

AGUSTÍN GARCÍA URETA

TEMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Tomo I

Introducción. Ciudadano y Administración. El Reglamento.
Acto administrativo. Vicios de los actos administrativos.
Recursos. Revisión. Jurisdicción contencioso-administrativa

Quinta edición

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2023

ÍNDICE

	<u>Pag.</u>
ABREVIATURAS.....	23
NOTA INTRODUCTORIA.....	25
TEMA 1. ADMINISTRACIÓN Y DERECHO ADMINISTRATIVO	
I. NOTA HISTÓRICA SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA SOCIEDAD Y LA ADMINISTRACIÓN.....	27
1. Orígenes.....	27
2. Revolución Francesa y expansión de la Administración	27
3. Siglo xx.....	28
4. Inicios del siglo XXI: crisis de 2007, vaivenes de la globalización y pandemia de covid.....	29
II. LA NOCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y LA IDEA DE GESTIÓN DE INTERESES COLECTIVOS	31
III. VINCULACIÓN POSITIVA Y NEGATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN A LAS NORMAS.....	32
IV. POTESTADES ADMINISTRATIVAS.....	32
1. Características generales	32
2. Potestades administrativas y discrecionalidad.....	34
2.1. Potestades regladas	34
2.2. Potestades discrecionales.....	34
2.3. «Discrecionalidad» técnica	35
2.4. Conceptos jurídicos indeterminados.....	36
3. Potestades administrativas y procedimiento para la adopción de decisiones	37
4. Prerrogativas de la Administración y garantías	38
4.1. Prerrogativas.....	38
4.2. Garantías.....	39
V. PERSONALIDAD JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN Y RELACIÓN CON LOS PODERES DEL ESTADO.....	40

	Pag.
1. Personalidad jurídica.....	40
2. Relaciones con los poderes del Estado	40
2.1. Poder legislativo y Administración.....	40
2.2. Poder Ejecutivo y Administración.....	41
2.3. Poder judicial y Administración	41
VI. SECTOR PÚBLICO: ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	43
1. Sector público	43
2. Administraciones Públicas	44
2.1. El territorio como elemento definidor	44
2.2. Administración del Estado.....	44
2.3. Administración de las Comunidades Autónomas.....	45
2.4. Entes Locales y Territorios Históricos.....	45
VII. SECTOR PÚBLICO: ENTES INSTITUCIONALES DE DERECHO PÚBLICO...	47
1. Cuestiones generales.....	47
2. Organismos públicos	48
2.1. Organismos autónomos	48
2.2. Entidades públicas empresariales	49
3. Universidades públicas	49
4. Consorcios	50
VIII. SECTOR PÚBLICO: ENTES INSTITUCIONALES DE DERECHO PRIVADO ...	51
1. Sociedades mercantiles de titularidad pública	51
2. Fundaciones del sector público.....	52
IX. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES.....	53
X. ENTES CORPORATIVOS	55
XI. OTRAS ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO.....	56
XII. DEFINICIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO	56
XIII. CRITERIOS DE APLICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	57
XIV. SUPUESTOS PARTICULARES DE APLICACIÓN DEL DERECHO ADMINIS- TRATIVO	59
1. Actos de Derecho internacional público.....	59
2. Actos constitucionales	60
3. Funciones «materialmente administrativas» de determinados órganos constitucionales	61
4. Actividad «administrativa» de particulares	61
5. Actos separables.....	61
6. Cuestiones prejudiciales	62
XV. DERECHO ADMINISTRATIVO Y PRINCIPIO DE TERRITORIALIDAD	62
1. Principio de territorialidad.....	62
2. Supuestos de aplicación extraterritorial.....	63
XVI. DERECHO ADMINISTRATIVO Y APLICACIÓN EN EL TIEMPO	65
1. Aplicación futura.....	65
2. Retroactividad	66
3. Grados de retroactividad	66
4. Retroactividad de las normas administrativas y principios de seguridad jurídica y de confianza legítima	67

	Pag.
5. Reglamentos y retroactividad.....	68
6. Pérdida de vigencia de las normas administrativas.....	68
BIBLIOGRAFÍA.....	69
RESUMEN DEL TEMA 1	70

TEMA 2. CIUDADANOS Y ADMINISTRACIÓN

I. INTRODUCCIÓN: CUESTIONES TERMINOLÓGICAS.....	73
II. CAPACIDAD JURÍDICA Y CAPACIDAD DE OBRAR	73
1. Nacionalidad	74
2. Edad.....	74
3. Antecedentes penales y buena conducta cívica.....	75
3.1. Antecedentes penales	75
3.2. Buena conducta cívica	76
4. Domicilio y vecindad administrativa	77
5. Enfermedad y condiciones físicas.....	78
6. Otras causas modificativas de la capacidad de obrar: contratación pública, sexo y religión	79
III. POSICIONES DEL CIUDADANO ANTE LA ADMINISTRACIÓN.....	80
1. Situaciones activas.....	80
1.1. El interés simple.....	81
1.2. Los derechos subjetivos	81
1.3. Interés legítimo.....	83
2. Situaciones pasivas.....	84
2.1. Deberes.....	84
2.2. Obligaciones	85
2.3. Cargas.....	85
3. Las denominadas «relaciones de sujeción»	86
3.1. Sujeción general	86
3.2. Sujeción especial	86
BIBLIOGRAFÍA.....	88
RESUMEN DEL TEMA 2	88

