

FUNDAMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

DEL DERECHO DEL PODER AL DERECHO
DE LOS CIUDADANOS

6ª EDICIÓN 2016

Adaptada a las Leyes 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de
las Administraciones Públicas y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público

ENRIQUE LINDE PANIAGUA
PROFESOR DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNED



Copyright © 2016

Reservados todos los derechos.

Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito de Ediciones Académicas, S. A. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org <<http://www.cedro.org>>) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

1ª edición 2009

2ª edición 2010

3ª edición 2011

4ª edición 2012

5ª edición 2014

6ª edición 2016

© Enrique Linde Paniagua

© Ediciones Académicas, S.A.

I.S.B.N.: 978-84-16140-44-2

Dep. Legal: M-28209-2016

Imprime: Edipack Gráfico. Tel.: 916 487 324

A Helga

ÍNDICE

ABREVIATURAS	27
PRÓLOGO	31
INTRODUCCIÓN: LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA EL ESTUDIO Y LA PRÁCTICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	33
I. LAS TAREAS BÁSICAS DEL JURISTA	33
II. LA LOCALIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN APLICABLE	35
A) LAS COLECCIONES OFICIALES DE LEGISLACIÓN	35
B) LAS COLECCIONES PRIVADAS DE LEGISLACIÓN	37
III. LA LOCALIZACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA	38
IV. LOS INFORMES Y DICTÁMENES	40
V. TRATADOS, PRINCIPIOS, CURSOS, MANUALES Y DEMÁS MATERIALES SOBRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO	41
VI. RECOMENDACIONES PARA EL ESTUDIO	43

CAPÍTULO I

LOS ORÍGENES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: DEL DERECHO DEL PODER AL DERECHO DE LOS CIUDADANOS

I. INTRODUCCIÓN	47
II. LOS ORÍGENES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL MARCO DE LA FORMACIÓN DEL ESTADO MODERNO	48
III. LAS GRANDES LÍNEAS DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVISTA .	57
1. INTRODUCCIÓN	57
2. PODER PÚBLICO Y SERVICIO PÚBLICO	58
3. ORDENAMIENTO JURÍDICO Y ANÁLISIS ARTICULADO DE LA REALIDAD ADMINISTRATIVA Y CONSTITUCIONAL	67
4. ADMINISTRACIÓN INTERVENCIONISTA <i>VERSUS</i> ADMINISTRACIÓN PRESTATARIA	68
5. DE LA CIENCIA DE LA POLICÍA A LA CIENCIA NEUTRAL DE LA GENERACIÓN DE LA REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	72
IV. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO DERECHO INSTRUMENTAL <i>VERSUS</i> LA HUIDA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	79
1. INTRODUCCIÓN	79

2.	EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO DERECHO INSTRUMENTAL. LOS PRINCIPIOS COMO PARÁMETROS VERTEBRADORES	81
2.1.	Igualdad de las partes en el proceso y contingencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa	82
2.2.	La utilización por la Administración de personificaciones privadas: la primacía del interés general	84
2.3.	Las técnicas jurídico-privadas y la búsqueda de la eficacia	86
3.	LA IMPOSIBLE RESERVA CONSTITUCIONAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.	87
4.	EL DERECHO ADMINISTRATIVO DE LOS CIUDADANOS.	89
V.	LOS CONFINES DE LO PÚBLICO	91
VI.	EXCURSO. EL BUEN GOBIERNO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.	94
1.	INTRODUCCIÓN. ¿QUÉ ENTIENDE EL LEGISLADOR ESPAÑOL POR BUEN GOBIERNO?	94
2.	EL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL TÍTULO II DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO	99
2.1.	El concepto de gobernante en la ley.	99
2.2.	El concepto de alto cargo.	100
3.	LOS PRINCIPIOS DEL BUEN GOBIERNO. ÁMBITO OBJETIVO DEL BUEN GOBIERNO.	101
4.	LAS INFRACCIONES Y SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY.	104
4.1.	Las infracciones en materia de conflictos de interés	104
4.2.	Las infracciones en materia de gestión económica presupuestaria	104
4.3.	Las infracciones disciplinarias	106
5.	LAS SANCIONES	106
6.	PROCEDIMIENTO SANCIONADOR	107
6.1.	Los tipos de iniciación y los órganos competentes para incoar, instruir y sancionar.	107
6.2.	La concurrencia de responsabilidad contable	108
6.3.	La suspensión del procedimiento por ser la infracción constitutiva de delito	108
6.4.	La suspensión del procedimiento en el caso de infracciones tipificadas en una norma administrativa especial.	108
6.5.	Prescripción de infracciones y sanciones.	109
6.6.	Algunas conclusiones	109
7.	LAS COMPETENCIAS DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO EN MATERIA DE BUEN GOBIERNO	110
8.	BUEN GOBIERNO Y TRANSFORMACIONES EN EL DERECHO PÚBLICO	111

CAPÍTULO II
LOS PRINCIPIOS QUE INFORMAN EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y
LAS MISIONES DE LOS PODERES PÚBLICOS

