

## ÍNDICE SISTEMÁTICO

|                                                                                          | <u>PÁGINA</u> |
|------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Sumario .....                                                                            | 5             |
| Prólogo .....                                                                            | 7             |
| <b>Unidad didáctica 1. La actividad de ordenación .....</b>                              | <b>9</b>      |
| Objetivos de la unidad .....                                                             | 11            |
| 1. Introducción: la diversidad de las actuaciones de las Administraciones públicas ..... | 12            |
| 2. La actividad de ordenación: concepto .....                                            | 13            |
| 2.1. La evolución de la actividad de policía .....                                       | 14            |
| 2.2. Concepto actual de ordenación .....                                                 | 15            |
| 3. El principio de legalidad .....                                                       | 16            |
| 3.1. El principio general de libertad .....                                              | 17            |
| 3.2. Las cláusulas generales y los apoderamientos implícitos .....                       | 18            |
| 3.2.1. Las cláusulas generales .....                                                     | 18            |
| 3.2.2. Los apoderamientos implícitos .....                                               | 20            |

[www.udima.es](http://www.udima.es)

|                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.1. Régimen jurídico .....                                             | 53 |
| 2.2. Dirección y control del servicio: potestades administrativas ..... | 54 |
| 2.3. Indisponibilidad de los bienes afectados al servicio público ..... | 55 |
| 2.4. Responsabilidad administrativa .....                               | 56 |
| 2.5. Creación, organización y supresión .....                           | 56 |
| 2.5.1. Creación de servicios públicos .....                             | 56 |
| 2.5.2. Organización y funcionamiento .....                              | 58 |
| 2.5.3. Supresión .....                                                  | 59 |
| 3. Formas de gestión: gestión directa e indirecta .....                 | 60 |
| 3.1. Gestión directa .....                                              | 61 |
| 3.1.1. Gestión directa centralizada .....                               | 61 |
| 3.1.2. Gestión directa descentralizada .....                            | 62 |
| 3.2. Gestión indirecta .....                                            | 64 |
| 3.2.1. Concesión de servicios públicos .....                            | 64 |
| 3.2.2. Concierto .....                                                  | 64 |
| 3.3. Gestión mixta .....                                                | 65 |
| 3.3.1. La gestión interesada .....                                      | 65 |
| 3.3.2. La sociedad de economía mixta .....                              | 66 |
| 4. La concesión .....                                                   | 66 |
| 4.1. Concepto .....                                                     | 66 |
| 4.2. Naturaleza .....                                                   | 67 |
| 4.3. Clasificación .....                                                | 68 |
| 4.4. Elementos .....                                                    | 69 |
| 4.4.1. Subjetivos .....                                                 | 69 |
| 4.4.2. Objetivos .....                                                  | 69 |
| 4.4.3. Formales .....                                                   | 69 |
| 4.5. Potestades de la Administración .....                              | 70 |
| 4.6. Derechos y obligaciones del concesionario .....                    | 71 |
| 4.6.1. Derechos (art. 128.3) .....                                      | 71 |
| 4.6.2. Obligaciones (art. 128.1) .....                                  | 72 |