TEMA 3. EL REGLAMENTO

I. ADMINISTRACIÓN Y FUENTES DEL DERECHO	91
II. CUESTIONES GENERALES SOBRE EL REGLAMENTO.....	92
1. Concepto.....	92
2. Fundamento y tipo de potestad administrativa	92
2.1. Fundamento.....	92
2.2. Tipo de potestad	93
3. Distinción con el acto administrativo.....	93

	<u>Pag.</u>
4. Distinción con otras figuras	95
4.1. Reglamentos parlamentarios.....	95
4.2. Instrucciones y órdenes de servicio.....	95
4.3. Planes	95
4.4. Relaciones de puestos de trabajo	96
4.5. Actos generales	96
4.6. Designación de zonas protegidas y programas de actuación en ellas	96
4.7. Bases reguladoras de una convocatoria de subvenciones.....	97
III. RELACIONES ENTRE LA LEY Y EL REGLAMENTO	97
1. Primacía de la ley y reservas de ley.....	97
1.1. Reserva material.....	98
1.2. Reserva formal.....	98
2. Remisión normativa: concepto y límites	99
3. Deslegalización.....	100
IV. LÍMITES FORMALES DEL REGLAMENTO	100
1. Competencia de las Administraciones y de otros órganos y Entes.....	101
1.1. Administraciones territoriales	101
1.2. Otras entidades públicas.....	101
1.3. Autoridades administrativas independientes.....	102
1.4. Tribunal Constitucional y CGPJ	103
2. La competencia de los ministros (o consejeros en las Comunidades Autónomas) y otros órganos inferiores a estos	103
2.1. Planteamiento.....	103
2.2. Potestad reglamentaria con efectos externos	104
3. Jerarquía de los reglamentos.....	105
3.1. Administración General del Estado	105
3.2. Comunidades Autónomas	106
3.3. Entes Locales.....	106
3.4. Territorios Históricos.....	106
4. Procedimiento de elaboración	107
4.1. Importancia del procedimiento.....	107
4.2. Participación ciudadana	108
4.3. El procedimiento de elaboración en la Administración General del Estado.....	109
4.4. El procedimiento de elaboración de reglamentos en la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.....	114
4.5. Entidades Locales.....	115
4.6. Territorios Históricos.....	115
4.7. Autoridades administrativas independientes.....	116
5. El tiempo para la aprobación del reglamento.....	117
6. Publicación.....	118
V. LÍMITES SUSTANTIVOS DEL REGLAMENTO.....	118
1. Principios generales del Derecho y de «buena regulación».....	118
2. Interdicción de la arbitrariedad	120
3. Proporcionalidad	121

	Pag.
4. Desviación de poder.....	121
5. Materias del reglamento.....	122
6. Irretroactividad.....	123
VI. INDEROGABILIDAD SINGULAR DE LOS REGLAMENTOS.....	123
VII. CLASES DE REGLAMENTOS.....	124
1. Reglamentos generales y especiales.....	124
2. Reglamentos ejecutivos.....	124
3. Reglamentos independientes.....	126
4. Reglamentos de necesidad.....	126
5. Reglamentos autónomos.....	127
VIII. CONTROL DE LOS REGLAMENTOS.....	127
1. Criterio general de control judicial.....	127
2. Inaplicación por los tribunales.....	128
3. Recurso indirecto ante la Administración.....	128
4. Recurso contencioso-administrativo: recurso directo e indirecto y cuestión de ilegalidad.....	129
4.1. Recurso directo.....	129
4.2. Recurso indirecto y cuestión de ilegalidad.....	129
4.3. Alcance material de la nulidad del reglamento.....	131
4.4. Alcance temporal de la nulidad del reglamento.....	132
5. Revisión y derogación de reglamentos.....	133
6. Control por el Tribunal Constitucional.....	133
7. Vertiente penal del ejercicio de la potestad reglamentaria.....	134
8. El caso de la Comisión Arbitral del País Vasco.....	134
BIBLIOGRAFÍA.....	134
RESUMEN DEL TEMA 3.....	135

TEMA 4. EL ACTO ADMINISTRATIVO

I. CONCEPTO.....	137
II. ELEMENTOS SUBJETIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	139
1. Administración.....	139
2. Órgano administrativo.....	140
2.1. Noción y criterios de atribución.....	140
2.2. Deber de abstención y derecho de recusación: causas y procedimiento.....	140
III. ELEMENTOS OBJETIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	142
1. Hechos.....	142
2. Fines.....	142
3. Contenido esencial y accesorio.....	143
3.1. Condición.....	143
3.2. Término.....	144
3.3. Modo.....	144
IV. ELEMENTOS FORMALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	144