I. UNA INTRODUCCIÓN A LOS VALORES Y PRINCIPIOS QUE INTEGRAN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.	113
II. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN	124
1. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL ESTADO DE DERECHO.	124
2. LOS LÍMITES DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	125
3. ALGUNOS EJEMPLOS JURISPRUDENCIALES SOBRE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	126
III. LAS MISIONES DE LOS PODERES PÚBLICOS	129
1. LA INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA SOCIEDAD	129
2. TIPOLOGÍA DE LOS MANDATOS INTERVENTORES DE LA CONSTITUCIÓN	130
2.1. Mandatos de intervención genéricos, explícitos y positivos a los poderes públicos	131
2.2. Mandatos de intervención genéricos, implícitos y positivos	131
2.3. Mandatos de intervención específicos, explícitos y positivos a los poderes públicos	132
2.3.1. <i>Mandatos de intervención que tienen por finalidad el favorecimiento de personas, bienes y actividades por la Administración</i>	135
2.3.2. <i>Mandatos de hacer cuya realización se garantiza finalmente por los poderes públicos.</i>	136
2.3.3. <i>Mandatos de hacer cuya realización se atribuye directamente a los poderes públicos.</i>	136
2.3.4. <i>Otros mandatos de intervención</i>	137
2.4. Mandatos de intervención específicos e implícitos	137
2.4.1. <i>Competencias explícitas de las Comunidades Autónomas de las que se deducen habilitaciones para intervenir</i>	137
2.4.2. <i>Competencias del Estado de las que se deducen habilitaciones para intervenir</i>	139
2.5. Mandatos que se deducen de la consagración de derechos fundamentales	140
2.5.1. <i>Derechos fundamentales cuyo ejercicio exige la mera abstención de los poderes públicos</i>	140
2.5.2. <i>Derechos fundamentales cuyo ejercicio exige o puede exigir la colaboración o intervención de los poderes públicos (leyes, reglamento o actividad administrativa)</i>	140
2.5.3. <i>Derechos fundamentales prestacionales derivados de la Constitución</i>	141
2.5.4. <i>Derechos prestacionales derivados de las leyes.</i>	141
2.6. Mandatos negativos de intervención o prohibiciones de intervención	142
3. ESTADO SOCIAL, ESTADO DE BIENESTAR, ESTADO RESPONSABLE UNIVERSAL	142

4.	LA CLÁUSULA DE TRANSFORMACIÓN	144
4.1.	Orígenes y fundamento	144
4.2.	Estado Social y democrático de Derecho y cláusula de transformación: marco y objetivos de intervencionismo público en la sociedad	147
4.3.	Potestades, instrumentos y técnicas para la realización de los principios que presiden el orden económico.	151
5.	LÍMITES DEL INTERVENCIONISMO PÚBLICO	153

CAPÍTULO III

LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LOS CIUDADANOS

I.	INTRODUCCIÓN	159
II.	LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA CONSTITUCIÓN	160
1.	INTRODUCCIÓN	160
2.	ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS TIPOS DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LA ATRIBUCIÓN DE PERSONALIDAD JURÍDICA	163
2.1.	Introducción	163
2.2.	La Administración General del Estado como persona jurídica	165
2.3.	Las Administraciones de las Comunidades Autónomas	172
2.4.	Tipología de los entes públicos	173
2.4.1.	<i>Entes territoriales y no territoriales</i>	174
2.4.2.	<i>Entes de base corporativa y entes de base fundacional o institucional</i>	175
2.4.3.	<i>Derecho público y derecho privado en las formas de personificación y en el régimen de los entes públicos</i>	176
2.5.	Capacidad jurídica de las Administraciones Públicas	177
2.5.1.	<i>Capacidad de derecho público</i>	177
2.5.2.	<i>Capacidad de derecho privado</i>	178
3.	ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA A PROPÓSITO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LA AUTONOMÍA LOCAL	178
3.1.	Introducción: la descentralización entendida, exclusivamente, como creación de Comunidades Autónomas o, lo que es lo mismo, la creación del Estado autonómico	178
3.2.	Razones para una segunda descentralización	180
3.3.	El origen de la autonomía local. La respuesta de los ordenamientos jurídicos occidentales.	183
3.4.	La autonomía local en la Constitución de 1978.	186
3.5.	Recapitulación sobre el concepto de autonomía local	190
4.	NOTAS SOBRE EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE ÉSTOS Y LA UNIÓN EUROPEA	194
4.1.	La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas	194
4.1.1.	<i>Los Estatutos de Autonomía como instrumentos de atribución de competencias</i>	194