|                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.7. El concesionario y los usuarios .....                                         | 72        |
| 4.8. Modos de extinción y otros efectos de la concesión .....                      | 73        |
| 4.8.1. Reversión .....                                                             | 74        |
| 4.8.2. Falta de entrega de contraprestaciones económicas y medios auxiliares ..... | 74        |
| 4.8.3. Incumplimiento del contratista .....                                        | 74        |
| 4.8.4. Causas de resolución .....                                                  | 74        |
| 4.8.5. Aplicación de las causas de resolución .....                                | 75        |
| 4.8.6. Efectos de la resolución .....                                              | 75        |
| 4.9. Modificación .....                                                            | 76        |
| 4.10. Novación y transmisión .....                                                 | 76        |
| 5. Los servicios de interés general .....                                          | 77        |
| 5.1. Una nueva forma de prestación de los servicios públicos .....                 | 77        |
| 5.2. Servicios de interés general .....                                            | 77        |
| Conceptos básicos .....                                                            | 80        |
| Actividades de autocomprobación .....                                              | 81        |
| Referencias bibliográficas .....                                                   | 83        |
| <b>Unidad didáctica 3. La actividad promocional o de fomento .....</b>             | <b>85</b> |
| Objetivos de la unidad .....                                                       | 87        |
| 1. La actividad de fomento .....                                                   | 88        |
| 1.1. Introducción: las formas de acción administrativa .....                       | 88        |
| 1.2. Evolución histórica .....                                                     | 89        |
| 1.3. Concepto y elementos .....                                                    | 89        |
| 2. Tipología y régimen jurídico de sus manifestaciones .....                       | 91        |
| 2.1. Tipología .....                                                               | 91        |
| 2.1.1. Medios honoríficos .....                                                    | 91        |
| 2.1.2. Medios económicos .....                                                     | 92        |
| 2.1.3. Medios jurídicos .....                                                      | 93        |

|                                                                                                                     |         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 2.2. Especial referencia a la subvención .....                                                                      | 93      |
| 2.2.1. Introducción .....                                                                                           | 93      |
| 2.2.2. Regulación y objetivos .....                                                                                 | 96      |
| 2.2.3. Concepto y ámbito de aplicación .....                                                                        | 97      |
| 2.2.4. La competencia para el otorgamiento de subvenciones<br>(art. 10 de la Ley 38/2003) .....                     | 100     |
| 2.2.5. Beneficiarios y entidades colaboradoras .....                                                                | 101     |
| 2.2.6. Bases reguladoras de la concesión de las subvenciones<br>(art. 17) .....                                     | 103     |
| 2.2.7. Procedimiento de concesión (art. 22) .....                                                                   | 104     |
| 2.2.8. Nulidad y reintegro de la subvención .....                                                                   | 105     |
| 2.2.9. El control financiero .....                                                                                  | 107     |
| 2.2.10. Infracciones y sanciones .....                                                                              | 108     |
| 3. La subvención en el Derecho comunitario europeo .....                                                            | 108     |
| Conceptos básicos .....                                                                                             | 111     |
| Actividades de autocomprobación .....                                                                               | 113     |
| Referencias bibliográficas .....                                                                                    | 115     |
| <br><b>Unidad didáctica 4. La actividad sancionadora de la Administración</b> .....                                 | <br>117 |
| Objetivos de la unidad .....                                                                                        | 119     |
| 1. La potestad sancionadora de la Administración .....                                                              | 120     |
| 2. Principios generales .....                                                                                       | 122     |
| 2.1. Principio de legalidad .....                                                                                   | 123     |
| 2.2. Principio de tipicidad .....                                                                                   | 125     |
| 2.3. Irretroactividad .....                                                                                         | 127     |
| 2.4. Culpabilidad .....                                                                                             | 127     |
| 2.5. Principio de proporcionalidad .....                                                                            | 130     |
| 2.6. Derecho a la presunción de inocencia .....                                                                     | 131     |
| 2.7. El principio non bis in ídem y la subordinación de la potestad sancio-<br>nadora a la jurisdicción penal ..... | 133     |
| 2.8. Prescripción .....                                                                                             | 136     |