	Pag.
1. Procedimiento	144
2. Forma	145
3. Motivación.....	146
3.1. Noción.....	146
3.2. Actos que hay que motivar.....	146
3.3. Grados de motivación	147
V. TIPOLOGÍA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS	148
1. Actos singulares y generales	148
2. Actos constitutivos y declarativos	148
3. Actos favorables	148
4. Actos de gravamen	149
5. Actos resolutorios y de trámite	149
6. Actos que ponen fin a la vía administrativa	151
7. Actos firmes o consentidos.....	152
8. Actos confirmatorios.....	153
9. Actos simples y actos compuestos	153
10. Actos plúrimos	154
11. Actos tácitos e implícitos	154
VI. EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: CUESTIONES GENERALES.....	155
VII. LA NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	155
1. Concepto.....	155
2. Personas destinatarias de las notificaciones	156
3. Aspectos básicos de las notificaciones.....	156
4. Notificación electrónica.....	158
5. Supuestos de práctica de notificación en papel	159
6. Práctica de la notificación en papel en el domicilio del interesado.....	160
6.1. Personas que pueden hacerse cargo de la notificación. Mayores de catorce años, porteros y otras terceras personas	160
6.2. Doble intento de notificación en el domicilio.....	161
7. Notificaciones «defectuosas»	162
8. Notificación y principio de buena fe.....	162
9. Notificación mediante el <i>BOE</i>	163
10. Publicación sustitutiva de la notificación.....	164
11. Notificación y cumplimiento del plazo de resolución y notificación del procedimiento	165
VIII. EJECUCIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	165
1. Ejecutividad.....	165
2. Ejecución forzosa: consideraciones previas	166
3. Requisitos para la ejecución forzosa de los actos administrativos	167
4. Medios de ejecución forzosa	167
4.1. Apremio sobre el patrimonio.....	167
4.2. Ejecución subsidiaria	168
4.3. Multas coercitivas.....	169
4.4. Compulsión sobre las personas	170
5. La coacción directa	170
6. La vía de hecho	172

	Pag.
IX. EXTINCIÓN Y SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	172
1. Extinción	172
2. Suspensión	173
BIBLIOGRAFÍA	173
RESUMEN DEL TEMA 4	174

TEMA 5. NULIDAD, ANULABILIDAD E IRREGULARIDADES NO INVALIDANTES DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I. CUESTIONES GENERALES SOBRE LA NULIDAD Y LA ANULABILIDAD COMO VICIOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	177
1. Vicios de los actos administrativos	177
2. Nulidad	177
3. Anulabilidad	178
4. Diferencias entre ambos vicios	179
II. NULIDAD DE PLENO DERECHO: SUPUESTOS CONTEMPLADOS EN LA LPAC.....	179
1. Actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.....	180
2. Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio	180
3. Actos que tengan un contenido imposible.....	181
4. Actos que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de esta.....	181
4.1. Prevaricación	182
4.2. Tráfico de influencias.....	182
4.3. Cohecho	183
4.4. Malversación de caudales públicos	183
5. Actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.	183
5.1. Infracción procedimental	183
5.2. Voluntad de órganos colegiados.....	184
6. 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.....	185
7. Cualquier otro supuesto que se establezca expresamente en una disposición de rango legal	186
III. ANULABILIDAD	186
1. Supuestos generales.....	186
2. Derecho de audiencia e indefensión	188
3. Desviación de poder.....	189
IV. REGLAS DE CONSERVACIÓN DE ACTOS Y TRÁMITES.....	189
1. Transmisibilidad, conservación y conversión	189

	<u>Pag.</u>
2. Convalidación.....	190
V. IRREGULARIDADES NO INVALIDANTES.....	190
BIBLIOGRAFÍA.....	191
RESUMEN DEL TEMA 5.....	191

TEMA 6. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I. CONCEPTO Y ASPECTOS GENERALES.....	193
1. Concepto.....	193
2. Procedimiento «común» y especiales.....	193
II. INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	195
1. Interesados.....	195
1.1. Noción.....	195
1.2. Identificación del interesado y requisito de firma.....	195
2. Representante.....	196
2.1. Habilitación.....	196
2.2. Registro de apoderamientos.....	197
3. Derechos y deberes del interesado en el procedimiento administrativo.....	198
3.1. Derechos.....	198
3.2. Deberes.....	199
III. LUGAR DE PRESENTACIÓN Y DE SALIDA DE DOCUMENTOS.....	200
1. Punto de acceso y sede electrónica.....	200
2. Registros y archivos.....	200
3. Registro electrónico de la Administración.....	201
3.1. Anotaciones registrales.....	201
3.2. Registros en los que se pueden presentar documentos y oficinas de asistencia.....	202
4. Archivo electrónico.....	203
IV. TIEMPO.....	203
1. Cómputo de plazos en la LPAC.....	204
1.1. Tipos de horas y días.....	204
1.2. Cómputo de horas, días, meses y años.....	204
1.3. Cómputo de plazos en los registros de la Administración.....	205
1.4. Inicio del cómputo de un procedimiento administrativo.....	206
2. Cómputo de plazos en el Derecho de la UE.....	207
V. LENGUA DEL PROCEDIMIENTO.....	207
VI. INICIO DEL PROCEDIMIENTO.....	208
1. Inicio de oficio por la Administración.....	208
1.1. Propia iniciativa.....	208
1.2. Orden superior.....	209
1.3. Petición razonada de otros órganos.....	209
1.4. Denuncia.....	209

