

Las actuaciones administrativas sin procedimiento

Autor: Jorge García-Andrade Gómez

Editorial Marcial Pons /2021

www.librotecnia.cl

ÍNDICE

	Pág.
PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTOS.....	17

PARTE PRIMERA

LA ACTUACIÓN DIRECTA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO PRIMERO. INTRODUCCIÓN	21
I. LA DESATENCIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO A LAS AC- TUACIONES DIRECTAS DE LA ADMINISTRACIÓN.....	22
II. INSUFICIENCIA DE LAS EXPLICACIONES TEÓRICAS OFRECIDAS	23
III. EL DESAJUSTE ENTRE LA PARTE GENERAL Y LA ESPECIAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	24
IV. LA CONVENIENCIA DE RECUPERAR LA RELACIÓN JURÍDICA PARA EL DERECHO ADMINISTRATIVO ACTUAL	26
V. LA ESCASA RELEVANCIA DE LA FIGURA DE LA RELACIÓN JURÍDI- CA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	27
VI. LA NECESIDAD DE ADAPTAR LA FIGURA DE LA RELACIÓN JURÍDI- CA A LA ESPECIFICIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	27
CAPÍTULO SEGUNDO. LA DIALÉCTICA ENTRE LA ACTUACIÓN ADMI- NISTRATIVA DIRECTA Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	29
I. LA PROGRESIVA REDUCCIÓN DEL CONCEPTO DE ACTO ADMINIS- TRATIVO EN LA TEORÍA DEL DERECHO.....	29

	Pág.
II. LA PAULATINA REDUCCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO ESPAÑOL	31
1. La noción material de acto administrativo	31
2. La convivencia de dos formas de actuación administrativa en el siglo XIX: procedimiento administrativo y actuación «de plano»	33
A. La adopción del procedimiento administrativo en el Derecho español	33
B. Convivencia del procedimiento con la entonces llamada actuación «de plano»	34
III. LA CRECIENTE IMPORTANCIA DE LA ATRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	37
IV. EL ARRUMBAMIENTO LEGISLATIVO DE LAS ACTUACIONES DIRECTAS	40
CAPÍTULO TERCERO. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS SIN PROCEDIMIENTO	43
I. LAS ACTUACIONES DIRECTAS EN LA LEGISLACIÓN ORDINARIA	43
II. LA EXPLICACIÓN DE LAS ACTUACIONES DIRECTAS EN LA DOCTRINA	46
1. La equiparación de las decisiones directas a los actos administrativos	46
2. Otras explicaciones de la actuación directa	48
3. La reconsideración de la naturaleza decisoria del procedimiento administrativo	52
III. LA ACTUACIÓN DIRECTA EN LA JURISPRUDENCIA	55
1. Reconducción de las actuaciones directas a la figura del acto administrativo	55
2. Actuaciones de <i>soft law</i> singular	58
3. Actuaciones de <i>soft law</i> general	61
4. El tratamiento de los nuevos «instrumentos jurídicos» de actuación de los poderes públicos en la jurisprudencia constitucional y europea	63
IV. LA INSUFICIENCIA DE LA TEORÍA TRADICIONAL DE LAS FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y DE LAS ALTERNATIVAS PLANTEADAS	66
1. La insuficiencia de la teoría del acto no procedimental	66
2. La insuficiencia de las teorías de la actividad material o técnica, informal, prestacional y la coacción directa	67
A. Distinción entre categorías afines y superpuestas	67
B. Las insuficiencias explicativas	69
3. La insuficiencia de los procedimientos de nueva generación	71