ÍNDICE

4.1.2. <i>Las competencias mediante el acceso a la autonomía por el procedimiento ordinario</i>	195
4.1.3. <i>Las competencias mediante el acceso a la autonomía por el procedimiento extraordinario o mediante la reforma del Estatuto elaborado por el procedimiento ordinario</i>	195
4.1.4. <i>Bases o legislación básica</i>	196
4.1.5. <i>Leyes de armonización (Leyes de Principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas)</i>	198
4.1.6. <i>Leyes orgánicas de transferencia o delegación de facultades de titularidad estatal a las Comunidades Autónomas</i>	199
4.1.7. <i>Preeminencia y supletoriedad del Derecho Estatal</i>	199
4.1.8. <i>Relaciones entre la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas</i>	199
4.2. <i>La distribución de competencias entre la Unión Europea y el Estado y las Comunidades Autónomas</i>	203
4.2.1. <i>Introducción</i>	203
4.2.2. <i>El principio de competencia como ordenador de las relaciones entre el Derecho de la Unión y los derechos de los Estados miembros. El caso de España. El principio de primacía como principio procedimental</i>	206
4.2.3. <i>Las relaciones del Derecho de la Unión con los Derechos internos de los Estados miembros. Lo innecesario de la reforma de la Constitución española</i>	214
III. LOS CIUDADANOS Y OTROS OPERADORES JURÍDICOS	222
1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO DE NUESTRO TIEMPO.	222
2. NOTAS SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.	223
2.1. <i>Introducción. Los derechos humanos: ¿una concepción universal del hombre, o una concepción occidental del hombre?</i>	223
2.2. <i>Las garantías de los derechos fundamentales desde el derecho español</i>	231
2.2.1. <i>La densidad y naturaleza de los derechos y libertades</i>	231
2.2.2. <i>Las garantías normativas y jurisdiccionales de los derechos</i>	233
2.3. <i>Los derechos fundamentales en los Tratados de las Comunidades y de la Unión Europea</i>	235
2.4. <i>La ciudadanía de la Unión</i>	239
2.4.1. <i>Introducción. La condición de ciudadanos de la Unión y derechos que derivan de la misma</i>	239
2.4.2. <i>El derecho a circular y residir libremente en el territorio de la Unión</i>	241
2.4.3. <i>El derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales</i>	243
2.4.4. <i>El derecho a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares</i>	244
2.4.5. <i>El derecho de petición ante el Parlamento Europeo y el derecho a dirigirse a las instituciones, órganos y organismos de la Unión</i>	244
2.5. <i>La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea</i>	244
2.5.1. <i>La naturaleza actual de la Carta y sus posibles virtualidades</i>	246

2.5.2. <i>El contenido de la Carta</i>	246
2.5.3. <i>Los derechos a la buena administración, al acceso a documentos y a someter los casos de mala administración al defensor del pueblo</i>	248
2.5.4. <i>El ámbito de aplicación de la Carta</i>	250
2.5.5. <i>Las relaciones de la Carta con el Convenio de Roma</i>	251
2.5.6. <i>Los instrumentos jurídicos para la protección.</i>	253
2.6. El sistema europeo y la quiebra de la soberanía nacional.	253
2.7. El compromiso de la Unión Europea con los derechos fundamentales	255
2.8. La garantía de los Derechos fundamentales. Las garantías que se deducen de la configuración de los derechos	257
3. NOTAS SOBRE EL CONCEPTO DE CIUDADANÍA	260

CAPÍTULO IV
LAS POTESTADES, LAS TÉCNICAS Y LOS INSTRUMENTOS
ADMINISTRATIVOS

I. LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS	271
1. INTRODUCCIÓN	271
2. CONCEPTO Y CLASES DE POTESTADES	272
3. FORMAS DE ATRIBUCIÓN DE POTESTADES	273
3.1. Atribución expresa y poderes inherentes o implícitos	274
3.2. Atribución específica y cláusulas generales de apoderamiento.	274
4. LAS POTESTADES DESDE LA PERSPECTIVA DE SU INTENSIDAD REGULATORIA.	274
4.1. Trazos sobre la distinción entre potestades regladas y potestades discrecionales	274
4.2. Diferencias sustanciales entre la potestad discrecional y los conceptos jurídicos indeterminados	275
4.3. Las técnicas de reducción y control judicial de la discrecionalidad	277
4.3.1. <i>Evolución de las técnicas de control.</i>	277
4.3.2. <i>El control de los elementos reglados.</i>	278
4.3.3. <i>El control de los hechos determinantes.</i>	278
4.3.4. <i>El control por los principios generales del Derecho</i>	279
4.3.5. <i>Dinámica del principio de legalidad.</i>	279
4.3.6. <i>Ejemplos jurisprudenciales de control jurisdiccional del ejercicio de la potestad discrecional.</i>	279
5. NOTAS SOBRE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS: DE ORIGEN CONSTITUCIONAL Y DE ORIGEN LEGAL.	282
5.1. La potestad reglamentaria	283
5.1.1. <i>Introducción</i>	283
5.1.2. <i>Forma y contenido reglamentarios</i>	284
5.1.3. <i>Los límites de la potestad reglamentaria</i>	286
5.1.4. <i>La elaboración de los reglamentos</i>	289
5.2. La potestad expropiatoria.	289