	<u>Pag.</u>
2. Inicio a instancia de persona interesada	210
2.1. Requisitos de la solicitud de inicio.....	210
2.2. Subsanación y mejora de la solicitud.....	211
3. Medidas provisionales	212
3.1. Momento de adopción y límites	212
3.2. Tipos de medidas.....	213
4. Acumulación	214
VII. ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	214
1. Concepto y principios	214
2. Expediente administrativo	215
3. Cuestiones incidentales	216
VIII. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO	216
1. Concepto.....	216
2. Alegaciones.....	217
3. Prueba.....	217
3.1. Cuestiones generales	217
3.2. Carga, medios y práctica de la prueba	218
4. Informes	221
4.1. Tipos.....	221
4.2. Plazo de emisión.....	221
4.3. Efectos.....	222
5. Información pública	223
6. Audiencia.....	225
6.1. Significado.....	225
6.2. Efectos en el caso de infracción del trámite de audiencia.....	225
IX. TERMINACIÓN	226
1. Aspectos generales	226
2. Resolución.....	226
3. Desistimiento y renuncia.....	228
4. Caducidad.....	229
4.1. Caducidad imputable al interesado.....	229
4.2. Caducidad imputable a la Administración	229
4.3. Otros aspectos de la caducidad	230
5. Imposibilidad material	231
X. OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y NOTIFICAR EXPRESAMENTE LA DECISIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	231
1. Obligación general de resolver expresamente y de notificar en plazo....	231
2. Límites	232
3. Plazo para resolver y notificar la resolución de un procedimiento administrativo	232
3.1. Reglas generales sobre los plazos	232
3.2. Ampliación y reducción de plazos de resolución y notificación	233
3.3. Ampliación y reducción de plazos relativos a trámites administrativos	234

	Pag.
4. Suspensión del plazo de resolución y notificación	234
4.1. Supuestos de posible suspensión del plazo de resolución y notificación	235
4.2. Supuestos de suspensión obligada del procedimiento.....	236
XI. SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	237
1. Procedimientos iniciados a instancia de interesado.....	238
1.1. Regla general de estimación por silencio.....	238
1.2. Supuestos de desestimación por silencio.....	238
2. Procedimientos iniciados de oficio por la Administración	239
3. Efectos del silencio	240
3.1. Estimación por silencio y certificado de acto presunto estimatorio	240
3.2. Deestimación por silencio: la inexistencia de acto.....	241
XII. PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO	241
1. Inicio.....	241
2. Plazo de resolución, trámites y silencio administrativo	242
BIBLIOGRAFÍA.....	243
RESUMEN DEL TEMA 6	244

TEMA 7. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

I. SIGNIFICADO GENERAL DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	247
1. Sentido y problemática de los recursos	247
2. Distinción con otras figuras	248
II. SUJETOS.....	248
III. ACTOS IMPUGNABLES EN GENERAL.....	249
IV. CLASES DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS	249
1. Recurso de alzada	250
1.1. Actos recurribles.....	250
1.2. Tramitación, plazo de interposición y de resolución	253
2. Recurso potestativo de reposición	255
3. Recurso extraordinario de revisión.....	255
3.1. Sentido	255
3.2. Causas	256
3.3. Plazos	257
V. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN VÍA DE RECURSO	258
1. Solicitud	258
2. Suspensión del acto recurrido.....	259
2.1. Supuestos.....	259
2.2. Suspensión «automática»	259
2.3. Medidas cautelares y caución.....	260
3. Tramitación del recurso	261
4. Resolución y prohibición de <i>reformatio in peius</i>	261

	Pag.
4.1. Resolución	261
4.2. Prohibición de <i>reformatio in peius</i> o agravación de la situación anterior a la interposición del recurso	262
VI. RECURSOS ESPECIALES	263
1. Recursos alternativos de impugnación de actos administrativos	263
2. Recursos especiales.....	264
BIBLIOGRAFÍA	266
RESUMEN DEL TEMA 7	266

