condiciones espacio-temporales era posible y esperable otra actuación).

90. En la práctica, esta exigencia *excluye la responsabilidad por funcionamiento normal del servicio*²³¹. De manera habitual, la jurisprudencia exige el funcionamiento anormal de la Administración²³² y, por lo mismo, rechaza la responsabilidad cuando el servicio público ha funcionado correctamente y no se han superado los estándares de riesgo inherentes a su utilización²³³.

(i) Así, en el ámbito *médico*, se rechaza la responsabilidad cuando no se han alcanzado los resultados esperados, pero *se ha aplicado correctamente la lex artis* (aplicación de método anticonceptivo, que no evita el embarazo)²³⁴. A este respecto, se insiste en que el tratamiento médico no tiene por finalidad la curación, sino la prestación de la asistencia debida, conforme al estado de la ciencia. (ii) También se excluye la responsabilidad cuando la *infracción de la lex artis no es determinante de las lesiones*²³⁵. (iii) La aplicación de la *lex artis* sólo da lugar a responsabilidad patrimonial cuando se aplica la doctrina de la «pérdida de oportunidad» (probabilidad de que un tratamiento alternativo hubiera dado un resultado positivo), por entender que se produce entonces un daño antijurídico²³⁶. (iv) La Administración sanitaria —cuyos facultativos realizan una intervención quirúrgica de conformidad con la *lex artis*— no debe responder de las lesiones causadas a un paciente como consecuencia de la utilización de un *producto sanitario defectuoso*, autorizado por la agencia de medicamentos, cuya *toxicidad se descubre con posterioridad* a su utilización²³⁷. Esto no quita para que, en su caso, la responsabilidad pudiera recaer en la Administración con competencias para autorizar y vigilar los medicamentos. (v) «La consecuencia de la aplicación del *principio de precaución* determina la imposibilidad de derivar responsabilidad a la Administración cuando las medidas sanitarias adoptadas tendieron a mitigar o evitar la propagación de los contagios, siempre

228. STS de 19.6.1998 (RJ 1998, 5272).

229. García de Enterría y Fernández Rodríguez, Curso de Derecho Administrativo II 2024, 431-433.

230. Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz 1986, 119 y ss.

231. Laguna de Paz 2001, 45-46.

232. Garrido Falla, Palomar Olmeda y Losada González, Tratado de Derecho Administrativo II 2012, 338.

233. Entrena Cuesta 1999, 362-363.

234. ECLI:ES:TS:2018:1658, FJ 2°.

235. ECLI:ES:TS:2018:1546, FFJJ 2.º y 3.º.

236. ECLI:ES:TS:2018:352, FJ 6°.

237. ECLI:ES:TS:2020:4495, FJ 7.º; ECLI:ES:TS:2021:4317, FJ 2.º; ECLI:ES:TS:2022:765, FJ 2.º; ECLI:ES:TS:2022:3581, FJ 6°.

y cuando se muestren razonables y proporcionadas, *aunque posteriormente se pudiese demostrar que resultaron innecesarias*, pues lo trascendental es la **incertidumbre** científica sobre la naturaleza y alcance del riesgo»²³⁸. (vi) «no cabe duda de que el conjunto de medidas adoptadas por las Administraciones Públicas durante la gestión de la crisis sanitaria estuvo *condicionada por los conocimientos científicos existentes en cada momento*, muy escasos de certezas, tanto en lo relativo a la forma de transmisión del coronavirus y al impacto real de la propagación, como a las consecuencias a medio y largo plazo sobre la salud de las personas afectadas en mayor o menor medida por el virus. Con arreglo a esos conocimientos, las medidas de distanciamiento social, el confinamiento domiciliario y la limitación extrema de los contactos y actividades grupales fueron las únicas medidas que se acreditaron como eficaces para limitar los efectos de una pandemia completamente imprevisible y de dimensiones desconocidas hasta entonces» (cursiva y negrita añadidas)²³⁹.

e) Aceptación del riesgo

91. La *aceptación del riesgo* puede excluir también la responsabilidad patrimonial (consentimiento informado en intervenciones médicas)²⁴⁰. Por el contrario, la falta o *defectuosa información* al paciente, así como la no obtención del consentimiento informado se considera una infracción de la *lex artis*, que revela un funcionamiento anormal del servicio sanitario²⁴¹. No obstante, el deber de indemnizar solo surgirá en el caso de que se produzca un daño antijurídico (materialización del riesgo del que no se informó al paciente), por funcionamiento anormal del servicio (actuación médica inadecuada)²⁴².