5.3. La potestad sancionadora.	296
5.3.1. <i>Introducción. El equilibrio entre el principio de eficacia de la Administración y la garantía de los derechos de los ciudadanos.</i>	296
5.3.2. <i>La penetración de los principios de legalidad (y tipicidad) penal en el marco de la potestad sancionadora de la Administración. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de legalidad en el ordenamiento administrativo sancionador, interpretando el artículo 25.1 del texto constitucional</i>	298
5.3.3. <i>El principio «non bis in idem» y su inaplicación a las sanciones administrativas, en particular con relación a las sanciones disciplinarias.</i>	300
5.3.4. <i>El principio de proporcionalidad</i>	301
5.3.5. <i>Los principios de irretroactividad y prescripción.</i>	302
5.3.6. <i>El procedimiento sancionador.</i>	303
5.4. La potestad de autotutela.	303
5.4.1. <i>Introducción</i>	303
5.4.2. <i>Las manifestaciones de la autotutela</i>	304
A) <i>Autotutela conservativa y autotutela agresiva.</i>	304
B) <i>Autotutela declarativa y presunción de legalidad de los actos administrativos</i>	304
C) <i>Autotutela ejecutiva</i>	305
D) <i>Autotutela en segunda potencia.</i>	305
5.4.3. <i>Los límites de la autotutela.</i>	306
5.4.4. <i>Los abusos de la autotutela.</i>	307
5.4.5. <i>Las consecuencias de la autotutela.</i>	307
5.4.6. <i>La articulación entre autotutela administrativa previa y tutela final jurisdiccional.</i>	308
II. LAS TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS	308
1. INTRODUCCIÓN. TIPOLOGÍA DE LAS TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS.	308
2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. RASGOS GENERALES	309
2.1. <i>Introducción: El procedimiento administrativo como cultura y como garantía</i>	309
2.2. <i>Estado de Derecho y garantía de los ciudadanos</i>	311
2.3. <i>Concepto y clases de procedimientos administrativos</i>	312
2.3.1. <i>Concepto de procedimiento administrativo y expediente.</i>	312
2.3.2. <i>Clases de procedimientos y carácter de la Ley 30/1992.</i>	315
2.4. <i>Los principios y técnicas que rigen el procedimiento. La ordenación del procedimiento</i>	319
2.4.1. <i>Oficialidad e interés de parte</i>	320
2.4.2. <i>Transparencia</i>	322
2.4.3. <i>Celeridad y eficacia</i>	323
2.4.4. <i>Cumplimiento de los trámites y cómputo de plazos.</i>	324
A) <i>Cumplimiento de plazos y suspensión del procedimiento</i>	324
B) <i>El orden en la tramitación de los expedientes</i>	327
C) <i>Cuestiones incidentales y suspensión del procedimiento</i>	328

2.4.5. Otros principios generales	328
2.4.6. La intervención de los interesados requeridos para la instrucción del procedimiento	329
A) Comodidad y compatibilidad de la intervención de los interesados con sus obligaciones laborales y profesionales.	329
B) Asesoramiento de los interesados	330
C) Respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento	330
2.4.7. Términos y plazos en el procedimiento administrativo	331
A) La obligatoriedad de los términos y plazos y su modulación	331
B) El carácter improrrogable y abierto de los términos y plazos, según los casos	331
C) Cómputo de los plazos	332
a) Reglas generales.	333
b) Los plazos en días. Días naturales, días hábiles y días inhábiles	334
c) Los plazos en meses y años	334
d) Los plazos en el procedimiento no electrónico	335
e) Los plazos en el procedimiento electrónico	336
D) Ampliación de plazos e interpretación de los plazos	336
a) Ampliación de plazos	337
b) Interpretación de plazos	338
c) Ampliación de plazos en el procedimiento electrónico.	339
E) Tramitación de urgencia, o reducción de plazos.	339
2.4.8. Notificación de actos y resoluciones	339
A) Contenido y plazo de la notificación	340
B) Notificaciones defectuosas	340
C) Protección de datos	341
D) Práctica de la notificación	341
a) Tipos de notificaciones	341
b) Requisitos que deben cumplir las notificaciones para que se consideren válidas.	342
c) Otros caracteres generales.	342
d) Las notificaciones en el procedimiento no electrónico.	344
e) Las notificaciones en el procedimiento electrónico	347
2.5. Inhibición, abstención y recusación	348
2.5.1. Inhibición o declinación de competencias	348
2.5.2. La abstención	349
2.5.3. La recusación	349
2.6. Los derechos y obligaciones de los interesados en el procedimiento administrativo	350
2.6.1. Los interesados en el procedimiento: concepto.	350
2.6.2. Representación y representación en sede electrónica y registros electrónicos de apoderamientos.	352
A) Normas generales	352
a) Quienes pueden ser representados	352

ÍNDICE

b) Quienes pueden ser representantes	353
c) Límites de la representación.	353
d) La prueba de la acreditación	353
e) La incorporación de la representación al expediente.	353
B) Normas especiales en el procedimiento no electrónico	353
a) La representación	353
b) Verificación de la identidad de los interesados en el procedimiento	354
C) Normas especiales en el procedimiento electrónico	354
a) Representación electrónica, medios para acreditarla.	354
b) Representación electrónica , y su incorporación al expediente	354
c) Representación electrónica. Habilitaciones generales o específicas.	354
d) Registros electrónicos de apoderamientos	354
2.6.3. Pluralidad de interesados	357
2.6.4. Identificación y firma de los interesados en el procedimiento administrativo	358
A) La firma no electrónica	358
B) Identificación y firma electrónica	358
a) Sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento	358
b) Sistemas de firma admitidos por las Administraciones públicas	359
2.6.5. Los derechos de los interesados.	359
A) Los derechos en general.	359
B) El derecho de asistencia en el uso de medios electrónicos por los interesados.	365
2.6.6. Las obligaciones de los interesados.	365
A) La obligación de las personas de colaborar con la Administración	366
B) La obligación de las personas de comparecer ante la Administración	366
C) Otras obligaciones de los interesados	367
2.7. La obligación de resolver y el silencio.	367
2.7.1. La obligación de resolver. Modulaciones de la obligación general. El derecho a que se inicie el procedimiento	367
2.7.2. Excepciones: pactos y convenios y comunicación previa para el ejercicio de un derecho	369
2.7.3. Plazos para resolver y notificar la resolución	370
2.7.4. Suspensión del plazo para resolver y notificar	372
A) Los supuestos en que se podrá suspender.	372
B) Supuestos en que se suspenderá el procedimiento.	376
2.7.5. La ampliación del plazo para resolver.	377
2.7.6. El silencio de la Administración	377
A) El silencio administrativo en los procedimientos iniciados a solitud del interesado	378