TEMA 8. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I. LA REVISIÓN Y SUS DIFERENTES FACETAS.....	269
1. Distinción con los recursos administrativos	269
2. Objetivo de la revisión	270
II. REVISIÓN DE ACTOS Y DISPOSICIONES NULOS.....	270
1. Actos y disposiciones revisables.....	270
2. Legitimados.....	271
3. Procedimiento de revisión.....	271
3.1. Inadmisión previa.....	271
3.2. Dictamen del órgano consultivo.....	272
3.3. Plazo de resolución y efectos	272
3.4. Relación entre la revisión y la JCA	273
III. DECLARACIÓN DE LESIVIDAD DE ACTOS ANULABLES FAVORABLES	273
1. Objeto y límites	273
2. Procedimiento	274
IV. REVOCACIÓN DE ACTOS DE GRAVAMEN	275
1. Actos	275
1.1. Actos de gravamen	275
1.2. Actos favorables.....	275
2. Legitimados para instar la revocación de actos de gravamen.....	276
3. Límites temporales de la revocación de actos de gravamen	276
V. RECTIFICACIÓN DE ERRORES	277
VI. REVISIÓN Y SUSPENSIÓN	278
VII. LÍMITES A LA REVISIÓN.....	278
BIBLIOGRAFÍA	279
RESUMEN DEL TEMA 8	280

TEMA 9. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

I. SIGNIFICADO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA ..	283
II. EXTENSIÓN Y LÍMITES DE LA JCA.....	284

	Pag.
III. MATERIAS QUE CORRESPONDEN A LA JCA	285
1. Actos «políticos»	285
2. Contratos	287
3. Corporaciones de Derecho público	287
4. Actos de control o fiscalización.....	287
5. Responsabilidad patrimonial	287
6. Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A.....	288
7. Cuestiones prejudiciales e incidentales	288
IV. MATERIAS EXCLUIDAS DE LA JCA	288
V. LOS ÓRGANOS DE LA JCA: DELIMITACIÓN COMPETENCIAL	289
1. Órganos de la JCA y competencias	289
2. Juzgados de lo Contencioso-administrativo	289
3. Juzgados centrales de lo Contencioso-administrativo	290
4. Tribunales Superiores de Justicia (Sala de lo Contencioso-administrativo).....	291
5. Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-administrativo).....	292
6. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo).....	293
7. Reglas adicionales sobre la competencia	294
VI. EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	295
1. Capacidad procesal	295
2. Legitimación.....	295
2.1. Noción.....	295
2.2. Derecho subjetivo, interés legítimo y acción pública.....	296
2.3. Legitimados en la LJCA	297
2.4. Carencia de legitimación en la LJCA.....	298
3. Demandante y demandado.....	298
4. Representación.....	299
VII. EL OBJETO DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.....	300
1. La actividad general que puede ser objeto de impugnación	300
2. Inactividad.....	300
2.1. Primer supuesto: derecho a una prestación concreta	300
2.2. Segundo supuesto: ejecución de acto firme.....	302
3. La vía de hecho	302
VIII. PRETENSIONES DE LAS PARTES	303
IX. FASES DEL PROCEDIMIENTO	303
1. Interposición	303
2. Plazos de interposición.....	304
3. Efectos de la interposición del recurso.....	305
4. Cuantía del recurso.....	306
5. Tramitación.....	306
5.1. Reclamación del expediente a la Administración.....	306
5.2. Inadmisión previa del recurso.....	307
5.3. Preparación de la demanda	308
5.4. Prueba	309
5.5. Vista y conclusiones	309
5.6. Terminación.....	310

	Pag.
6. La sentencia.....	311
6.1. Congruencia.....	311
6.2. Fallos de la sentencia	311
6.3. Efectos de la sentencia	312
6.4. Ejecución de sentencias	314
X. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES	315
1. Procedimiento abreviado.....	315
2. Procedimientos específicos	316
2.1. Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales	316
2.2. Procedimiento en el caso del ejercicio del derecho de reunión ...	316
2.3. Procedimiento en materia de servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico.....	317
2.4. Cuestión de ilegalidad sobre un reglamento.....	317
2.5. Procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos	317
2.6. Procedimiento de autorización judicial de conformidad de una decisión de la Comisión Europea en materia de transferencia internacional de datos	318
XI. RECURSO DE APELACIÓN.....	318
1. Características.....	318
2. Procedimiento	320
XII. RECURSO DE CASACIÓN	320
1. Sentido.....	320
2. Sentencias susceptibles de casación	321
3. Autos susceptibles de casación.....	322
4. Apreciación de interés casacional objetivo.....	323
5. Presunción de interés casacional objetivo.....	323
6. Preparación del recurso.....	324
7. Admisión del recurso	325
8. Presentación del escrito de interposición, oposición, vista y sentencia .	326
XIII. REVISIÓN DE SENTENCIAS.....	327
XIV. RECURSOS CONTRA PROVIDENCIAS Y AUTOS	327
XV. MEDIDAS CAUTELARES	328
1. Significado.....	328
2. Criterios	329
2.1. <i>Periculum in mora</i>	329
2.2. Ponderación de los intereses en juego	329
2.3. Apariencia de buen derecho	330
3. Tipos de medidas cautelares	330
4. Procedimiento de adopción.....	331
BIBLIOGRAFÍA.....	332
RESUMEN DEL TEMA 9	333

NOTA INTRODUCTORIA

1. Este texto expone la denominada Parte General del Derecho administrativo, que comienza con la introducción a esta materia, pasando a considerar otras cuestiones esenciales, caso del reglamento, el acto administrativo, el procedimiento para la toma de decisiones, los recursos o la jurisdicción contencioso-administrativa.

