

## SUMARIO DETALLADO

|                           | Pág. |
|---------------------------|------|
| <b>PRÓLOGO</b> .....      | 11   |
| <b>PRESENTACIÓN</b> ..... | 19   |
| 1. IDEAS CENTRALES .....  | 19   |
| 2. OBJETO .....           | 24   |
| 3. PERIODIZACIÓN .....    | 28   |
| 4. ESTRUCTURA .....       | 30   |
| 5. AGRADECIMIENTOS .....  | 30   |

### PARTE PRIMERA

#### DEL ESTADO JURISDICCIONAL AL ESTADO ADMINISTRATIVO

|   |    |
|---|----|
| <b>CAPÍTULO 1. PREHISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b> .....                     | 35 |
| 1. LAS VÍAS DE EXPEDIENTE Y GRACIA COMO FORMAS DE DESPACHO DISTINTAS DEL JUICIO ..... | 35 |
| 2. LA MONARQUÍA «JURISDICCIONAL» DE LOS AUSTRIAS .....                                | 36 |
| 2.1. Tendencia administrativa .....   | 36 |
| A) Gobierno o policía en los reinos de Indias .....                                   | 37 |
| B) Gobierno o policía en los reinos peninsulares .....                                | 38 |
| C) Estructuras orgánicas más ejecutivas .....   | 40 |
| 2.2. Matriz jurisdiccional .....  | 43 |
| A) Lo gubernativo como variante de la justicia .....                                  | 43 |
| B) Pacto social, gobierno por leyes, derechos y garantías .....                       | 46 |

|   | Pág.      |
|---|-----------|
| 3. LA MONARQUÍA «ADMINISTRATIVA» DE LOS BORBONES.....                                 | 51        |
| 3.1. Intensificación de la tendencia administrativa.....                              | 52        |
| A) Origen trascendental de la soberanía.....  | 52        |
| B) Paternalismo eudemonista. Concepto de policía.....                                 | 53        |
| C) Cierta uniformidad institucional, profesionalización y especialización .....       | 56        |
| 3.2. Subsistencia de la matriz «jurisdiccional» .....                                 | 58        |
| A) Rechazo generalizado del origen trascendental de la soberanía ....                 | 59        |
| B) Límites al paternalismo eudemonista.....   | 61        |
| C) Pluralismo institucional y concentración de funciones .....                        | 64        |
| 3.3. Consideración final.....   | 65        |
| 4. LÓGICA GUBERNATIVA Y DIVISIÓN DE PODERES.....                                      | 66        |
| <b>CAPÍTULO 2. PREHISTORIA DE LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS.....</b>                   | <b>71</b> |
| 1. ARTE DE GOBERNAR DURANTE LOS AUSTRIAS.....   | 71        |
| 2. ARTE DE GOBERNAR, CIENCIA DE POLICÍA Y ECONOMÍA POLÍTICA DURANTE LOS BORBONES..... | 76        |
| <b>CAPÍTULO 3. ESTADO ADMINISTRATIVO.....</b>   | <b>83</b> |
| 1. ORIGEN Y RAZÓN DE SER.....   | 83        |
| 2. CONSTRUCCIÓN GRADUAL.....  | 85        |
| 3. ETAPAS DEL PROCESO.....  | 87        |
| 3.1. Iniciación: la administración como idea.....                                     | 87        |
| 3.2. Planificación: la administración como proyecto .....                             | 89        |
| 3.3. Ejecución: la administración como realidad .....                                 | 91        |
| 3.4. Consolidación: la administración como realidad afianzada .....                   | 93        |
| 4. CONSIDERACIÓN FINAL.....   | 94        |

## PARTE SEGUNDA

### DEL ESTADO LIBERAL AL ESTADO AUTORITARIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>CAPÍTULO 4. ESTADO.....</b>                  | <b>99</b> |
| 1. LIBERALISMO.....                             | 99        |
| 1.1. Aproximación .....                         | 99        |
| 1.2. Orígenes .....                             | 100       |
| 1.3. Liberalismo revolucionario .....           | 102       |
| 1.4. Liberalismo gaditano.....                  | 105       |
| 2. REACCIÓN: ABSOLUTISMO Y TRADICIONALISMO..... | 111       |