B)	<i>Casos en que procede entender el carácter positivo o negativo del silencio. Regla general y excepciones.</i>	379
C)	<i>El silencio administrativo en los procedimientos iniciados de oficio</i>	380
D)	<i>Valoración del silencio positivo en la Ley 30/1992.</i>	380
2.8.	<i>Funcionamiento del procedimiento administrativo. Sus fases.</i>	383
2.8.1.	<i>La iniciación del procedimiento</i>	383
A)	<i>Clases de iniciación</i>	383
a)	<i>Iniciación de oficio</i>	384
b)	<i>Iniciación a instancia de persona interesada. Subsanación y mejora de la solicitud</i>	387
c)	<i>Normas especiales en el procedimiento no electrónico.</i>	393
d)	<i>Normas especiales en el procedimiento electrónico.</i>	394
B)	<i>La acumulación de pretensiones</i>	394
C)	<i>El derecho a la obtención de recibos o copias selladas de las solicitudes, comunicaciones o escritos que se presenten</i>	396
D)	<i>Modelos y sistemas normalizados de solicitudes.</i>	397
E)	<i>La presentación de solicitudes. Registros y archivos</i>	399
a)	<i>Normas generales</i>	399
b)	<i>Normas especiales en los procedimientos no electrónicos</i>	401
c)	<i>Registros y archivos electrónicos</i>	401
F)	<i>Subsanación de la solicitud de iniciación del procedimiento</i>	404
a)	<i>Normas generales</i>	404
b)	<i>Normas especiales en el procedimiento electrónico</i>	407
G)	<i>Modificación o mejora voluntarias de la solicitud</i>	407
H)	<i>La adopción de medidas provisionales</i>	408
I)	<i>La acumulación de procedimiento.</i>	411
J)	<i>Declaración responsable y comunicación previa</i>	411
2.8.2.	<i>Instrucción del procedimiento.</i>	414
A)	<i>La actividad instructora: su naturaleza.</i>	414
a)	<i>Normas generales</i>	414
b)	<i>Normas especiales para el procedimiento no electrónico y electrónico</i>	415
B)	<i>Las alegaciones en general. La subsanación</i>	416
C)	<i>La prueba</i>	416
a)	<i>Normas generales</i>	416
b)	<i>Normas especiales para el procedimiento no electrónico</i>	419
D)	<i>Los informes</i>	419
a)	<i>Normas generales</i>	419
b)	<i>Normas especiales para el procedimiento no electrónico</i>	424
E)	<i>Participación de los interesados. La audiencia al interesado</i>	425
F)	<i>Información pública</i>	425
2.8.3.	<i>Finalización del procedimiento.</i>	427
A)	<i>Clases de terminación.</i>	428
B)	<i>El régimen general de las resoluciones que ponen fin a los procedimientos administrativos.</i>	428
a)	<i>La Administración no puede dejar de resolver los procedimientos iniciados</i>	428

ÍNDICE

b) <i>La resolución del procedimiento debe ser congruente con las peticiones formuladas por los interesados. La prohibición de agravamiento de la situación inicial.</i>	429
c) <i>La Administración al resolver un procedimiento si se pronuncia sobre cuestiones conexas no planteadas por los interesados produce la reapertura del procedimiento para éstos . .</i>	430
d) <i>La resolución debe ser motivada y congruente con lo solicitado</i>	430
C) <i>Desistimiento y renuncia</i>	431
a) <i>Desistimiento de la Administración</i>	431
b) <i>Desistimiento de los interesados</i>	431
D) <i>Caducidad</i>	432
a) <i>La caducidad por causa imputable a la Administración . .</i>	432
b) <i>La caducidad por causa imputable al interesado.</i>	433
c) <i>La exigencia de notificación.</i>	433
d) <i>Los efectos de la caducidad</i>	434
E) <i>Finalización convencional</i>	434
F) <i>Finalización por imposibilidad material de continuarlo.</i>	435
2.9. <i>La tramitación simplificada del procedimiento administrativo común</i>	435
2.9.1. <i>Causa de la aplicación.</i>	435
2.9.2. <i>Iniciación del procedimiento y límites</i>	436
A) <i>Iniciación de oficio y carácter reversible del procedimiento simplificado</i>	436
B) <i>Iniciación a solicitud del interesado.</i>	436
C) <i>Límites</i>	437
2.9.3. <i>Los trámites y plazos del procedimiento simplificado</i>	437
A) <i>Los plazos en el procedimiento simplificado</i>	437
B) <i>Los trámites en el procedimiento simplificado</i>	438
2.10. <i>Epílogo</i>	438
3. <i>EL ACTO ADMINISTRATIVO. RASGOS GENERALES.</i>	441
3.1. <i>Introducción. Las dificultades para reconocer a los actos administrativos por su forma externa</i>	441
3.2. <i>Concepto de acto administrativo</i>	445
3.3. <i>Disposiciones y actos administrativos. El principio de inderogabilidad singular de los reglamentos</i>	446
3.4. <i>Las manifestaciones formales de la actuación de la Administración: . . unilaterales y bilaterales</i>	447
3.5. <i>Clases de actos administrativos</i>	448
3.5.1. <i>Actos expresos o presuntos</i>	448
3.5.2. <i>Actos favorables y actos desfavorables o de gravamen</i>	449
3.5.3. <i>Actos de trámite</i>	449
3.5.4. <i>Los actos de inadmisión como modalidad de acto de trámite</i>	450
3.5.5. <i>Actos definitivos (o que ponen fin a un procedimiento administrativo), o resoluciones administrativas</i>	451
3.5.6. <i>Actos definitivos que no ponen fin a la vía administrativa.</i>	451
3.5.7. <i>Actos definitivos que ponen fin a la vía administrativa</i>	451