2. Como en anteriores ediciones se ha pretendido exponer, de una manera sintética, la complejidad de esta Parte General, ofreciendo, se espera, una disección de distintos temas en un formato lo más ordenado posible para su comprensión. Lo anterior no siempre resulta sencillo, porque la realidad, tanto normativa como jurisprudencial, cuenta con sus propios tiempos y exige un laborioso trabajo de actualización. En efecto, la comprensión de los textos legales resulta limitada si no se tiene en cuenta la interpretación jurisprudencial de los mismos, en particular, la proveniente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que no en pocas ocasiones sacude la normativa interna.

3. La interpretación de las leyes 39 y 40/2015, calificadas acertadamente de «siamesas», sigue ofreciendo distintas perspectivas de la actuación ordinaria de las Administraciones públicas. Así como el legislador parece haberse ensimismado con lo electrónico, con lo que esto implica para la ciudadanía en general, incluidas también las dificultades para su uso, aquel sigue negándose a terminar con el fosilizado sistema de recursos administrativos. En otras palabras, así como en lo instrumental se pretende la innovación, en lo sustantivo, esto es, en la revisión de la actuación administrativa, se mantiene un sistema que básicamente sigue protegiendo a la Administración frente a los ciudadanos que cuestionan sus decisiones. Lo anterior se enmarca también en la habitual opacidad sobre la actuación real de las Administraciones, ya sea en lo relativo a los procedimientos que no se resuelven expresamente en plazo, como al número de recursos que se desestiman, ya sea por silencio o de manera expresa, cuando precisamente lo electrónico permite facilitar estos datos a la ciudadanía en general.

4. La pandemia de covid está suponiendo un reto para las Administraciones públicas, como se manifiesta, en particular, en el contexto sanitario. Lo anterior exige un esfuerzo de adaptación a un entorno cambiante, tanto

en lo normativo como en los procesos de decisión¹. La pandemia plantea no pocas incertidumbres sobre el papel de lo público y de las Administraciones ante una sociedad que demanda una mayor, pero también mejor gestión de los servicios y recursos públicos. Aun es complicado vislumbrar los cambios que este fenómeno, que no se había producido a escala global en un siglo, va a acarrear para aquellas y para las personas a las que deben servir. No obstante, la retirada de lo público, que se había venido propugnando en décadas anteriores, ha quedado en entredicho ante el incremento de necesidades sociales.

5. Como en otras ocasiones, Esther y Pablo merecen una mención especial por su paciencia con quien ha escrito este texto.

Bilbao, 30 de diciembre de 2022

Agustín GARCÍA URETA

¹ GROGAN, J., *Impact of the COVID-19 measures on fundamental rights and democracy*, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, Luxembourg, 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734010/IPOL_STU\(2022\)734010_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734010/IPOL_STU(2022)734010_EN.pdf), [última consulta el 30 de diciembre de 2022].

TEMA 1. ADMINISTRACIÓN Y DERECHO ADMINISTRATIVO

I. NOTA HISTÓRICA SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA SOCIEDAD Y LA ADMINISTRACIÓN

1. Orígenes

1. En general, los grupos sociales han dado paso a estructuras que dirigen y gestionan sus intereses comunes. El poder público, ya sea legislativo, ejecutivo o judicial (por emplear la clásica división del poder en las sociedades actuales), emerge de estas porque lo detentan de manera original, aunque esto no siempre haya sucedido así, como se ha manifestado en los grandes imperios de la historia o en aquellas sociedades que no se pueden definir como democráticas. En los imperios de la antigüedad (*v. g.*, chino, babilónico, asirio o egipcio) ya existían cuerpos de servidores públicos, como en el propio Imperio Romano [entre otras figuras, el *cursus publicus* (sistema de correos oficial), las *cohortes vigilum* (cuerpo dedicado a combatir los incendios en Roma) o el *quaestor* (encargado de controlar los fondos públicos, *aerarium publicum*)]. Sin embargo, las burocracias profesionales se comienzan a gestar a partir del siglo XVI, sobre todo en dos terrenos, el militar y el tributario, habituales en cualquiera de los imperios y Estados que se han sucedido en la historia. Es a partir del siglo XVIII cuando los Estados van asumiendo nuevas funciones y con ellas se crea lo que en la actualidad se concibe como Administración, esto es, una organización estable ubicada en el Poder Ejecutivo, encargada de llevar a efecto la ley adoptada por la asamblea de representantes de los ciudadanos.