|   | Pág. |
|---|------|
| 3. LIBERALISMO CONSERVADOR.....   | 114  |
| 3.1. En general.....  | 114  |
| 3.2. En España.....   | 117  |
| 4. LIBERALISMO ARMÓNICO .....   | 121  |
| 5. CRISIS DEL LIBERALISMO.....  | 123  |
| <br>  |      |
| CAPÍTULO 5. ADMINISTRACIÓN .....  | 127  |
| 1. APROXIMACIÓN .....   | 127  |
| 2. FUNCIONES .....  | 127  |
| 2.1. Liberalismo racionalista: Estado mínimo.....   | 127  |
| 2.2. Liberalismo español: Estado amplio .....   | 129  |
| 2.3. Crisis del liberalismo: Estado nodriza.....  | 133  |
| 3. ORGANIZACIÓN .....   | 136  |
| 3.1. Liberalismo español: organización administrativa amplia y racionalizada.....                                       | 136  |
| A) Unidad nacional y centralización.....  | 136  |
| B) Administración central y periférica .....  | 137  |
| C) Ayuntamientos .....  | 140  |
| D) Excepciones a la uniformidad administrativa .....  | 142  |
| 3.2. Crisis del liberalismo: crecimiento exponencial de la organización administrativa.....                             | 143  |
| 4. PODERES Y PRIVILEGIOS.....   | 146  |
| 4.1. Discrecionalidad administrativa y potestad reglamentaria.....  | 146  |
| A) Liberalismo revolucionario francés: vinculación positiva a la ley ...  | 146  |
| B) Liberalismo gaditano: vinculación negativa a la ley .....  | 147  |
| C) Liberalismo conservador: reforzamiento de la discrecionalidad administrativa y la potestad reglamentaria.....        | 149  |
| D) Crisis del liberalismo: intensificación del poder gubernamental ....   | 155  |
| 4.2. Justicia administrativa .....  | 157  |
| A) Liberalismo clásico: negación de la justicia administrativa.....   | 157  |
| B) Liberalismo conservador: afirmación de la justicia administrativa.   | 162  |
| a) Dualismo jurisdiccional.....   | 162  |
| b) Configuración de la vía gubernativa a modo de primera instancia.....   | 165  |
| c) Consolidación y continuidad del sistema.....   | 169  |
| d) Lo contencioso-administrativo como segunda instancia: fundamento último, consecuencias y debate historiográfico..... | 171  |
| C) Crisis del liberalismo: negación de toda justicia y reafirmación de la administrativa.....                           | 179  |

|   | Pág.       |
|---|------------|
| 4.3. Autotutela administrativa.....   | 180        |
| 4.4. Potestad sancionadora.....   | 184        |
| 4.5. Expropiación forzosa.....  | 187        |
| <b>CAPÍTULO 6. DERECHO ADMINISTRATIVO EN SENTIDO SUBJETIVO...</b>   | <b>195</b> |
| 1. LIBERALISMO CLÁSICO: AFIRMACIÓN DEL DERECHO SUBJETIVO.   | 195        |
| 2. LIBERALISMO CONSERVADOR: NEGACIÓN DEL DERECHO SUBJE-<br>TIVO FRENTE A LA POTESTAD ADMINISTRATIVA .....   | 199        |
| 2.1. Planteamiento general y contexto europeo.....  | 200        |
| 2.2. El derecho subjetivo de carácter administrativo como derecho «secunda-<br>rio» o «imperfecto» .....    | 205        |
| 3. CRISIS DEL LIBERALISMO: NEGACIÓN DEL DERECHO SUBJETIVO<br>COMO CATEGORÍA .....                           | 211        |
| 4. CONSIDERACIONES FINALES .....  | 215        |
| <b>CAPÍTULO 7. DERECHO ADMINISTRATIVO EN SENTIDO OBJETIVO....</b>   | <b>217</b> |
| 1. LIBERALISMO CLÁSICO: MONISMO JURÍDICO .....  | 217        |
| 2. LIBERALISMO CONSERVADOR: RUPTURA DEL MONISMO JURÍDI-<br>CO Y SURGIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO..... | 221        |
| 3. ELEMENTOS DE GARANTÍA .....  | 226        |
| 3.1. El Derecho administrativo como Derecho más autoritario que garantista.                                 | 226        |
| 3.2. Garantías parajudiciales.....  | 226        |
| 3.3. Garantías procedimentales.....   | 229        |
| 3.4. Garantías resarcitorias .....  | 234        |
| 4. ESTRUCTURA AUTORITARIA .....   | 240        |
| 5. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO DERECHO ESPECIAL.....   | 246        |
| 5.1. Afirmación y desarrollo de la especialidad .....   | 246        |
| 5.2. Totalitarismo: retorno al monismo jurídico .....   | 252        |
| <b>CAPÍTULO 8. CIENCIAS ADMINISTRATIVAS.....</b>  | <b>255</b> |
| 1. PENSANDO LA ADMINISTRACIÓN.....  | 255        |
| 1.1. Entre la ciencia de policía y la ciencia de la administración .....                                    | 255        |
| 1.2. Entre la economía política y la ciencia de la administración.....                                      | 258        |
| 1.3. Nacimiento de la ciencia de la administración .....  | 263        |
| 2. DISEÑANDO LA ADMINISTRACIÓN.....   | 268        |
| 2.1. Primera edad de oro de las ciencias administrativas .....  | 268        |
| 2.2. Sociedades científicas .....   | 270        |
| 2.3. Escuelas especiales .....  | 275        |
| A) Escuela especial de ingenieros de caminos, canales y puertos .....                                       | 275        |
| B) Escuela especial de Administración .....   | 277        |