PARTE SEGUNDA

LA FIGURA DE LA RELACIÓN JURÍDICA

CAPÍTULO CUARTO. LA RELACIÓN JURÍDICA COMO CATEGORÍA GENERAL DEL DERECHO	77
I. INDAGACIÓN SOBRE LAS RELACIONES JURÍDICAS COMO CATEGORÍA EXPLICATIVA DE LAS ACTUACIONES DIRECTAS DE LA ADMINISTRACIÓN.....	77
II. LA RELACIÓN JURÍDICA EN EL DERECHO CIVIL	78
1. La relación jurídica para la sistematización del Derecho privado	78
2. Los elementos estructurales de la relación jurídica: el vínculo personal y la regla de Derecho	79
A. El vínculo personal.....	79
B. La regla de Derecho	80
3. La concepción orgánica de la relación jurídica.....	81
III. LA RELACIÓN JURÍDICA EN LA SISTEMATIZACIÓN DEL DERECHO TRIBUTARIO.....	82
1. La concepción del tributo como una relación de sujeción al poder del Estado.....	82
2. El proceso de juridificación tributaria mediante la relación jurídica	85
3. El cuestionamiento de la relación jurídica: la teoría de la potestad y el procedimiento	87
4. La relación jurídica tributaria en la metodología y la teoría del Derecho tributario.....	88
A. Las virtudes de la teoría de la relación jurídica tributaria.....	89
B. La dimensión metodológica y la teórica de la relación jurídica tributaria.....	90
IV. LA RELACIÓN JURÍDICA EN EL DERECHO PROCESAL.....	91
V. LA RELACIÓN JURÍDICA EN EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	93
CAPÍTULO QUINTO. LA EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN JURÍDICA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO	97
I. LA RELACIÓN JURÍDICA EN LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	97
II. LAS FORMULACIONES ORIGINARIAS: DOCTRINA DEL FISCO Y RELACIÓN DE PODER	99
1. La teoría del Fisco y la impronta metodológica civil en las primeras sistematizaciones de Derecho público	99
2. La relación de poder.....	100

III.	EL ABANDONO PAULATINO DE LA RELACIÓN GENERAL DE PODER	102
1.	La alteración de las señas caracterizadoras de la relación de poder	102
2.	La doctrina bajo la Constitución de Bonn.....	103
3.	Los intentos de sistematizar el Derecho administrativo con la relación jurídica	104
IV.	EL PAPEL SECUNDARIO DE LAS RELACIONES JURÍDICAS Y DE PODER EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL.....	107
1.	La omisión de la relación jurídica en las primeras sistematizaciones de Derecho administrativo.....	107
2.	La recepción de la relación jurídica por influjo de las doctrinas alemana e italiana.....	107
3.	La irrelevancia de la relación jurídica en la doctrina contemporánea.....	109
V.	LA RELACIÓN DE SUJECCIÓN ESPECIAL	110
1.	Formulación de la relación de sujeción especial.....	111
2.	La pervivencia de las relaciones de sujeción especial tras la Constitución de Weimar	112
3.	La pervivencia y el cuestionamiento de las relaciones de sujeción especial tras la Constitución de Bonn	112
4.	La recepción en España de la figura de la relación de sujeción especial....	114
5.	Sentido actual de la relación de sujeción especial	115

PARTE TERCERA

ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DIRECTAS CONSTITUTIVAS DE RELACIONES JURÍDICAS

CAPÍTULO SEXTO. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS ACTUACIONES DIRECTAS: CONCEPTO Y ELEMENTOS.....	123
I. ACTUACIONES DIRECTAS CONSTITUTIVAS DE RELACIONES JURÍDICAS.....	123
1. Función de la figura de la relación jurídica.....	123
2. El concepto renovado de relación jurídica a efectos de clasificar las actuaciones directas.....	126
II. EL VÍNCULO COMO SUSTRATO DE LA RELACIÓN JURÍDICA	128
1. El nexo de unión entre la Administración y el ciudadano.....	128
2. El contenido del vínculo: declarativo o material, <i>ad intra</i> y <i>ad extra</i>	129
3. La relevancia jurídica del nexo de unión entre la Administración y el ciudadano	130
4. La inexistencia de un sustrato social.....	131
5. El papel de la autonomía de la voluntad en el nacimiento del vínculo.....	131
6. Vínculos extramuros e intramuros del acto administrativo	132
A. Vínculos extramuros.....	132