4.2. Actuaciones que comporten un riesgo cualificado

92. En algunos casos, la Administración pública se sujeta a un régimen de responsabilidad *objetiva*, en el que el deber de indemnizar no presupone una actuación ilícita o culpable, ni un funcionamiento anormal de los servicios públicos. En estos casos, la responsabilidad surge también por *caso fortuito* (avería o accidente).

El fundamento de este tipo de responsabilidad suele ser el *riesgo* que comporta la realización de determinadas actividades, lo que suele ir ligado al *beneficio* que obtiene el interesado con su realización. No se trata del riesgo inherente a cualquier actividad, sino de aquellos que, conforme a la conciencia social de cada momento, se consideren especialmente cualificados (actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado).

93. La afirmación de un régimen de responsabilidad objetiva (i) en el caso de los *ciudadanos*, requiere una específica *previsión normativa* que la establezca. (ii) En cambio, en el caso de las *entidades públicas*, el fundamento de esta responsabilidad podría encontrarse en el *funcionamiento normal* de los servicios públicos (art. 32.1 LSP).

En algunos casos, el régimen de responsabilidad objetiva es común para los *entes públicos y particulares* (producción de productos defectuosos, daños causados al medio

238. ECLI:ES:TS:2023:4683, FJ 7º.

239. ECLI:ES:TS:2024:1558, FJ 8º.

240. Art. 8 de la Ley 41/2002, de 14.11, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

241. STS de 22.6.2012 (recurso de casación 2506/2011).

242. Gallardo Castillo, Responsabilidad patrimonial en el ámbito sanitario 2023, 91.

ambiente, navegación aérea, energía nuclear, vehículos a motor). En cambio, en otros casos, atiende a actividades específicas de la Administración (accidentes que resultan de actuaciones militares, rotura de una tubería de distribución de agua que provoca inundaciones).

En este sentido, es probable que los daños que puedan resultar de la creciente aplicación de la inteligencia artificial se entienda que comportan un riesgo cualificado, que incrementa los estándares de diligencia exigibles (vehículos sin conductor, intervenciones quirúrgicas realizadas con robots, etc.).

94. En todo caso, la responsabilidad debe atemperarse en función de las circunstancias concurrentes, la *previsibilidad* y *evitabilidad del riesgo*.

Así, por ejemplo, es indudable que el ferrocarril es una actividad que entraña un riesgo. Sin embargo, este riesgo no puede tomarse en cuenta para «quienes se hallan trabajando en una finca atravesada por una vía férrea, puesto que es patente que conocen o deben tener en cuenta en todo momento el riesgo que supone acercarse a la vía o intentar cruzarla por lugares inapropiados; se trata por tanto de un riesgo plenamente previsible, evitable y siempre eludible»²⁴³.

4.3. Actuaciones lícitas que comporten un sacrificio especial

95. La Administración debe responder por los daños causados por una actuación administrativa *lícita* —o, al menos, amparada por una causa de justificación (daños causados para proteger un bien jurídico superior)—, cuando comporte un *sacrificio especial* (revocación de una autorización por cambio de criterios de apreciación). Se trata de actuaciones necesarias y proporcionadas para la protección de determinados bienes jurídicos, que, no obstante —al recaer sobre ciudadanos concretos—, rompen el principio de *igualdad* de los ciudadanos ante las cargas públicas.

