

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

Cuarta edición

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2019

# ÍNDICE

	Pág.
<b>ABREVIATURAS</b> .....	23
<b>NOTA INTRODUCTORIA</b> .....	25
<b>TEMA 1. ADMINISTRACIÓN Y DERECHO ADMINISTRATIVO</b>	
I. <b>NOTA HISTÓRICA SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA SOCIEDAD Y LA ADMINISTRACIÓN</b> .....	27
1. Orígenes .....	27
2. Revolución Francesa y expansión de la Administración .....	28
3. Siglo XX .....	29
4. Inicios del siglo XXI: crisis de 2007 y vaivenes de la globalización .....	30
II. <b>LA NOCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y LA IDEA DE GESTIÓN DE INTERESES COLECTIVOS</b> .....	32
III. <b>VINCULACIÓN POSITIVA Y NEGATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN A LAS NORMAS</b> .....	33
IV. <b>POTESTADES ADMINISTRATIVAS</b> .....	34
1. Características generales .....	34
2. Potestades administrativas y discrecionalidad .....	35
2.1. Potestades regladas .....	36
2.2. Potestades discrecionales .....	36
2.3. «Discrecionalidad» técnica .....	37
2.4. Conceptos jurídicos indeterminados .....	40
3. Potestades administrativas y procedimiento para la adopción de decisiones .....	42
4. Prerrogativas de la Administración y garantías .....	43
4.1. Prerrogativas .....	43
4.2. Garantías .....	44
V. <b>PERSONALIDAD JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN Y RELACIÓN CON LOS PODERES DEL ESTADO</b> .....	45
1. Personalidad jurídica .....	45
2. Relaciones con los poderes del Estado .....	45

	Pág.
2.1. Poder legislativo y Administración.....	45
2.2. Poder Ejecutivo y Administración.....	46
2.3. Poder judicial y Administración.....	46
VI. SECTOR PÚBLICO: ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	48
1. Sector público.....	48
2. Administraciones Públicas.....	49
2.1. El territorio como elemento definidor.....	49
2.2. Administración del Estado.....	49
2.3. Administración de las Comunidades Autónomas.....	50
2.4. Entes Locales y Territorios Históricos.....	50
VII. SECTOR PÚBLICO: ENTES INSTITUCIONALES DE DERECHO PÚBLICO.....	52
1. Cuestiones generales.....	52
2. Organismos públicos.....	53
2.1. Organismos autónomos.....	54
2.2. Entidades públicas empresariales.....	54
3. Universidades públicas.....	55
4. Consorcios.....	55
VIII. SECTOR PÚBLICO: ENTES INSTITUCIONALES DE DERECHO PRIVADO.....	56
1. Sociedades mercantiles de titularidad pública.....	56
2. Fundaciones del sector público.....	58
IX. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES.....	59
X. ENTES CORPORATIVOS.....	61
XI. OTRAS ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO.....	62
XII. DEFINICIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO.....	63
XIII. CRITERIOS DE APLICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	64
1. Criterios generales.....	64
2. Distinción general entre Derecho público y privado.....	66
XIV. SUPUESTOS PARTICULARES DE APLICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	66
1. Actos de Derecho internacional público.....	66
2. Actos constitucionales.....	67
3. Funciones «materialmente administrativas» de determinados órganos constitucionales.....	68
4. Actividad «administrativa» de particulares.....	68
5. Actos separables.....	68
6. Cuestiones prejudiciales.....	69
XV. DERECHO ADMINISTRATIVO Y PRINCIPIO DE TERRITORIALIDAD.....	69
1. Principio de territorialidad.....	69
2. Supuestos de aplicación extraterritorial.....	70
XVI. DERECHO ADMINISTRATIVO Y APLICACIÓN EN EL TIEMPO.....	72
1. Aplicación futura.....	72
2. Retroactividad.....	73
3. Grados de retroactividad.....	74

	Pág.
4. Retroactividad de las normas administrativas y principios de seguridad jurídica y de confianza legítima .....	75
5. Reglamentos y retroactividad.....	77
6. Pérdida de vigencia de las normas administrativas.....	77
BIBLIOGRAFÍA .....	78
RESUMEN DEL TEMA 1 .....	80