|  | Pág. |
|--|------|
| 2.4. Universidades, tratados .....   | 280  |
| 2.5. Revistas .....  | 282  |
| 2.6. Administrativistas, estudios.....   | 284  |
| 2.7. Predominio de la ciencia de la administración.....  | 287  |
| 2.8. Nacimiento de la ciencia del Derecho administrativo. Relación con<br>otras disciplinas y con los estudios políticos previos ..... | 289  |
| 2.9. Apropiación selectiva del régimen francés e impacto internacional .....   | 292  |
| 3. CONSTRUYENDO Y EXPLICANDO LA ADMINISTRACIÓN .....   | 295  |
| 3.1. Continuación de la primera edad de oro de las ciencias administrativas...   | 295  |
| 3.2. Universidades, tratados .....   | 296  |
| 3.3. Sociedades científicas, escuelas especiales .....   | 299  |
| 3.4. Revistas .....  | 301  |
| 3.5. Administrativistas, estudios.....   | 303  |
| 3.6. Juridificación .....  | 308  |
| 3.7. Entronque con el pasado, apertura (moderada) a ordenamiento foráneos<br>y (amplio) impacto internacional .....                    | 310  |
| 4. ESPECULANDO SOBRE UNA ADMINISTRACIÓN CONSOLIDADA.....   | 314  |
| 4.1. Entre la primera y la segunda edad de oro de la ciencia española del De-<br>recho administrativo.....                             | 314  |
| 4.2. Universidades, tratados .....   | 315  |
| 4.3. Sociedades científicas, escuelas especiales .....   | 318  |
| 4.4. Revistas .....  | 320  |
| 4.5. Administrativistas.....   | 322  |
| 4.6. Escuelas .....  | 323  |
| 4.7. Juridificación .....  | 330  |
| 4.8. Ruptura con el pasado, apertura (excesiva) a ordenamientos foráneos y<br>(escaso) impacto internacional .....                     | 332  |
| 5. DESCRIBIENDO LA ADMINISTRACIÓN FASCISTIZADA.....  | 337  |
| 5.1. Universidades, sociedades científicas, escuelas especiales, tratados.....   | 337  |
| 5.2. Revistas .....  | 338  |
| 5.3. Autoritarismo y nacionalismo académico .....  | 339  |

### PARTE TERCERA

## DEL ESTADO AUTORITARIO AL ESTADO CONSTITUCIONAL

|   |     |
|---|-----|
| CAPÍTULO 9. <b>ESTADO</b> .....   | 343 |
| 1. EL NUEVO CONSTITUCIONALISMO EUROPEO .....  | 343 |
| 2. EL NUEVO CONSTITUCIONALISMO EN ESPAÑA .....  | 346 |
| 2.1. Estado de Derecho administrativo sin libertad política ni derechos fun-<br>damentales..... | 346 |
| 4.2. Estado social y democrático de Derecho de la Unión Europea.....                            | 349 |