«En el supuesto de la actividad prestacional del Poder Ejecutivo (...) la responsabilidad se vincula al principio de *igualdad en las cargas públicas*, porque si en esa actividad prestacional de servicios públicos para la sociedad, con beneficio para todos los ciudadanos, se ocasiona un daño a un persona concreta, individualizando ese daño, es indudable que el ciudadano que padece ese perjuicio concreto ha de ser indemnizado, porque, en otro caso, *su aportación al bien común es más intenso que el resto de los ciudadanos siendo, en última instancia, el principio de igualdad ante las cargas públicas la que justifica esta responsabilidad*; de ahí que se genere la responsabilidad no solo por la actuación anormal de las Administración, sino también por la actuación normal de dicha actividad prestacional que ocasiona el daño concreto» (cursiva añadida)²⁴⁴.

La responsabilidad patrimonial de la Administración, en muchos casos, inevitablemente, tiene que acabar siendo *casuísticamente* reconocida por la jurisprudencia.

(i) Este es el caso de destrozos producidos por la entrada policial en un domicilio para la prevención de un delito. Este podría ser también el caso de la indemnización por el período de *prisión provisional* soportado por el perjudicado que es después absuelto o cuya causa es sobreseída²⁴⁵. (ii) En el ámbito urbanístico, este sería el caso de la *reducción del aprovechamiento urbanístico por parte del titular de dos licencias de edifica-*

243. STS de 15.7.1993 (RJ 1993, 5810).

244. ECLI:ES:TS:2020:2387, FJ 4º.

245. ECLI:ES:TS:2019:4276, FJ 4º.

ción, como consecuencia del descubrimiento de restos *arqueológicos*²⁴⁶. (iii) Lo mismo puede decirse en relación con el *cambio de planeamiento urbanístico que determina la ilegalidad sobrevenida* (pérdida de eficacia lo califica la jurisprudencia) de las licencias no ejecutadas²⁴⁷. (iv) La responsabilidad patrimonial podría también tener que cubrir los daños por las *obras públicas que provocan una menor ocupación hotelera*. (v) Este es también el caso de los daños ocasionados por la *fauna silvestre protegida*²⁴⁸.

96. Una vez más, se plantea la cuestión de *distinguir* la responsabilidad patrimonial por actuaciones lícitas de la *expropiación forzosa*. (i) Como ya hemos avanzado, la distinción radica en que la expropiación forzosa es una actuación que intencionalmente causa un daño al particular, con el fin de conseguir un objetivo de utilidad pública o interés social²⁴⁹. (ii) En cambio, las actuaciones que generan responsabilidad patrimonial no pretenden el daño, sino que éste es una consecuencia *incidental*.

Es verdad que algunas de las actuaciones que generan un sacrificio especial podrían considerarse *materialmente expropiatorias* (orden de sacrificio de animales sanos para evitar riesgos de contagio). No obstante, ello obligaría a modificar la legislación de expropiación forzosa, que —hoy por hoy— tiene un carácter eminentemente formal, que impide su aplicación a estos supuestos. En este contexto, se recurre a la *institución de la responsabilidad patrimonial, menos formal, que permite dar cobertura* a las actuaciones de la Administración que se traduzcan en un perjuicio singular.

5. RELACIÓN DE CAUSALIDAD

5.1. Causalidad adecuada

97. Entre la conducta de la Administración y el daño producido ha de mediar una relación de causalidad. La cuestión es que la producción material de un hecho dañoso, inevitablemente, es el resultado de múltiples factores, sin los cuales aquél no hubiera acontecido. En el plano de las leyes físicas y naturales, hay que reconocer idéntica virtualidad a todos los factores que inciden en el resultado (equivalencia de las condiciones)²⁵⁰. Sin embargo, en el mundo del Derecho, la causación no puede abordarse sólo con arreglo a criterios materiales, sino fundamentalmente valorativos. No interesa el variado y desigual cúmulo de causas sin las que el resultado físicamente no se hubiera producido, sino sólo aquellas que jurídicamente pueden considerarse *relevantes*. Se trata de encontrar una «causalidad jurídica»²⁵¹, o lo que es lo mismo, una *imputación objetiva* (Roxin, Jakobs), que permita referir jurídicamente el resultado dañoso a la conducta de un sujeto determinado²⁵².