**TEMA 2. CIUDADANO Y ADMINISTRACIÓN**

I. INTRODUCCIÓN: CUESTIONES TERMINOLÓGICAS.....	83
II. CAPACIDAD JURÍDICA Y CAPACIDAD DE OBRAR.....	83
1. Nacionalidad .....	84
2. Edad.....	85
3. Antecedentes penales y buena conducta cívica .....	85
3.1. Antecedentes penales .....	85
3.2. Buena conducta cívica .....	87
4. Domicilio y vecindad administrativa .....	89
5. Enfermedad y condiciones físicas.....	89
6. Otras causas modificativas de la capacidad de obrar: contratación pública, sexo y religión.....	91
III. POSICIONES DEL CIUDADANO ANTE LA ADMINISTRACIÓN.....	93
1. Situaciones activas.....	93
1.1. El interés simple.....	94
1.2. Los derechos subjetivos .....	96
1.3. Interés legítimo.....	97
2. Situaciones pasivas .....	100
2.1. Deberes .....	100
2.2. Obligaciones .....	100
2.3. Cargas .....	101
3. Las denominadas «relaciones de sujeción» .....	101
3.1. Sujeción general.....	101
3.2. Sujeción especial.....	101
BIBLIOGRAFÍA .....	104
RESUMEN DEL TEMA 2 .....	104

**TEMA 3. EL REGLAMENTO**

I. ADMINISTRACIÓN Y FUENTES DEL DERECHO .....	107
II. CUESTIONES GENERALES SOBRE EL REGLAMENTO .....	108
1. Concepto.....	108
2. Fundamento y tipo de potestad administrativa .....	108
2.1. Fundamento .....	108
2.2. Tipo de potestad .....	109

	Pág.
3. Distinción con el acto administrativo.....	110
4. Distinción con otras figuras.....	111
4.1. Reglamentos parlamentarios.....	111
4.2. Instrucciones y órdenes de servicio .....	112
4.3. Planes.....	112
4.4. Relaciones de puestos de trabajo .....	113
4.5. Actos generales.....	113
4.6. Designación de zonas protegidas y programas de actuación en ellas .....	113
4.7. Bases reguladoras de una convocatoria de subvenciones .....	114
III. RELACIONES ENTRE LA LEY Y EL REGLAMENTO .....	114
1. Primacía de la ley y reservas de ley.....	114
1.1. Reserva material.....	115
1.2. Reserva formal.....	116
2. Remisión normativa: concepto y límites .....	116
3. Deslegalización.....	117
IV. LÍMITES FORMALES DEL REGLAMENTO .....	118
1. Competencia de las Administraciones y de otros órganos y Entes.....	118
1.1. Administraciones territoriales.....	118
1.2. Otras entidades públicas.....	119
1.3. Autoridades administrativas independientes .....	119
1.4. Tribunal Constitucional y CGPJ .....	121
2. La competencia de los ministros (o consejeros en las Comunidades Autónomas) y otros órganos inferiores a estos .....	121
2.1. Planteamiento.....	121
2.2. Potestad reglamentaria con efectos externos .....	121
3. Jerarquía de los reglamentos.....	125
3.1. Administración General del Estado .....	125
3.2. Comunidades Autónomas.....	125
3.3. Entes Locales.....	125
3.4. Territorios Históricos .....	126
4. Procedimiento de elaboración .....	127
4.1. Importancia del procedimiento.....	127
4.2. Participación de los ciudadanos.....	127
4.3. El procedimiento de elaboración en la Administración General del Estado .....	128
4.3.1. Iniciación .....	128
4.3.2. Informes.....	130
4.3.3. Aprobación del Ministerio competente en materia de Administraciones Públicas.....	131
4.3.4. Audiencia e información públicas.....	131
4.3.5. Dictamen del Consejo de Estado .....	133
4.3.6. Tabla de vigencias.....	134
4.4. El procedimiento de elaboración de reglamentos en la Adminis- tración de la Comunidad Autónoma del País Vasco .....	134
4.5. Entidades Locales .....	135
4.6. Territorios Históricos .....	135