3.5.8. Actos firmes en vía administrativa	453
3.5.9. Actos reproductivos y confirmatorios	454
3.6. Los requisitos de los actos administrativos	454
3.6.1. La forma específica de los actos	454
3.6.2. Que sea dictado por el órgano competente	454
3.6.3. Que sea dictado por el procedimiento preestablecido	455
3.6.4. Que su contenido se ajuste a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.	455
3.6.5. La exigencia de motivación	456
3.6.6. La notificación. Algunos requisitos y efectos	457
A) Los actos que deben notificarse	457
B) Quién está obligado a notificar.	458
C) Plazo para cursar la notificación	458
D) Contenido de la notificación	458
E) Los efectos de las notificaciones y de las notificaciones defectuosas	459
F) El cumplimiento «in extremis» del plazo para resolver un procedimiento y la excepción del cumplimiento de algunos de los requisitos de la notificación	460
3.7. Vicios e irregularidades de los actos administrativos y consecuencias .	460
3.7.1. Actos nulos	461
A) Los actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional	462
B) Los actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio	462
C) Los actos que tengan un contenido imposible	463
D) Los actos que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.	464
E) Los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados	465
F) Los 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	466
G) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.	467
3.7.2. Actos anulables	468
3.7.3. Irregularidades no invalidantes.	469
3.7.4. Intransmisibilidad de los vicios	470
3.7.5. Conversión de actos viciados	470
3.7.6. Conservación de actos.	470
3.7.7. Convalidación de actos anulables	471
3.7.8. La eficacia de los actos administrativos	473
A) Presunción de validez de los actos administrativos y producción de efectos	474

ÍNDICE

B) Ejecución forzosa o ejecutoriedad	475
C) Excepciones. Suspensión e intervención preceptiva de los Tribunales	476
a) Los supuestos en que se suspende su ejecución de acuerdo con la ley.	476
b) La intervención previa y preceptiva de los Jueces y Tribunales.	477
3.7.9. Modalidades de ejecución forzosa	478
A) Introducción	478
B) Apremio sobre el patrimonio	479
C) Ejecución subsidiaria	479
D) Multa coercitiva	479
E) Compulsión sobre las personas	480
4. LOS CONTRATOS DE SECTOR PÚBLICO. RASGOS GENERALES	480
4.1. La actividad convencional pública: contratos, convenios y conciertos públicos.	480
4.2. Los principios que rigen la contratación de las Administraciones públicas	482
4.3. Ámbito subjetivo de aplicación y tipología de los contratos del sector público.	484
4.3.1. Contratos administrativos	485
A) Típicos	485
B) Especiales	486
C) Por declaración de la ley	488
4.3.2. Contratos privados de la Administración.	488
4.3.3. Los contratos mixtos.	489
4.3.4. Otros tipos de contratos	489
III. LOS INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS	489
1. INTRODUCCIÓN.	489
2. LOS BIENES PÚBLICOS. RASGOS GENERALES	490
2.1. Evolución histórica y situación actual.	490
2.2. Las clases de bienes públicos.	493
2.2.1. Dominio público	493
2.2.2. Bienes comunales.	495
2.2.3. Bienes patrimoniales	495
2.2.4. Patrimonio Nacional	495
2.3. El dominio público	496
2.3.1. Titularidad y objeto del dominio público	496
2.3.2. La reserva de ley de los bienes públicos	496
2.3.3. La pertenencia al demanio por determinación de la Constitución y las leyes.	498
2.3.4. La afectación demanial	499
2.3.5. La cesación demanial.	500
2.3.6. Mutaciones demaniales	500

