

DERECHO ADMINISTRATIVO
PARTE GENERAL

Cuarta edición

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ

ISABEL FERNÁNDEZ TORRES

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ

Director de Publicaciones

**DERECHO
ADMINISTRATIVO
PARTE GENERAL**

Cuarta edición

Joan Manuel Trayter Jiménez
Catedrático de Derecho Administrativo

Colección: Manuales universitarios

Este libro se ha hecho en el marco del proyecto de investigación DER 2017-85624-C3-I-R «El urbanismo y sus instrumentos de incidencia positiva en el medioambiente y el cambio climático». Forma parte también del «pla de recerca» del Centro de Innovación y Gestión de las Administraciones Públicas. Parc Científic i Tecnològic. Universitat de Girona.

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2019 Joan Manuel Trayter Jiménez
© 2019 Atelier
Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona
e-mail: editorial@atelierlibros.es
www.atelierlibros.es
Tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-17466-65-7
Depósito legal: B-19552-2019

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona
www.addenda.es

A la Berta, del seu papi

ÍNDICE

PRÓLOGO A LA CUARTA EDICIÓN	21
TRATADOS, MANUALES Y OBRAS GENERALES	23
TEMA I. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	31
I. INTRODUCCIÓN: LA SENTENCIA AGNÉS BLANCO	31
II. PLANTEAMIENTO INICIAL. ¿QUÉ ES EL DERECHO ADMINISTRATIVO?	32
1. Cuestiones generales	32
2. El Derecho Administrativo y las distintas disciplinas jurídicas	36
III. IDENTIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	40
1. Desde el punto de vista orgánico o subjetivo	40
A) Administración General del Estado	41
B) Administración de las comunidades autónomas	41
C) Entidades que integran la Administración local	42
D) Administración institucional. El Sector Público Institucional	43
E) Administración corporativa	44
2. Desde el punto de vista material u objetivo	44
IV. EL DERECHO ADMINISTRATIVO, DERECHO PROPIO Y PECULIAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ORIGEN HISTÓRICO Y CARACTERÍSTICAS	45
1. Campo de aplicación	45
2. Origen histórico: La instauración del Estado de Derecho como presupuesto para la existencia del Derecho Administrativo	46
A) Introducción: El impacto de la Revolución Francesa	46
B) El Estado Liberal de Derecho y las bases del Derecho Administrativo	47
C) El Estado Social y Democrático de Derecho	54
D) La denominada «Generación de la RAP» y las bases del Derecho Administrativo moderno	55
E) Los inicios del Derecho Público en Cataluña.	58

F) El sistema continental del Derecho Administrativo y el <i>Rule of Law</i> . . .	59
3. Características del Derecho Administrativo	61
4. La Administración europea y el Derecho Administrativo europeo	62
V. CRITERIOS Y LÍMITES EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.	64
1. Criterios de aplicación del Derecho Administrativo. La concepción actual	64
2. Límites en la aplicación del Derecho Administrativo. La extensión del Derecho Público a ciertos particulares	66
VI. LOS RETOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DE NUESTRO TIEMPO	70
PARA SABER MÁS.	72
TEMA II. EL ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO. SUS FUENTES. EL REGLAMENTO	77
I. ESTRUCTURA Y CARACTERÍSTICAS DEL ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO.	78
1. Planteamiento	78
2. La Constitución: Los principios constitucionales del derecho administrativo.	83
A) Planteamiento. Los fundamentos constitucionales de la disciplina.	83
B) La influencia de la Constitución sobre el ordenamiento jurídico-administrativo	83
3. El derecho comunitario europeo	88
A) Planteamiento	88
B) El derecho originario y el derecho derivado.	89
C) El régimen de validez y legalidad del derecho derivado.	93
D) Los principios generales del derecho comunitario. Los métodos de interpretación del TJUE.	95
E) Los principios del derecho comunitario y sus relaciones con el derecho interno	97
F) La adaptación del derecho estatal al derecho comunitario. Su aplicación por la Administración y los jueces.	99
4. La ley. Las leyes orgánicas. Las leyes ordinarias	102
A) La ley: concepto y significado	102
B) Leyes orgánicas y leyes ordinarias	103
5. Los estatutos de autonomía. La ley autonómica	107
6. Las disposiciones normativas con rango de ley: decreto legislativo y decreto ley	111
A) Rasgos comunes	111
B) El decreto ley	112
C) Los decretos legislativos. Su control.	117
7. El control de constitucionalidad de leyes y normas con rango de ley	119
A) Planteamiento: control concentrado de constitucionalidad.	119
B) El recurso de inconstitucionalidad.	120
C) La cuestión de inconstitucionalidad	121
D) Los conflictos en defensa de la autonomía local	121
E) La autocuestión de inconstitucionalidad en el seno del recurso de amparo	122