|                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------|-----|
| 3. El procedimiento sancionador .....                                | 137 |
| 3.1. Introducción .....                                              | 137 |
| 3.2. Ámbito de aplicación .....                                      | 138 |
| 3.3. Fases del procedimiento .....                                   | 138 |
| 3.3.1. Forma de iniciación .....                                     | 138 |
| 3.3.2. Actuaciones previas .....                                     | 140 |
| 3.3.3. Iniciación .....                                              | 140 |
| 3.3.4. Medidas provisionales .....                                   | 141 |
| 3.4. Instrucción del procedimiento .....                             | 143 |
| 3.4.1. Actuaciones y alegaciones .....                               | 143 |
| 3.4.2. Prueba .....                                                  | 144 |
| 3.4.3. Propuesta de resolución .....                                 | 145 |
| 3.4.4. Audiencia .....                                               | 146 |
| 3.5. Resolución del procedimiento (art. 20 del RD 1398/1993) .....   | 147 |
| 3.6. Efectos de la resolución .....                                  | 149 |
| 3.7. Resarcimiento e indemnización .....                             | 150 |
| 3.8. El procedimiento simplificado .....                             | 150 |
| 4. El procedimiento sancionador en materia de tráfico .....          | 151 |
| 4.1. Inicio del procedimiento. Denuncia .....                        | 151 |
| 4.2. Resto de tramitación .....                                      | 153 |
| 4.3. Resolución .....                                                | 155 |
| 4.4. Ejecución de la sanción .....                                   | 157 |
| 5. Medidas sancionadoras administrativas .....                       | 157 |
| 5.1. Sanciones disciplinarias .....                                  | 158 |
| 5.2. Sanciones de policía demanial .....                             | 158 |
| 5.3. Sanciones rescisorias de actos administrativos favorables ..... | 159 |
| 5.4. Sanciones tributarias .....                                     | 159 |
| 5.5. Sanciones de tráfico .....                                      | 160 |
| Conceptos básicos .....                                              | 161 |
| Actividades de autocomprobación .....                                | 162 |
| Referencias bibliográficas .....                                     | 165 |

|                                                                                                                                                   |                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>Unidad didáctica 5. La actividad expropiatoria .....</b>                                                                                       | <b>167</b>     |
| Objetivos de la unidad .....                                                                                                                      | 168            |
| 1. La expropiación forzosa: origen, naturaleza y justificación .....                                                                              | 169            |
| 1.1. Origen .....                                                                                                                                 | 169            |
| 1.2. Concepto .....                                                                                                                               | 172            |
| 1.3. Naturaleza y justificación .....                                                                                                             | 173            |
| 2. Elementos de la expropiación forzosa .....                                                                                                     | 174            |
| 2.1. Sujetos .....                                                                                                                                | 174            |
| 2.1.1. Sujeto expropiante .....                                                                                                                   | 174            |
| 2.1.2. Sujeto beneficiario .....                                                                                                                  | 176            |
| 2.1.3. Sujeto expropiado .....                                                                                                                    | 177            |
| 2.2. Objeto .....                                                                                                                                 | 179            |
| 2.3. Causa .....                                                                                                                                  | 182            |
| 2.4. Contenido y distinción con otras figuras: la delimitación de derechos y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas .... | 183            |
| 3. Las expropiaciones legislativas .....                                                                                                          | 185            |
| Conceptos básicos .....                                                                                                                           | 187            |
| Actividades de autocomprobación .....                                                                                                             | 189            |
| Referencias bibliográficas .....                                                                                                                  | 191            |
| <br><b>Unidad didáctica 6. El procedimiento expropiatorio .....</b>                                                                               | <br><b>193</b> |
| Objetivos de la unidad .....                                                                                                                      | 194            |
| 1. El procedimiento expropiatorio general .....                                                                                                   | 195            |
| 1.1. Trámite previo: declaración de utilidad pública o interés social .....                                                                       | 195            |
| 1.2. El acuerdo de la necesidad de ocupación .....                                                                                                | 199            |
| 1.3. Determinación del justiprecio .....                                                                                                          | 201            |
| 1.4. Pago y toma de posesión .....                                                                                                                | 205            |