2.3.7. <i>La utilización de los bienes demaniales</i>	501
A) <i>La utilización de los bienes demaniales por la Administración</i>	501
a) <i>Los bienes demaniales afectos a un servicio público</i>	501
b) <i>Los bienes demaniales explotados por la Administración: las reservas demaniales</i>	501
B) <i>La utilización de los bienes demaniales por los particulares</i>	502
a) <i>Uso común general</i>	502
b) <i>Uso común especial</i>	502
c) <i>Uso privativo</i>	503
2.3.8. <i>La protección del demanio</i>	504
A) <i>Inalienabilidad</i>	504
B) <i>La imprescriptibilidad</i>	505
C) <i>Inembargabilidad</i>	505
D) <i>Recuperación de la posesión</i>	506
E) <i>El deslinde</i>	506
F) <i>Régimen de inventario y catalogaciones</i>	506
2.4. Bienes patrimoniales	507
2.4.1. <i>Los bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales</i>	507
2.4.2. <i>El Patrimonio en el texto constitucional</i>	508
2.4.3. <i>Las clases de bienes patrimoniales</i>	509
2.4.4. <i>El régimen jurídico general de los bienes patrimoniales</i>	510
A) <i>La adquisición de bienes y derechos</i>	510
a) <i>La adquisición por atribución de la Ley</i>	510
b) <i>Adquisición a título oneroso</i>	511
c) <i>Adquisición a título gratuito: por herencia, legado o donación</i>	511
d) <i>Adquisición por prescripción y ocupación</i>	511
B) <i>La utilización del patrimonio: su explotación</i>	511
C) <i>La enajenación de bienes y derechos</i>	512
D) <i>La inscripción en Inventario y Registro</i>	512
2.5. El Patrimonio Nacional	513
2.5.1. <i>Antecedentes</i>	513
2.5.2. <i>La Ley del Patrimonio Nacional de 16 de junio de 1982</i>	514
A) <i>Los bienes, derechos y cargas de patronato que lo integran</i>	514
B) <i>Los bienes del artículo 4 de la Ley</i>	514
C) <i>Naturaleza jurídica</i>	515
D) <i>Su peculiar administración: El Consejo de Administración</i>	515

CAPÍTULO V

LAS GARANTÍAS DE LOS CIUDADANOS

I. INTRODUCCIÓN. EL SISTEMA DE GARANTÍAS COMO CLAVE DE BÓVEDA DEL ESTADO DE DERECHO	517
-----------------------------------------------------------------------------------------------	-----

II. NOCIONES SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE SUS AUTORIDADES Y DEMÁS PERSONAL A SU SERVICIO	520
1. BREVE REFERENCIA A LOS ANTECEDENTES Y REGULACIÓN VIGENTE	520
2. ÁMBITOS EN QUE SE PRODUCE LA RESPONSABILIDAD DE LOS PODERES PÚBLICOS	522
3. EL CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD	523
4. RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA Y ACCIÓN DE REGRESO. LA CONCURRENCIA DE DOLO, CULPA O NEGLIGENCIA GRAVES	524
5. LA RESPONSABILIDAD PENAL DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	525
6. PROCEDIMIENTOS PARA LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD. PROCEDIMIENTO GENERAL Y PROCEDIMIENTO ABREVIADO	525
III. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA	526
1. INTRODUCCIÓN. LA REVISIÓN DE OFICIO COMO PRIVILEGIO DE LA ADMINISTRACIÓN	526
2. LAS DISTINTAS MODALIDADES DE REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS	529
2.1. La revisión de oficio de los actos nulos	531
2.1.1. <i>La naturaleza de la revisión.</i>	531
2.1.2. <i>Objeto de la revisión de oficio de actos nulos.</i>	532
2.1.3. <i>Procedimiento para la revisión de oficio de actos nulos.</i>	533
A) <i>La iniciación del procedimiento de revisión de oficio.</i>	533
B) <i>La inadmisión a trámite de la solicitud del interesado.</i>	534
C) <i>El dictamen preceptivo y vinculante del Consejo de Estado.</i>	535
D) <i>Los plazos: para la iniciación del procedimiento y de caducidad del mismo.</i>	535
E) <i>La compatibilidad de la revisión de oficio con la impugnación del acto ante la jurisdicción contencioso-administrativa.</i>	536
F) <i>El acuerdo indemnizatorio.</i>	536
2.2. Declaración de lesividad de actos anulables favorables para los interesados	537
2.2.1. <i>Naturaleza y objeto de la revisión.</i>	537
2.2.2. <i>Órgano competente.</i>	538
2.2.3. <i>La iniciación del procedimiento.</i>	538
2.2.4. <i>Plazos: para la declaración de lesividad y de caducidad del mismo.</i>	538
2.2.5. <i>La audiencia a los interesados.</i>	538
2.2.6. <i>La exclusión de recurso administrativo contra la declaración de lesividad.</i>	539
2.3. La revocación de los actos de gravamen o desfavorables	540
2.3.1. <i>Naturaleza y objeto de la revocación.</i>	540
2.3.2. <i>Los límites de la revocación.</i>	541
2.4. La rectificación de errores	541
2.5. La suspensión de la ejecución del acto sujeto a revisión	543
2.6. La compatibilidad de la revisión de oficio con la vía contencioso-administrativa	543
2.7. Los límites de la revisión	544