	Pág.
B. Vínculos intramuros	132
C. Inexistencia en la tramitación y la ejecución inmediata de actos administrativos	133
7. La distinta duración de los vínculos trabados en las actuaciones directas...	134
A. Vínculos inmediatos y breves.....	134
B. Vínculos continuados en el tiempo.....	135
III. LA PRESENCIA DE VARIOS SUJETOS EN LA RELACIÓN JURÍDICA....	135
1. La necesaria participación de la Administración pública	135
2. Pluralidad de Administraciones y de ciudadanos.....	137
3. Otros sujetos del sector público y el ejercicio privado de funciones públicas	138
4. Los sujetos en el ejercicio de potestades normativas	140
5. El despliegue <i>erga omnes</i> de las facultades dominicales	142
6. Actuaciones administrativas sobre bienes de particulares	145
IV. LA ORDENACIÓN DE LA RELACIÓN JURÍDICA POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO	145
1. Relaciones jurídico-administrativas y privadas.....	145
2. Instrumentos jurídicos que pueden ordenar las relaciones jurídicas.....	146
V. LAS POSICIONES JURÍDICAS DE LAS PARTES	147
1. Las situaciones activas y pasivas.....	147
2. Precisiones sobre los derechos e intereses legítimos del ciudadano	148
VI. DINÁMICA DE LA RELACIÓN JURÍDICA: NACIMIENTO, MODIFICACIÓN Y EXTINCIÓN	149
CAPÍTULO SÉPTIMO. TIPOLOGÍA DE LAS ACTUACIONES DIRECTAS DE LA ADMINISTRACIÓN.....	151
I. CONTRATACIÓN PÚBLICA	151
II. EMPLEO PÚBLICO.....	152
III. CONTROL Y SUPERVISIÓN.....	153
1. Control extramuros del acto administrativo.....	153
2. Control intramuros del acto administrativo.....	154
IV. SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO	155
V. PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.....	155
VI. USO DE INSTALACIONES PÚBLICAS	156
VII. ACTUACIONES EXTRAMUROS PERO INMEDIATAS AL PROCEDIMIENTO	158
1. Informaciones y actuaciones previas	158
2. Medidas provisionales	158
VIII. COMUNICACIONES Y DECLARACIONES RESPONSABLES.....	159
IX. <i>SOFT LAW</i>	160

	Pág.
1. El <i>soft law</i> no es vinculante, pero sí es relevante para el Derecho.....	160
2. La necesaria existencia de vínculos entre la Administración y el ciudadano.....	161
3. El <i>soft law</i> con procedimiento.....	162

PARTE CUARTA

LAS ACTUACIONES DIRECTAS EN EL ESTADO DE DERECHO

CAPÍTULO OCTAVO. BASES CONSTITUCIONALES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DIRECTA	165
I. EL ESTADO DE DERECHO REQUIERE UNA ORDENACIÓN COMPLETA DE LAS ACTUACIONES DIRECTAS.....	165
II. LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DIRECTA.....	166
1. La Constitución exige la tramitación de un procedimiento para la adopción de actos administrativos	166
2. La distinción constitucional entre acto y actuación administrativa	167
A. La «actuación» de los cuerpos y fuerzas de seguridad	168
B. La «legalidad» de la «actuación» de la Administración.....	170
C. La «actuación administrativa» dentro de la Constitución	171
3. El cambio de agujas entre el procedimiento administrativo y la actuación directa.....	172
A. La Constitución no ampara la libre elección de formas de actuación administrativa.....	172
B. El concepto constitucional de acto administrativo necesitado de procedimiento.....	173
C. La regla general de la irrevocabilidad de los actos administrativos....	177
D. Criterios habilitantes de las actuaciones directas.....	180
III. LA EXPANSIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	183
CAPÍTULO NOVENO. HACIA LA PLENA JURIDIFICACIÓN DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DIRECTAS	185
I. LAS INSUFICIENCIAS DE LA LEGISLACIÓN ORDINARIA.....	185
II. PRINCIPALES RETOS PARA LA JURIDIFICACIÓN PLENA DE LAS ACTUACIONES DIRECTAS	188
1. El incierto alcance de las prerrogativas de la Administración para la ejecución de sus decisiones directas.....	189
2. Las exigencias respecto de los pronunciamientos informales y atípicos de la Administración	190
A. La extralimitación del ámbito de las respectivas competencias.....	191

	Pág.
B. El respeto del principio de legalidad.....	192
C. Dudas sobre el carácter vinculante de los pronunciamientos	193
D. Lo jurídico no se agota en lo vinculante	196
3. La adecuación de las reglas de atribución de competencias	197
4. La reacción de los ciudadanos en vía administrativa frente a la actuación directa.....	199
5. La protección de los terceros interesados	200
III. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DIRECTA.....	202
1. En la LJCA conviven dos planteamientos distintos sobre la materia impugnabile.....	203
A. La definición amplia del ámbito competencial del orden contencioso-administrativo.....	203
B. La tipificación restrictiva de la actividad impugnabile en la LJCA	204
2. Fórmulas para garantizar un efectivo control jurisdiccional de la actuación administrativa.....	206
A. La ampliación de la actividad impugnabile	206
B. La vía de hecho no agota las actuaciones materiales de la Administración ni la responsabilidad patrimonial de la Administración repara todos los perjuicios ocasionados	208
BIBLIOGRAFÍA.....	213