|   | Pág.    |
|---|---------|
| <b>CAPÍTULO 10. ADMINISTRACIÓN</b> .....  | 351     |
| 1. FUNCIONES .....  | 351     |
| 1.1. Estado gestor .....  | 351     |
| 1.2. Estado garante integrado en el espacio jurídico global .....   | 352     |
| 2. ORGANIZACIÓN .....   | 355     |
| 2.1. Del Estado autoritario y centralizado al Estado democrático y autonómico. ....   | 355     |
| A) Racionalidad burocrática y lógica política .....   | 355     |
| B) Comunidades autónomas.....   | 357     |
| C) Entidades locales .....  | 359     |
| 2.2. Del Estado gestor al Estado garante.....   | 361     |
| 3. PODERES Y PRIVILEGIOS .....  | 363     |
| 3.1. Tendencias generales .....   | 363     |
| 3.2. Discrecionalidad administrativa y potestad reglamentaria .....   | 364     |
| A) Desconfianza en la administración: vinculación positiva a la ley.....  | 364     |
| B) Confianza en la administración: vinculación negativa a la ley.....   | 368     |
| 3.3. Jurisdicción contencioso-administrativa .....  | 374     |
| A) Protección judicial plena del ciudadano.....   | 374     |
| B) Protección judicial e interés general .....  | 378     |
| 3.4. Autotutela administrativa .....  | 383     |
| 3.5. Potestad sancionadora.....   | 386     |
| 3.6. Expropiación forzosa .....   | 389     |
| <br><b>CAPÍTULO 11. DERECHO ADMINISTRATIVO EN SENTIDO SUBJETIVO.</b> .....  | <br>395 |
| 1. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS: EL DERECHO SUBJETIVO<br>COMO AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD.....  | 395     |
| 1.1. La recuperación del concepto iusnaturalista de derecho subjetivo, en<br>general.....   | 395     |
| 1.2. La recuperación del concepto iusnaturalista de derecho subjetivo en el De-<br>recho administrativo español, en particular..... | 401     |
| 2. LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS: EL DERECHO SUBJETIVO<br>COMO INTERÉS JURÍDICAMENTE PROTEGIDO .....                                | 405     |
| <br><b>CAPÍTULO 12. DERECHO ADMINISTRATIVO EN SENTIDO OBJETIVO...</b> .....   | <br>409 |
| 1. UN DERECHO ADMINISTRATIVO CONSTITUCIONALMENTE ACÉ-<br>FALO.....  | 409     |
| 2. UNA CONSTITUCIÓN ADMINISTRATIVIZADA .....  | 413     |
| 3. UN DERECHO ADMINISTRATIVO CONSTITUCIONALIZADO Y EU-<br>ROPEIZADO .....   | 414     |

|   | Pág.    |
|---|---------|
| 4. UN DERECHO ADMINISTRATIVO DE EQUILIBRIO ENTRE PRIVILEGIOS Y GARANTÍAS .....            | 417     |
| 5. EN PARTICULAR, LA RESPONSABILIDAD CIVIL/PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ..... | 420     |
| 5.1. La configuración del nuevo sistema en los años cincuenta .....                       | 420     |
| 5.2. La simplificación del sistema a partir de los años setenta .....                     | 425     |
| 6. UN DERECHO ADMINISTRATIVO MENOS ESPECIAL Y MÁS COMPLEJO .....                          | 430     |
| 7. PRINCIPALES EJEMPLOS DE HIBRIDACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....                   | 432     |
| <br><b>CAPÍTULO 13. CIENCIAS ADMINISTRATIVAS</b> .....                                    | <br>439 |
| 1. SEGUNDA EDAD DE ORO .....  | 439     |
| 2. REFUNDACIÓN DE LA CIENCIA ESPAÑOLA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....                    | 439     |
| 2.1. La <i>RAP</i> .....  | 439     |
| 2.2. La generación de la <i>RAP</i> .....   | 441     |
| 3. RESURGIMIENTO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN .....                                 | 444     |
| 4. CONSTITUCIÓN, INTEGRACIÓN EUROPEA, SECTORIALIDAD .....                                 | 448     |
| 5. UNIVERSIDADES, REVISTAS, TRATADOS .....  | 450     |
| 6. SOCIEDADES CIENTÍFICAS, CONGRESOS, PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN, PREMIOS .....           | 453     |
| 7. ADMINISTRATIVISTAS .....   | 456     |
| 8. ESCUELAS .....   | 458     |
| <br><b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....   | <br>463 |
| <b>ÍNDICE ONOMÁSTICO</b> .....  | 517     |