F) Conflictos constitucionales de competencia	122
G) La previsión del art. 161.2 CE. La suspensión de la norma con rango legal autonómica	122
H) El papel del Consejo de Garantías Estatutarias	123
II. EL REGLAMENTO	124
1. Concepto	124
2. Fundamento de la potestad reglamentaria	126
3. Terminología de los reglamentos	127
4. Clases de reglamentos	129
A) Según el sujeto que los dicta	129
B) Según su relación con la ley	129
C) Según sus destinatarios	131
5. Reglas para la validez de los reglamentos	132
A) La competencia para dictar reglamentos (remisión)	132
B) El procedimiento de elaboración	133
C) El respeto a los principios de jerarquía normativa y de reserva de ley	139
D) El respeto a los principios generales del derecho (remisión).	142
E) El respeto a los principios de buena regulación	142
F) El control del fin: la desviación de poder (remisión)	144
G) El derecho europeo como límite (remisión)	144
6. La publicación y entrada en vigor. Las reglas de la derogación. Su inderogabilidad singular	144
7. La evaluación ex post de los reglamentos	146
8. El reglamento ilegal. Vías de control	146
A) El control por la propia Administración	147
B) El control por los tribunales de justicia. El papel los tribunales de lo contencioso-administrativo	148
C) El control del reglamento inconstitucional. El papel del Tribunal Constitucional	151
D) La incidencia del derecho europeo en el control judicial de la potestad reglamentaria: la teoría de las normas-pantalla (<i>loi écran</i>) y el papel del TJUE	152
III. OTRAS FUENTES DEL DERECHO. EN PARTICULAR, LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO	153
1. Los principios generales del derecho	153
2. Instrucciones y órdenes de servicio. Las denominadas circulares normativas de los entes institucionales o administraciones independientes.	156
PARA SABER MÁS.	158
BIBLIOGRAFÍA	159
TEMA III. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	163
I. ESTADO DE DERECHO Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD. EL SOMETIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN A LA LEY Y AL DERECHO.	163

1. Planteamiento. Aproximación conceptual.	163
2. Evolución histórica	164
II. LA TÉCNICA DE LA ATRIBUCIÓN DE POTESTADES A LA ADMINISTRACIÓN: EL PODER PARA ACTUAR.	167
III. POTESTADES REGLADAS Y POTESTADES DISCRECIONALES	169
IV. LÍMITES EN EL EJERCICIO DE LAS POTESTADES DISCRECIONALES. LOS PODERES DEL JUEZ	173
1. Planteamiento. De la exención inicial a la profundización del control judicial	173
2. La competencia del órgano que actúa	175
3. El control de los hechos determinantes.	177
4. El respeto al procedimiento legalmente establecido	179
5. El control del fin: La desviación de poder	179
6. El control del núcleo de la discrecionalidad mediante los principios generales del derecho. En particular, los principios de racionalidad, proporcionalidad y congruencia. La interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Los derechos fundamentales como límite	182
7. La motivación	185
8. Los denominados poderes de sustitución del juez. La STS de 15 de marzo de 1993 (Plan General de Granollers)	187
A) Las soluciones constitucionales y de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa	187
B) Un pedagógico supuesto: la STS de 15 de marzo de 1993 (Plan General de Granollers)	188
V. CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS Y AUSENCIA DE DISCRECIONALIDAD	190
VI. CONCLUSIONES. UN LARGO CAMINO POR RECORRER	192
PARA SABER MÁS	194
 TEMA IV. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. TEORÍA GENERAL.	
LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL.	197
I. TEORÍA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	198
1. Planteamiento. La necesidad de las reformas organizativas y las limitaciones que en este campo tiene el derecho administrativo como disciplina	198
2. Las distintas administraciones públicas y el principio de personalidad jurídica única de la Administración	199
3. Marco constitucional, estatutario y legislativo en la regulación de la organización administrativa. La estructura de las administraciones públicas. La teoría del órgano	200
A) Marco constitucional, estatutario y legislativo	200
B) La estructura de las administraciones públicas. La teoría del órgano	203