2. Revolución Francesa y expansión de la Administración

2. La gestación y concepción de las Administraciones Públicas modernas y del Derecho que les es aplicable (Derecho administrativo) son recientes en términos históricos. Surgen con la Revolución Francesa (1789) encuadradas en el principio de separación de poderes y la supremacía de la ley¹. Con la

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, 2005; MARTIN, 2013.

Revolución también se impone la garantía de una serie de derechos de los ciudadanos que el poder público (consagrado en el Ejecutivo) necesariamente debía respetar. De ahí que la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de ese mismo año señale que «[l]a finalidad de cualquier asociación política es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del Hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión»².

3. La expansión de la Administración a partir de la Revolución Francesa y a lo largo del siglo XIX fue el resultado también de un incremento progresivo de la intervención pública en la vida económica y social. Esta intervención redujo las disparidades y privilegios del Antiguo Régimen, con el que acabó la Revolución, para crear mercados más amplios en beneficio de una pujante burguesía industrial y comercial. En países de corte liberal, como Reino Unido, se experimentó un evidente crecimiento del gobierno central, reflejado en la adopción de diversas leyes garantizadoras de subsidios (*Poor Law* de 1834), en materia de salud (*Public Health Act* de 1848), pero también otras relativas a infraestructuras básicas que ayudasen a dinamizar la vida económica (ferrocarriles, *Railway Regulation Act* de 1844, a pesar de la oposición existente, que pretendía preservar los poderes locales y el derecho de propiedad)³. Por ello, el proverbio de que un ciudadano británico podía vivir sin caer en la cuenta de la existencia del Estado, salvo por la presencia del servicio de correos, la policía (y obviamente la Hacienda), distaba de ser real, como, por otra parte, se puso en evidencia al inicio del siguiente siglo.

3. Siglo xx

4. El papel de las Administraciones y, en general, de lo público, experimentó un crecimiento muy importante en el siglo XX. Así, en Reino Unido, el Estado asistencial comienza a desplegarse incluso antes de la Primera Guerra Mundial para gestionar las distintas ayudas que se adoptan para hacer frente, entre otros, a los problemas sociales generados en el siglo XIX y acrecentados a raíz de esta contienda. De hecho, los seguros asistenciales (enfermedad, accidentes, vejez e invalidez) ya se habían adoptado en Alemania a partir de 1883, como antesala del denominado «Estado social». La crisis económica de 1929 y la Segunda Guerra Mundial supusieron dos hitos que marcaron una mayor presencia de las Administraciones en la sociedad, al ocupar los gobiernos tareas que hasta entonces habían permanecido en manos del sector privado o simplemente no se asumían por ninguna institución pública [v. g., agencias de colocación como la *Works Progress Administration* en Estados Unidos (1935) añadida a los fondos creados para ayudar a los desempleados (*Emergency Relief Administration*, 1934)].

5. Este modelo de intervención pública comenzó a resquebrajarse en la década de los años setenta con el trasfondo de una nueva crisis económica, ocasionada, entre otros factores, por el aumento del precio del petróleo. Un paradigma se sitúa en el denominado *Winter of Discontent* (1978–1979) en Reino Unido, enmarcado en las medidas del gobierno británico para contener la inflación y las sucesivas huelgas en el sector público. El papel de las Admi-

² Art. 2.

³ CRAIG, 2012: 37–41.

nistraciones Públicas se cuestionó abiertamente en los años ochenta bajo el argumento de que eran ineficientes, poco ágiles y burocráticas. Se gesta así la idea de que era necesario aligerar la intervención pública en las diferentes áreas de la sociedad, iniciándose una progresiva desregulación frente a la burocracia normativa (*red tape* en la jerga anglosajona).

6. La tendencia desreguladora, que tuvo como paradigmas a la Administración de Ronald Reagan en Estados Unidos y el gobierno de Margaret Thatcher en Reino Unido, y que favoreció, entre otras causas, la aguda crisis económica iniciada en 2007, no frenó la intervención pública en la sociedad. De hecho, un repaso del sistema administrativo en Reino Unido pone de manifiesto la constante presencia de lo público y con ella de las Administraciones, superando la mera recaudación de impuestos (como el *Community Charge* o *Poll Tax*, un tributo para la financiación de servicios locales que dio paso, por cierto, a la caída de Thatcher a finales de 1990). En efecto, incluso en sectores que fueron objeto de «privatización» durante su gobierno, como la gestión de los recursos hídricos, se precisaba de un control público, entre otras cosas para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