98. En la mayor parte de los casos, la *jurisprudencia española* se basa en el concepto de *causalidad adecuada*, exigiendo que la acción u omisión de la Administración, en el curso normal y ordinario de los acontecimientos, sea determinante de la producción del daño.

246. ECLI:ES:TS:2016:4766, FJ 1º.

247. ECLI:ES:TS:2021:537, FfJJ 3.º y 4.º.

248. ECLI:ES:TS:2019:3819, FJ 3º.

249. Mir Puigpelat 2002, 209.

250. Pantaleón 1990, 1561.

251. Lacruz Berdejo 1999, 488.

252. Díez Picazo 1999, 340 y ss.

No existe, pues, responsabilidad patrimonial, si la *denegación de una autorización* para la realización de una tarea instrumental (voladuras con utilización de explosivos) *no es una causa relevante de los daños* (resolución de un convenio con terceros para la realización de actuaciones constructivas)²⁵³.

5.2. Equivalencia de las condiciones

99. Como decimos, en general, la jurisprudencia exige una causalidad adecuada. No obstante, en algunos casos, la jurisprudencia aplica implícitamente la teoría de la *equivalencia* de las condiciones, calificando como causa cualquiera de los hechos y condiciones que contribuyen a producir el resultado dañoso. Con frecuencia, es éste el caso (i) cuando es necesario *proteger a la víctima* frente a hechos lesivos ocasionados por una *pluralidad de causas*, imputables a personas o actividades diferentes²⁵⁴. (ii) Lo mismo ocurre en supuestos de *conurrencia de responsabilidades* —de la Administración y de un tercero— en la producción del daño, lo que da lugar a una responsabilidad solidaria de ambos.

5.3. Causalidad incierta: juicio probabilístico

100. Hay supuestos en los que la causación es incierta. En estos casos, la solución puede ser la formulación de un juicio probabilístico (¿cuál es el porcentaje de probabilidades de que la acción haya desencadenado el resultado?)²⁵⁵. Esto suele llevar también a *distribuir el daño entre las partes en función de la probabilidad causal*.

5.4. «Pérdida de oportunidad»

101. En el ámbito *sanitario*, se ha desarrollado la doctrina jurisprudencial de la *«pérdida de oportunidad»*, es decir, por la no aplicación de un tratamiento (falta de asistencia o error de diagnóstico)²⁵⁶ que pudiera haber dado resultados positivos. En último término, esta doctrina refleja la *incertidumbre* acerca de la existencia de nexos causales²⁵⁷. Se trata, pues, de «un régimen especial de imputación *probabilística*» (cursiva y negrita añadidas)²⁵⁸. No obstante, se requiere «que concurra un supuesto estricto de incertidumbre causal, esto es una probabilidad causal seria, no desdeñable, de que un comportamiento distinto en la actuación sanitaria no solo era exigible, sino que podría haber determinado, razonablemente, un desenlace distinto»²⁵⁹. Esta circunstancia debe ser objeto de prueba y valoración en cada caso, reconociéndose algunas veces (la cesaria previsiblemente hubiera evitado los daños)²⁶⁰ y negándose otras (el ingreso en la UCI no hubiera evitado el infarto)²⁶¹.

102. La jurisprudencia se ha negado a extender este criterio a otros ámbitos, como la *«pérdida de oportunidades profesionales»*.

253. ECLI:ES:TS:2018:86, FJ 2º.

254. García de Enterría y Fernández Rodríguez, Curso de Derecho Administrativo II 2024, 436-439.

255. Medina Alcoz 2018, 22.

256. Gallardo Castillo 2023, 99-100.

257. ECLI:ES:TS:2018:1096, FJ 9º.

258. STS de 16.1.2012 (Sala Primera de lo Civil).

259. ECLI:ES:TS:2016:3819, FJ 5º.

260. ECLI:ES:TS:2016:2289, FJ 7º.

261. ECLI:ES:TS:2016:3819, FJ 5º.

Los ingresos dejados de percibir por el pase a la situación de baja en su actividad profesional (retiro por incapacidad derivada del trato vejatorio y abuso padecido por obra de un superior), que impidió a la interesada desarrollar su carrera profesional, *no constituyen una «perdida de oportunidad», sino un lucro cesante* referido a sus expectativas profesionales²⁶².