4. Principios organizativos y de funcionamiento de las administraciones públicas	206
A) El principio de objetividad. La necesaria (e incumplida) distinción entre política y administración en la organización administrativa	207
B) El principio de legalidad	211
C) Los principios de eficacia y de eficiencia	211
D) El principio de transparencia	212
E) El principio de jerarquía	215
F) El principio de descentralización	216
G) El principio de desconcentración	216
H) Los principios de coordinación y cooperación. El deber de colaboración entre Administraciones Públicas	217
I) El principio de la atribución de competencias. Técnicas de alteración del ejercicio de competencias	218
II. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	221
1. El Gobierno	221
2. La Administración central del Estado	224
3. La Administración periférica del Estado	228
4. La Administración del Estado en el exterior	230
5. La Administración consultiva. El Consejo de Estado	231
III. LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA. ESPECIAL REFERENCIA A LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA	232
1. El gobierno autonómico.	233
2. La organización de la Administración autonómica	235
A) La Administración autonómica general o central	235
B) Las delegaciones territoriales de la Administración autonómica	236
3. La Administración de la Generalitat de Cataluña	236
A) Cuestiones generales	237
B) La Administración activa.	237
C) La Administración autonómica consultiva. La Comisión Jurídica Asesora.	239
D) Instituciones estatutarias de control y consulta. El Consejo de Garantías Estatutarias.	239
IV. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	240
1. Cuestión previa: la autonomía local	241
2. Régimen jurídico de la Administración local	242
A) Regulación estatal	243
B) Regulación autonómica	244
C) Regulación local	244
3. El municipio	244
A) Las competencias del municipio	244
B) Régimen general.	247
C) Regímenes especiales	253
4. La provincia. La veguería	254

A) Organización provincial.	255
B) Regímenes especiales	256
5. Los cabildos y los consejos insulares	258
6. Otras entidades locales	258
A) Comarcas	259
B) Entidades metropolitanas	259
C) Mancomunidades de municipios	260
D) Consorcios	261
PARA SABER MÁS	263

TEMA V. LAS ADMINISTRACIONES NO TERRITORIALES: LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL. LA ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA. 267

I. LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL	267
1. Concepto y evolución histórica	267
2. Marco constitucional y normativo	271
3. Organismos públicos	273
A) Organismos autónomos	274
B) Entidades públicas empresariales.	277
C) Agencias estatales	280
4. Entes públicos atípicos o de régimen particular	282
A) Entes atípicos	282
B) Universidades públicas	283
C) La Administración electoral: la Junta Electoral Central	283
5. Las administraciones denominadas independientes o autoridades de regulación	284
A) Introducción. La aparición de un nuevo fenómeno y sus causas	284
B) Notas características	286
C) La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia	286
6. Entidades privadas del sector público	288
A) Sociedades mercantiles públicas	288
B) Fundaciones públicas. Fundaciones en mano pública	295
II. LA ADMINISTRACIÓN CORPORATIVA	298
1. Precisiones conceptuales, marco constitucional y estatutario: colegios profesionales; cámaras de comercio, industria y navegación; cofradías de pescadores; cámaras agrarias; comunidades de usuarios de aguas o comunidades de regantes; entidades urbanísticas colaboradoras	298
2. Los colegios profesionales	303
A) Origen histórico. Marco constitucional, estatutario y legislativo	303
B) Régimen jurídico de los colegios profesionales.	307
C) Problemas de regulación y funcionamiento. Sus soluciones. El impacto de la Directiva Servicios	309