IV. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	544
1. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS COMO PRIVILEGIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.	544
2. OBJETO Y CLASES DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS	547
2.1. Recursos administrativos ordinarios y extraordinario	549
2.2. El apartado 2 del artículo 107 de la Ley 30/1992.	550
2.2.1. <i>Los recursos especiales en el ámbito del deporte.</i>	551
A) <i>Las funciones del TAD.</i>	551
B) <i>Composición</i>	551
C) <i>Quiénes pueden ser nombrados.</i>	553
D) <i>El procedimiento</i>	
3. REGLAS GENERALES APLICABLES A TODOS LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.	553
3.1. La interposición del recurso	554
3.2. La suspensión de la ejecución	
3.2.1. <i>La regla general: la interposición de recurso no suspende la ejecución del acto recurrido.</i>	554
3.2.2. <i>La suspensión del acto administrativo es una potestad discrecional del órgano al que corresponda la resolución del recurso.</i>	554
3.2.3. <i>La suspensión puede tener lugar como consecuencia del silencio de la Administración.</i>	554
3.2.4. <i>El acuerdo de suspensión puede incluir la adopción de medidas cautelares.</i>	554
3.2.5. <i>La suspensión, puede prolongarse más allá de la vía administrativa de recurso</i>	555
3.2.6. <i>La suspensión como consecuencia de recursos judiciales.</i>	556
3.3. La audiencia al interesado.	556
3.3.1. <i>Supuestos en que procede acordarla.</i>	556
3.3.2. <i>Plazo para cumplimentar el trámite.</i>	
3.3.3. <i>Los límites en lo relativo a las alegaciones, hechos y documentos que pueden aportarse</i>	556
3.4. Resolución del recurso. La prohibición de « <i>reformatio in peius</i> »	558
4. EL RECURSO DE ALZADA	558
4.1. El objeto y naturaleza	558
4.2. Fundamento	
4.3. Órgano competente para resolverlo y órgano ante el que puede interponerse	558
4.4. Los actos que ponen fin a la vía administrativa, algunas particularidades	559
4.5. El carácter obligatorio del recurso de alzada como trámite previo al recurso contencioso-administrativo y los casos en que procede el dictamen preceptivo del Consejo de Estado.	560
4.6. Plazos para interponer el recurso y para la resolución del mismo	561
4.6.1. <i>Plazo para interponerlo.</i>	561
4.6.2. <i>Plazo para la resolución del mismo</i>	561
4.7. Efectos del incumplimiento de los plazos por los interesados	562

ÍNDICE

4.8. Efectos del incumplimiento de los plazos por la Administración	562
5. EL RECURSO POTESTATIVO DE REPOSICIÓN	562
5.1. Objeto y naturaleza	562
5.2. Plazos para interponer el recurso y para la resolución del mismo	563
5.3. Algunos recordatorios en materia de plazos	564
6. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN	565
6.1. Objeto y naturaleza	565
6.2. Órgano ante el que debe interponerse y órgano que debe resolverlo . .	565
6.3. Supuestos en que procede plantearlo	565
6.4. Plazos para interponer el recurso y para la resolución del mismo	566
6.4.1. <i>Plazos para interponer el recurso</i>	566
6.4.2. <i>Plazo para resolver el recurso</i>	567
6.5. La inadmisión del recurso a trámite	567
6.6. La resolución del recurso	568
7. LA SUPRESIÓN DE LAS RECLAMACIONES PREVIAS AL EJERCICIO DE ACCIONES CIVILES Y LABORALES DE LOS ARTÍCULOS 120 A 126 DE LA LEY 30/1992.	568
V. LA GARANTÍA JURISDICCIONAL	569
1. OBSERVACIONES SOBRE LAS RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y LOS JUECES Y TRIBUNALES.	569
1.1. Introducción	569
1.2. El sistema de conflicto	573
1.3. Algunos ejemplos jurisprudenciales sobre el carácter revisor del recurso contencioso-administrativo y sus límites	574
2. LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN EL SISTEMA DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES.	577
2.1. Principio de unidad jurisdiccional	577
2.2. Plenitud de la garantía jurisdiccional	578
3. LA ORGANIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.	579
3.1. Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa	579
3.2. Competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.	580
4. PRESUPUESTOS PREVIOS A TODOS LOS PROCEDIMIENTOS: ÁMBITO Y OBJETO	580
4.1. El ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. El recurso contencioso-administrativo como recurso contra los poderes públicos	581
4.2. Objeto del recurso. La ruptura de la exclusividad del carácter revisor del recurso contencioso administrativo.	583
5. REFLEXIONES SOBRE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA A PROPÓSITO DEL PROCEDIMIENTO EN PRIMERA O ÚNICA INSTANCIA.	584
5.1. Introducción. Finalidad de la reforma, nuevos procedimientos y organización	584

5.2. La derogación expresa del artículo 110.3 de la Ley 30/1992	589
5.3. Desarrollo del procedimiento en el caso de que la Administración incumpla la obligación de remisión del expediente	589
5.4. La demanda-escrito de interposición	592
5.5. Procedimiento ordinario simplificado o rápido. Dos modalidades: exclusión potestativa de la prueba y vista o conclusiones; y exclusión de la vista	593
5.6. La regulación de la prueba: problemas pendientes en relación a la igualdad de las partes	595
5.7. Suspensión del procedimiento por el defensor de la Administración demandada	595
5.8. El desistimiento: la supervivencia del desistimiento fraudulento.	596
5.9. Reconocimiento de hechos o documentos y transacción	600
ÍNDICE ANALÍTICO	603
SELECCIÓN DE BIBLIOGRAFÍA DEL AUTOR	615