	Pág.
4.7. Autoridades administrativas independientes .....	137
4.7.1. Banco de España .....	137
4.7.2. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia...	138
4.7.3. Comisión Nacional de los Mercados de Valores .....	138
4.7.4. Consejo de Seguridad Nuclear.....	138
5. El tiempo para la aprobación del reglamento .....	138
6. Publicación.....	139
V. LÍMITES SUSTANTIVOS DEL REGLAMENTO .....	139
1. Principios generales del Derecho y de «buena regulación».....	140
2. Interdicción de la arbitrariedad .....	141
3. Proporcionalidad .....	144
4. Desviación de poder.....	144
5. Materias del reglamento .....	145
6. Irretroactividad .....	146
VI. INDEROGABILIDAD SINGULAR DE LOS REGLAMENTOS .....	146
VII. CLASES DE REGLAMENTOS.....	147
1. Reglamentos generales y especiales.....	147
2. Reglamentos ejecutivos .....	148
3. Reglamentos independientes.....	149
4. Reglamentos de necesidad.....	149
5. Reglamentos autónomos .....	150
VIII. CONTROL DE LOS REGLAMENTOS .....	151
1. Criterio general de control judicial .....	151
2. Inaplicación por los tribunales.....	152
3. Recurso indirecto ante la Administración.....	152
4. Recurso contencioso-administrativo: recurso directo e indirecto y cuestión de ilegalidad .....	153
4.1. Recurso directo .....	153
4.2. Recurso indirecto y cuestión de ilegalidad .....	153
4.3. Alcance material de la nulidad del reglamento .....	155
4.4. Alcance temporal de la nulidad del reglamento .....	156
5. Revisión y derogación de reglamentos .....	157
6. Control por el Tribunal Constitucional.....	157
7. Vertiente penal del ejercicio de la potestad reglamentaria.....	158
8. El caso de la Comisión Arbitral del País Vasco .....	158
BIBLIOGRAFÍA .....	159
RESUMEN DEL TEMA 3.....	159

#### **TEMA 4. EL ACTO ADMINISTRATIVO**

I. CONCEPTO.....	161
II. ELEMENTOS SUBJETIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	164
1. Administración.....	164
2. Órgano administrativo.....	164
2.1. Noción y criterios de atribución.....	164

	Pág.
2.2. Deber de abstención y derecho de recusación: causas y procedimiento .....	165
III. ELEMENTOS OBJETIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	167
1. Hechos .....	167
2. Fines.....	167
3. Contenido esencial y accesorio .....	167
3.1. Condición.....	168
3.2. Término .....	168
3.3. Modo .....	169
IV. ELEMENTOS FORMALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	169
1. Procedimiento .....	169
2. Forma .....	169
3. Motivación.....	170
3.1. Noción.....	170
3.2. Actos que hay que motivar.....	171
3.3. Grados de motivación .....	172
V. TIPOLOGÍA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	173
1. Actos singulares y generales .....	173
2. Actos constitutivos y declarativos .....	173
3. Actos favorables.....	174
4. Actos de gravamen .....	174
5. Actos resolutorios y de trámite.....	175
6. Actos que ponen fin a la vía administrativa.....	178
7. Actos firmes o consentidos .....	179
8. Actos confirmatorios .....	179
9. Actos simples y actos compuestos.....	180
10. Actos plúrimos .....	180
11. Actos tácitos .....	180
VI. EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: CUESTIONES GENERALES .....	181
VII. LA NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	181
1. Concepto .....	181
2. Personas destinatarias de las notificaciones.....	182
3. Aspectos básicos de las notificaciones .....	182
4. Notificación electrónica .....	184
5. Supuestos de práctica de notificación en papel.....	185
6. Práctica de la notificación en papel en el domicilio del interesado ...	186
6.1. Personas que pueden hacerse cargo de la notificación. Mayores de catorce años, porteros y otras terceras personas.....	186
6.2. Doble intento de notificación en el domicilio.....	187
7. Notificaciones «defectuosas» .....	188
8. Notificación y principio de buena fe .....	189
9. Notificación mediante el <i>BOE</i> .....	190
10. Publicación sustitutiva de la notificación .....	191
11. Notificación y cumplimiento del plazo de resolución y notificación del procedimiento .....	192
VIII. EJECUCIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	192

	Pág.
1. Ejecutividad.....	192
2. Ejecución forzosa: consideraciones previas.....	193
3. Requisitos para la ejecución forzosa de los actos administrativos.....	194
4. Medios de ejecución forzosa.....	194
4.1. Apremio sobre el patrimonio.....	194
4.2. Ejecución subsidiaria.....	196
4.3. Multas coercitivas.....	196
4.4. Compulsión sobre las personas.....	197
5. La coacción directa.....	197
6. La vía de hecho.....	199
<b>IX. EXTINCIÓN Y SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....</b>	<b>200</b>
1. Extinción.....	200
2. Suspensión.....	200
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>201</b>
<b>RESUMEN DEL TEMA 4.....</b>	<b>202</b>