D) Una última cuestión: la necesaria articulación de competencias y servicios entre las distintas organizaciones colegiales (colegios, consejos generales y consejos autonómicos)	315
PARA SABER MÁS.	317
TEMA VI. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: LA TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO	323
I. PLANTEAMIENTO.	323
II. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO	324
III. CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS	328
IV. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	336
V. EL ACTO PRESUNTO. LA INACTIVIDAD FORMAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.	342
1. Planteamiento	342
2. Clases de silencio administrativo	344
A) Silencio positivo.	344
B) Silencio negativo	344
3. Procedimiento	345
4. Valoración final.	348
VI. LA INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO	349
1. Planteamiento	349
2. Diferencias entre nulidad y anulabilidad	350
3. La nulidad de pleno derecho	350
A) Actos que lesionan los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.	350
B) Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio	351
C) Actos que tengan contenido imposible	353
D) Actos constitutivos de infracción penal o que se dictan como consecuencia de ésta.	354
E) Actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido	354
F) Actos dictados con infracción de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados	355
G) Actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición	356
H) Cualquier otra causa de nulidad que establezca una ley sectorial	359
4. La anulabilidad	359
5. La irregularidad no invalidante.	359
VII. EFICACIA. NOTIFICACIÓN	360
1. Planteamiento	360

2. La notificación. Las notificaciones electrónicas	360
3. Incidencias en la práctica de las notificaciones. La notificación infructuosa	364
VIII. EJECUTIVIDAD Y EJECUTORIEDAD O EJECUCIÓN FORZOSA.	365
1. Planteamiento	365
2. Principios comunes a los medios de ejecutoriedad o ejecución forzosa.	366
3. Medios de ejecución forzosa	369
A) Apremio sobre el patrimonio	369
B) Ejecución subsidiaria	370
C) Multa coercitiva	371
D) Compulsión sobre las personas	372
PARA SABER MÁS.	373
TEMA VII. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	377
I. CONCEPTO Y FINALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	377
1. Planteamiento	377
2. Concepto de procedimiento administrativo. Su finalidad y función en el ordenamiento administrativo	378
II. REGULACIÓN LEGAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	379
1. La competencia legislativa para regular el procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo común. Los procedimientos especiales	379
2. La actual regulación legal	380
3. Sujetos que intervienen en el procedimiento administrativo	383
A) La Administración actuante: competencia, abstención y recusación y responsables del procedimiento	383
B) La condición de interesado	386
III. LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	387
1. Principios relativos a la tramitación del procedimiento	387
2. Principios relativos a los derechos de los ciudadanos	390
IV. TRÁMITES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	392
1. La iniciación del procedimiento	393
A) La iniciación de oficio	393
B) La iniciación a instancia de parte. La solicitud. Requisitos y lugares de presentación	394
2. La ordenación del procedimiento	398
A) El expediente administrativo.	399
B) Los plazos del procedimiento. Incumplimiento, cómputo y modificación.	400
D) Las medidas provisionales	402
3. Actos de instrucción	405
A) Las alegaciones.	405
B) Las pruebas	405
C) Los informes	406
D) La información pública	408