6. RESPONSABILIDAD DIRECTA Y ACCIÓN DE REGRESO

103. Las Administraciones públicas *responden directamente* por los daños que puedan causar sus *funcionarios y agentes públicos*. Los perjudicados están, pues, obligados a exigir directamente a la entidad pública las indemnizaciones por los daños causados por las autoridades y personal a su servicio (art. 36.1 LSP).

104. La Administración dispone de una *acción de repetición*, que debe ejercer de oficio contra el funcionario o agente causante de los daños a terceros o a la propia Administración, siempre que haya mediado dolo, culpa o negligencia grave (art. 36.2 y 3 LSP).

(i) El ejercicio de la acción de regreso es *obligatorio* (la «anterior impunidad ha sido de este modo totalmente eliminada»)²⁶³, aunque —en la práctica— quizá siga siendo excepcional. (ii) No obstante, a efectos de exigir dicha responsabilidad —y, en su caso, para su cuantificación—, entre otros, se *ponderarán* los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, el grado de culpabilidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso (art. 36.2, *in fine*, LSP). (iii) El *procedimiento* para el ejercicio de la acción de regreso se iniciará por acuerdo del órgano competente que se notificará a los interesados y que constará, al menos, de los siguientes trámites (art. 36.4 LSP): a) alegaciones, durante un plazo de quince días; b) práctica de las pruebas admitidas y cualesquiera otras que el órgano competente estime oportunas, durante un plazo de quince días; c) audiencia, durante un plazo de diez días; d) formulación de la propuesta de resolución en un plazo de cinco días a contar desde la finalización del trámite de audiencia; e) resolución por el órgano competente en el plazo de cinco días. (iv) «el *plazo máximo* de duración del procedimiento previsto en el artículo 36.4, apartado 2, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público a efectos de poder apreciar su caducidad es el de *tres meses*, establecido con carácter general en el art. 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, cuando las normas reguladoras del procedimiento no fijan el plazo máximo, como es el caso» (cursiva añadida)²⁶⁴.

VI. RESPONSABILIDAD POR *CULPA IN ELIGENDO* O *IN VIGILANDO*

105. La responsabilidad patrimonial también surge en los casos en que la Administración —incumpliendo sus deberes—, por acción u omisión, *no evita la producción del daño por parte de un tercero (culpa in eligendo o in vigilando)*. En estos casos, el fundamento de la responsabilidad pública se encuentra en el *específico deber de control, vigilancia e inspección* que la normativa encomienda a la autoridad administrativa, con la finalidad de evitar el daño²⁶⁵. No obstante, es preciso que se den dos condiciones: (1) el particular ha de

262. ECLI:ES:TS:2023:3040, FJ 2°.

263. García de Enterría y Fernández Rodríguez, Curso de Derecho Administrativo II 2024, 448.

264. ECLI:ES:TS:2021:4442, FJ 3°.

265. Laguna de Paz, Responsabilidad de la Administración por daños causados por el sujeto autorizado 2001, 27-57.

La Administración se somete a un régimen jurídico-específico, que responde a las peculiaridades de su organización, fines, actuación y financiación. En la presente obra, se analiza su fundamento, principios, medios e instituciones jurídicas, así como sus modalidades de actuación.

El ordenamiento jurídico-administrativo es un sistema, basado en la dogmática jurídica, lo que da unidad a la multiplicidad de normas que lo integran, inabarcables y percederas. La intervención de la Administración se proyecta sobre muy diversos sectores. No obstante, en lo sustancial, todos ellos responden a los mismos principios y técnicas jurídicas.

El libro presta particular atención a la regulación económica, que —en una economía de mercado— está llamada a corregir los «fallos del mercado», sin caer en los «fallos de la regulación».

Se parte del Derecho español y europeo. No obstante, en lo posible, la obra trata de ofrecer criterios de validez general. De ahí el permanente diálogo con las distintas tradiciones jurídicas.

ISBN: 978-84-1078-988-3



9 788410 789883