|                                                                                          |                |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| 2. El procedimiento de urgencia .....                                                    | 206            |
| 3. Las garantías del particular en el procedimiento expropiatorio .....                  | 211            |
| 4. La reversión .....                                                                    | 213            |
| Conceptos básicos .....                                                                  | 215            |
| Actividades de autocomprobación .....                                                    | 217            |
| Referencias bibliográficas .....                                                         | 219            |
| <br><b>Unidad didáctica 7. La responsabilidad patrimonial de la Administración .....</b> | <br><b>221</b> |
| Objetivos de la unidad .....                                                             | 223            |
| 1. Introducción .....                                                                    | 224            |
| 2. Evolución histórica .....                                                             | 225            |
| 3. Situación actual .....                                                                | 228            |
| 3.1. Marco normativo .....                                                               | 228            |
| 3.2. Régimen vigente de responsabilidad patrimonial .....                                | 229            |
| 3.2.1. Ámbito y principios de la responsabilidad .....                                   | 229            |
| 3.2.2. Presupuestos y requisitos de la responsabilidad .....                             | 234            |
| 3.2.3. Efectividad de la reparación .....                                                | 239            |
| 4. El procedimiento de la responsabilidad patrimonial .....                              | 241            |
| 4.1. Marco normativo .....                                                               | 241            |
| 4.2. Procedimiento general .....                                                         | 241            |
| 4.2.1. Inicio .....                                                                      | 241            |
| 4.2.2. Periodo de prueba .....                                                           | 244            |
| 4.2.3. Informes .....                                                                    | 244            |
| 4.2.4. Audiencia .....                                                                   | 245            |
| 4.2.5. Dictamen .....                                                                    | 246            |
| 4.2.6. Terminación del procedimiento .....                                               | 246            |
| 4.3. Procedimiento simplificado .....                                                    | 247            |
| 4.3.1. Requisitos del procedimiento simplificado .....                                   | 248            |
| 4.3.2. Trámites del procedimiento simplificado .....                                     | 248            |



|                                                                                                             |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.4. Las responsabilidades concurrentes de las Administraciones públicas ...                                | 249        |
| 5. La responsabilidad de los funcionarios y agentes de la Administración .....                              | 251        |
| 6. La responsabilidad por error judicial y el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia ..... | 253        |
| 7. La responsabilidad del Estado legislador .....                                                           | 258        |
| Conceptos básicos .....                                                                                     | 261        |
| Actividades de autocomprobación .....                                                                       | 264        |
| Referencias bibliográficas .....                                                                            | 267        |
| <b>Unidad didáctica 8. Los bienes públicos demaniales, su protección y su uso .....</b>                     | <b>269</b> |
| Objetivos de la unidad .....                                                                                | 271        |
| 1. Introducción .....                                                                                       | 272        |
| 2. Rasgos diferenciadores de los bienes públicos .....                                                      | 274        |
| 3. Los bienes demaniales o de dominio público: concepto, naturaleza jurídica y elementos .....              | 275        |
| 3.1. Concepto .....                                                                                         | 275        |
| 3.2. Naturaleza .....                                                                                       | 275        |
| 3.3. Elementos .....                                                                                        | 277        |
| 3.3.1. Sujetos del dominio público .....                                                                    | 277        |
| 3.3.2. Objeto del dominio público .....                                                                     | 277        |
| 4. Régimen jurídico del dominio público .....                                                               | 278        |
| 4.1. Facultades y prerrogativas .....                                                                       | 278        |
| 4.1.1. Investigación .....                                                                                  | 278        |
| 4.1.2. Deslinde .....                                                                                       | 279        |
| 4.1.3. Recuperación de oficio .....                                                                         | 280        |
| 4.1.4. Desahucio administrativo .....                                                                       | 280        |
| 4.1.5. Potestad sancionadora .....                                                                          | 281        |
| 4.1.6. El Registro de la Propiedad y el dominio público .....                                               | 281        |