E) El trámite de audiencia	409
F) La propuesta de resolución.	411
4. La terminación del procedimiento	411
A) La resolución	411
B) La terminación convencional.	412
C) El desistimiento y la renuncia	413
D) La caducidad del procedimiento	414
E) El silencio administrativo (remisión)	415
F) El procedimiento simplificado	417
PARA SABER MÁS	417
TEMA VIII. EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN Y LAS GARANTÍAS DE LOS CIUDADANOS: LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.	423
I. PLANTEAMIENTO.	423
II. LA REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS NULOS. LA ACCIÓN DE NULIDAD. LA DECLARACIÓN DE LESIVIDAD. LA REVOCACIÓN. LA RECTIFICACIÓN DE ERRORES.	425
1. Planteamiento	425
2. La revisión de oficio de actos nulos. La acción de nulidad	426
3. La declaración o recurso de lesividad	428
4. La revocación.	430
5. La corrección de errores.	432
III. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.	434
1. Concepto, naturaleza y regulación legal	434
2. Principios generales	436
3. Clases de recursos administrativos	440
A) Recursos ordinarios: recurso de alzada y recurso de reposición	441
B) Recurso extraordinario de revisión	446
C) Recursos especiales por razón de la materia	447
4. El procedimiento de resolución de los recursos administrativos.	453
5. Valoración final de los recursos administrativos	455
IV. MEDIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS: MEDIACIÓN, TRANSACCIÓN, CONCILIACIÓN. EL ARBITRAJE Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ARBITRAL.	455
1. La sustitución de los recursos administrativos. Principios generales	455
2. Mediación, transacción y conciliación	456
2.a. La mediación	456
2.b. La transacción	457
2.c. La conciliación	457
3. El arbitraje de derecho administrativo	458
4. La actividad administrativa arbitral	460
5. Perspectivas de futuro.	460

V. RECLAMACIÓN PREVIA AL EJERCICIO DE ACCIONES CIVILES Y LABORALES	461
PARA SABER MÁS.	461
TEMA IX. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.	465
I. PLANTEAMIENTO. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA COMO MEDIO DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS	465
II. BREVE EVOLUCIÓN HISTÓRICA. SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL EN EL DERECHO COMPARADO.	466
III. LA ORGANIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.	471
1. Planta de la jurisdicción contenciosa. Criterios para la distribución de competencias	471
2. Comentario crítico	473
IV. ÁMBITO Y EXTENSIÓN. LÍMITES DE LA JURISDICCIÓN	473
V. EL OBJETO DEL RECURSO	477
1. Planteamiento	477
2. Recurso contra actos expresos o presuntos	477
3. Recursos contra reglamentos: el recurso directo; la cuestión de ilegalidad o recurso indirecto. El recurso contra los decretos legislativos (remisión parcial).	478
4. Recursos contra la inactividad material de la Administración	480
5. Recurso contra la vía de hecho administrativa	482
VI. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.	483
1. Planteamiento. Regulación legal. Principios generales y legitimación para recurrir	483
2. El proceso contencioso-administrativo ordinario	485
A) Interposición del recurso contencioso	485
B) Admisión del recurso y actuaciones preparatorias	486
C) Instrucción del proceso	487
D) Vista o conclusiones	487
E) Terminación.	488
3. El procedimiento abreviado	489
VII. PROCESOS ESPECIALES	490
1. Proceso para la protección de los derechos fundamentales de la persona	490
2. Procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos de entes locales.	491
VIII. MEDIDAS CAUTELARES.	492
1. El derecho fundamental a la tutela cautelar como integrante del art. 24.1 CE.	492
2. Clases de medidas cautelares.	493
3. Criterios para la adopción (o denegación) de la medida cautelar	494
4. Procedimiento de adopción y eficacia de las medidas cautelares	495

IX. RECURSOS CONTRA PROVIDENCIAS, AUTOS Y SENTENCIAS	496
1. Recurso de súplica y apelación contra providencias y autos	496
2. Recurso de apelación contra las sentencias	496
3. Recurso de casación.	497
4. Recurso de revisión	500
X. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS	501
PARA SABER MÁS.	503
TEMA X. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	507
I. PLANTEAMIENTO, CONCEPTO Y FUNDAMENTO	507
II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA	510
III. BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	512
IV. REQUISITOS PARA LA EXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	518
1. La concurrencia de una lesión, de un daño que el particular no tiene el deber de soportar.	518
2. El daño ha de ser real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas	522
3. El daño causado ha de ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos	523
4. La imputabilidad. La relación de causalidad o nexo causal	525
5. La posible acción de regreso (remisión)	527
6. Plazo	527
V. CUANTÍA DE LA INDEMNIZACIÓN	528
VI. PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD	529
1. Cuestiones previas.	529
2. Procedimiento general.	530
3. Procedimiento abreviado.	532
VII. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y EL PRINCIPIO DE UNIDAD JURISDICCIONAL. LA RESPONSABILIDAD CIVIL DERIVADA DE DELITO	533
VIII. RESPONSABILIDAD PERSONAL DE LAS AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	536
IX. RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL Y DERECHO EUROPEO	538
1. Planteamiento	538
2. Responsabilidad de las instituciones europeas por daños causados por su propio funcionamiento o por la actividad normativa.	539
3. Responsabilidad de los Estados miembros en aplicación del derecho europeo	540
X. UN TIPO PECULIAR DE RESPONSABILIDAD: LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL . .	542