4. Inicios del siglo XXI: crisis de 2007, vaivenes de la globalización y pandemia de covid

7. La crisis económica iniciada en 2007 quebró algunos dogmas, como el de la eficacia general de lo privado frente a la inoperancia (también general) de lo público⁴. En efecto, a los casos de contabilidad «creativa» de empresas privadas (v. g., ENRON)⁵ se unió la deficiente ejecución de las tareas públicas de supervisión sobre el sector financiero. La crisis también dio lugar a una onda nacionalizadora de urgencia, que hizo que el gobierno federal de Estados Unidos pasase a ser titular de la principal compañía de fabricación de automóviles (General Motors), de la más importante aseguradora (American International Group, AIG) y de varios bancos (*Fannie Mae* y *Freddie Mac*, antiguas agencias federales creadas para facilitar el acceso a la vivienda), con algunos supuestos paralelos en otros Estados (v. g., Bankia, Lloyds o el Royal Bank of Scotland). La crisis también dio paso a otros fenómenos como un incremento normativo notable para el control del sector financiero y de las cuentas públicas en un contexto, por otro lado, desregulador (o favorecedor de la autorregulación) para el conjunto de las actividades económicas (v. g., Directiva 2006/123, relativa a los servicios en el mercado interior).⁶

8. Los motivos generales que pueden explicar la intervención de las Administraciones son diversos, pero resulta evidente que tienen encomendadas tareas esenciales de gestión de los sectores básicos de las sociedades actuales, ámbitos muy marcados por el rumbo de una materia tan amplia (e indeterminada) como es «la economía» y otras muchas con trascendencia social, ya sea la educación, la sanidad, las telecomunicaciones, el medio ambiente, la inmigración, las pensiones de jubilación o el envejecimiento poblacional, por citar algunas de ellas. Numerosas decisiones que afectan a las sociedades en su conjunto precisan, para garantizar los intereses públicos, que se tengan en

⁴ STIGLIZ, 2010; PRÜM, 2013.

⁵ MILLON, 2003.

⁶ PAREJO ALFONSO, 2009; NOGUEIRA LÓPEZ, 2012.

cuenta distintas variables que necesariamente han de ser consideradas por las organizaciones (públicas) que están al servicio de dichos intereses. La existencia de bienes comunes a toda la sociedad, ya sea la salud, la calidad de las aguas, la seguridad alimentaria o viaria, entre otros, han de ser considerados desde la vertiente pública al igual que la prestación de otros servicios esenciales, como lo ratifica el TFUE⁷.

9. Por otra parte, el complejo fenómeno de la globalización implica, entre otras cosas, que buena parte de los procesos económicos (y sociales) superen el ámbito de cada Estado. Existen problemas o procesos que afectan a numerosos países y frente a los cuales no hay soluciones aisladas como las adoptadas por Reino Unido (*Brexit*) o por la Administración Trump (*America First*) (v. g., cambio climático, el fenómeno migratorio, la gestión de una pandemia como la de covid o, en general, las relaciones económicas tan interdependientes entre los Estados, v. g., logística de las mercancías). En este contexto, el Estado (y sus Administraciones) han pasado de ser protagonistas esenciales de referencia, a adoptar un papel de participantes, *con otros*, en distintas actividades, con el ejemplo de la UE. Los diseños normativos y buena parte de los principios que rigen la actuación de las Administraciones estatales se determinan en instancias internacionales y supranacionales (v. g., la gestión de los recursos pesqueros, la contratación del sector público, la protección del medio ambiente, de los datos personales o la regulación del sector farmacéutico, por citar algunos de ellos).

10. La globalización ha venido a imponer una armonización de conceptos y de soluciones⁸. Ahora bien, ha acarreado igualmente no pocos problemas (v. g., explotación extensiva de recursos naturales, incremento de desigualdades entre países, libre circulación de capitales y personas o facilidades para el blanqueo de capitales o la trata de seres humanos). A los aspectos anteriores hay que unir el imparable endeudamiento ante un creciente coste de servicios que la sociedad demanda y que proporciona el sector público, con el paradigma de los sanitarios y educativos. Según algunas estimaciones, solo en 2020 (primer año de la pandemia de covid) el gasto público en sanidad y protección social representó el 30% del PIB de los 27 Estados miembros de la UE. El endeudamiento limita la independencia de los Estados, que tienen que acudir a los mercados a la ayuda de los bancos centrales o a fondos extraordinarios de organizaciones supranacionales como la UE, en una búsqueda de liquidez que parece no tener límites.

11. Con todo, la importancia de las Administraciones en ámbitos cercanos a la ciudadanía (v. g., local) no ha cesado, a pesar de la tendencia a que sean estructuras supranacionales las que determinen las líneas fundamentales de su actuación, como sucede en la UE. Otras cuestiones distintas (pero no menores) también permanecen, como la mejora de la actuación de las Administraciones ante la complejidad creciente del ordenamiento jurídico y de lo que se les exige, la ausencia de una evaluación seria de sus, en varias circunstancias, limitados medios y, en particular, de la calidad de sus decisiones y servicio a los ciudadanos que se benefician o padecen su actuación.

⁷ Art. 14 TFUE. Protocolo 26.

⁸ AUBY, 2001: 913.