|                                                                                                                                                                                     |                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| 4.2. Afectación .....                                                                                                                                                               | 282            |
| 4.2.1. El criterio de la afectación .....                                                                                                                                           | 282            |
| 4.2.2. Afectación por ministerio de la ley .....                                                                                                                                    | 283            |
| 4.2.3. Afectación expresa .....                                                                                                                                                     | 284            |
| 4.2.4. Afectación implícita .....                                                                                                                                                   | 285            |
| 4.2.5. Afectación presunta .....                                                                                                                                                    | 286            |
| 4.3. La desafectación .....                                                                                                                                                         | 287            |
| 4.3.1. Desafectación natural .....                                                                                                                                                  | 287            |
| 4.3.2. Desafectación expresa .....                                                                                                                                                  | 288            |
| 4.4. Las mutaciones demaniales .....                                                                                                                                                | 290            |
| 4.4.1. Competencia .....                                                                                                                                                            | 291            |
| 4.4.2. Procedimiento .....                                                                                                                                                          | 291            |
| 4.5. Utilización del dominio público .....                                                                                                                                          | 292            |
| 4.5.1. Utilización de los bienes destinados al uso general .....                                                                                                                    | 292            |
| 4.5.2. Utilización de los bienes y derechos destinados a un servicio público .....                                                                                                  | 293            |
| 4.5.3. Autorizaciones y concesiones demaniales .....                                                                                                                                | 293            |
| 4.5.4. Autorizaciones .....                                                                                                                                                         | 294            |
| 4.5.5. Concesiones demaniales .....                                                                                                                                                 | 295            |
| 4.5.6. Disposiciones comunes a las concesiones y las autorizaciones .....                                                                                                           | 297            |
| 4.5.7. Reservas demaniales .....                                                                                                                                                    | 299            |
| Conceptos básicos .....                                                                                                                                                             | 300            |
| Actividades de autocomprobación .....                                                                                                                                               | 303            |
| Referencias bibliográficas .....                                                                                                                                                    | 305            |
| <br><b>Unidad didáctica 9. Los bienes de dominio privado o patrimoniales, su tráfico jurídico y otros patrimonios públicos: el Patrimonio Nacional y los bienes comunales .....</b> | <br><b>307</b> |
| Objetivos de la unidad .....                                                                                                                                                        | 309            |

|                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Los bienes patrimoniales de las Administraciones públicas: introducción .....                        | 310 |
| 2. El patrimonio del Estado .....                                                                       | 310 |
| 2.1. Concepto .....                                                                                     | 310 |
| 2.2. Régimen jurídico .....                                                                             | 311 |
| 2.2.1. Introducción .....                                                                               | 311 |
| 2.2.2. Prerrogativas de la Administración .....                                                         | 312 |
| 2.2.3. Modos de adquisición por las Administraciones públicas ....                                      | 313 |
| 2.2.4. Adquisición por atribución de la ley .....                                                       | 314 |
| 2.2.5. Normas especiales para determinados bienes y derechos en su adquisición y enajenación .....      | 315 |
| 2.2.6. Aprovechamiento y explotación de los bienes patrimoniales de las Administraciones públicas ..... | 322 |
| 3. El Patrimonio Nacional .....                                                                         | 325 |
| 3.1. Bienes integrantes .....                                                                           | 325 |
| 3.2. Organización del patrimonio .....                                                                  | 326 |
| 3.3. Régimen jurídico .....                                                                             | 327 |
| 3.4. Afectación y desafectación .....                                                                   | 327 |
| 3.5. Uso, explotación y régimen de visitas .....                                                        | 328 |
| 4. Los bienes comunales .....                                                                           | 329 |
| 4.1. Naturaleza y régimen jurídico .....                                                                | 329 |
| 4.2. Aprovechamiento de los bienes comunales .....                                                      | 330 |
| Conceptos básicos .....                                                                                 | 333 |
| Actividades de autocomprobación .....                                                                   | 335 |
| Referencias bibliográficas .....                                                                        | 338 |