Índice

XI. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR. RESPONSABILIDAD POR ACTOS DEL PODER JUDICIAL Y DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	544
1. Responsabilidad del Estado legislador.	544
2. Responsabilidad por los actos del poder judicial y del Tribunal Constitucional.	547
PARA SABER MÁS	548
BREVE CURRÍCULUM DEL AUTOR.	553

PRÓLOGO A LA CUARTA EDICIÓN

Ve la luz la cuarta edición de este modesto libro, edición propiciada por la buena acogida de las anteriores y por los cambios legislativos realizados, así como las primeras sentencias en aplicaciones de las Leyes 39 y 40 de 2015, que han modificado el esqueleto de nuestro derecho público sin mejorar nada, simplemente barriendo para casa, es decir, intentando fortalecer el poder administrativo en detrimento de la ciudadanía. Y lo que es peor: sin conseguir poner orden en los despachos administrativos.

Prueba de ello es que la Ley de Procedimiento ha debido ya ser modificada por el Real Decreto Ley 11/2018, respecto a la entrada en vigor de las cuestiones más importantes de la Administración electrónica, posponiendo la vigencia a 2 de octubre de 2020.

También y en otro orden de cosas, el TC, en Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, ha declarado inconstitucionales, fundamentalmente, ciertos preceptos del procedimiento de elaboración de normas, al invadir competencias de las Comunidades Autónomas. Ello demuestra, en primer término, que la distinción hecha en esa Ley entre procedimiento común y procedimientos especiales (entre ellos, el de elaboración de normas que quedaba al margen del art. 149.1-18 CE) no debería haber sido modificada y carecía de sentido incluirlo con tal grado de detalle en la Ley 39/2015; y también, en segundo lugar, el poco respeto a la distribución territorial del poder que subyace en esa leyes, y en general, en la aplicación e interpretación del Texto Constitucional.

Los aspectos que hacen referencia al control judicial no salen mejor parados. El retraso ancestral de la jurisdicción, agravado año a año; la ausencia de voluntad de poner en marcha auténticos mecanismos de resolución alternativa de conflictos; la ausencia de una segunda instancia y la introducción de las reglas del «interés casacional objetivo» que residencia en manos de los jueces la admisión a trámite de los mismos, unido a la dudosa voluntad de ejecutar sentencias, no nos deja al ciudadano un futuro excesivamente halagüeño.

Mención especial merece el poco nivel de la clase política en general y el alarmante desprecio, cuando conviene, de las elementales reglas del Derecho Público, que son precisamente las que configuran un Estado moderno presidido necesariamente por los principios de seguridad jurídica, transparencia, legalidad, participación de los ciudadanos en los intereses que les afecten, división de poderes. Harían bien nuestros gobernantes en no olvidar estas reglas, que son la base de nuestra convivencia. En esa línea, exce-

den de esta presentación los problemas de Cataluña, que únicamente han de encontrar solución dentro del marco del derecho con una reforma del Texto Constitucional que permita dar salida a los anhelos de una gran parte de la población. La situación actual, que va a peor, no puede perpetuarse, y el Derecho público ha de buscar fórmulas imaginativas, pero posibles, para evitar que los conflictos se enquisten y agraven día a día.

Por todo ello, este libro continuará (clamando en el desierto) con la misma filosofía que en ediciones anteriores. Las ideas son y seguirán siendo las mismas: el Derecho Administrativo es el Derecho de los ciudadanos, el límite al poder. Así, y solo así, se construye un auténtico Estado de Derecho.

Barcelona, 30 de mayo de 2019