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

<b>I. CUESTIONES GENERALES SOBRE LA NULIDAD Y LA ANULABILIDAD COMO VICIOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....</b>	<b>205</b>
1. Vicios de los actos administrativos.....	205
2. Nulidad.....	206
3. Anulabilidad.....	206
4. Diferencias entre ambos vicios.....	207
<b>II. NULIDAD DE PLENO DERECHO: SUPUESTOS CONTEMPLADOS EN LA LPAC.....</b>	<b>207</b>
1. Actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.....	208
2. Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.....	208
3. Actos que tengan un contenido imposible.....	209
4. Actos que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de esta.....	210
4.1. Prevaricación.....	210
4.2. Tráfico de influencias.....	210
4.3. Cohecho.....	211
4.4. Malversación de caudales públicos.....	211
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.....	212
5.1. Infracción procedimental.....	212
5.2. Voluntad de órganos colegiados.....	212
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.....	213

	Pág.
7. Cualquier otro supuesto que se establezca expresamente en una disposición de rango legal .....	215
III. ANULABILIDAD .....	215
1. Supuestos generales .....	215
2. Derecho de audiencia e indefensión .....	217
3. Desviación de poder .....	218
IV. REGLAS DE CONSERVACIÓN DE ACTOS Y TRÁMITES .....	219
1. Transmisibilidad, conservación y conversión .....	219
2. Convalidación .....	220
V. IRREGULARIDADES NO INVALIDANTES .....	221
BIBLIOGRAFÍA .....	221
RESUMEN DEL TEMA 5 .....	222

## **TEMA 6. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

I. CONCEPTO Y ASPECTOS GENERALES .....	225
1. Concepto .....	225
2. Procedimiento «común» y especiales .....	226
3. Simplificación procedimental .....	227
II. INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....	228
1. Interesados .....	228
1.1. Noción .....	228
1.2. Identificación del interesado y requisito de firma .....	228
2. Representante .....	229
2.1. Habilitación .....	229
2.2. Registro de apoderamientos .....	230
3. Derechos y deberes del interesado en el procedimiento administrativo .....	231
3.1. Derechos .....	231
3.2. Deberes .....	232
III. LUGAR DE PRESENTACIÓN Y DE SALIDA DE DOCUMENTOS .....	233
1. Punto de acceso y sede electrónica .....	233
2. Registros y archivos .....	233
3. Registro electrónico de la Administración .....	234
3.1. Anotaciones registrales .....	234
3.2. Registros en los que se pueden presentar documentos y oficinas de asistencia .....	235
4. Archivo electrónico .....	236
IV. TIEMPO .....	236
1. Cómputo de plazos en la LPAC .....	237
1.1. Tipos de horas y días .....	237
1.2. Cómputo de horas, días, meses y años .....	237

	Pág.
1.3. Cómputo de plazos en los registros de la Administración.....	238
1.4. Inicio del cómputo de un procedimiento administrativo.....	239
1.5. Ampliación del plazo de resolución y notificación de un procedimiento administrativo .....	239
1.6. Ampliación y reducción de trámites procedimentales.....	240
2. Cómputo de plazos en el Derecho de la UE.....	240
V. LENGUA DEL PROCEDIMIENTO.....	241
VI. INICIO DEL PROCEDIMIENTO .....	242
1. Inicio de oficio por la Administración .....	242
1.1. Propia iniciativa .....	242
1.2. Orden superior .....	242
1.3. Petición razonada de otros órganos.....	243
1.4. Denuncia.....	243
2. Inicio a instancia de persona interesada .....	243
2.1. Requisitos de la solicitud de inicio.....	243
2.2. Subsanación y mejora de la solicitud .....	245
3. Medidas provisionales .....	246
3.1. Momento de adopción y límites .....	246
3.2. Tipos de medidas.....	247
4. Acumulación .....	247
VII. ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....	248
1. Concepto y principios .....	248
2. Expediente administrativo .....	248
3. Cuestiones incidentales .....	250
VIII. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO .....	250
1. Concepto.....	250
2. Alegaciones .....	250
3. Prueba.....	251
3.1. Cuestiones generales.....	251
3.2. Carga, medios y práctica de la prueba.....	253
3.2.1. Carga .....	253
3.2.2. Medios de prueba. El caso de las actas de inspección ....	253
3.2.3. Práctica de la prueba y valoración .....	254
4. Informes .....	255
4.1. Tipos.....	255
4.2. Plazo de emisión.....	256
4.3. Efectos .....	257
5. Información pública .....	258
6. Audiencia.....	259
6.1. Significado .....	259
6.2. Efectos en el caso de infracción del trámite de audiencia.....	260
IX. TERMINACIÓN .....	261
1. Aspectos generales .....	261
2. Resolución.....	261

	Pág.
3. Desistimiento y renuncia .....	263
4. Caducidad .....	264
4.1. Caducidad imputable al interesado.....	264
4.2. Caducidad imputable a la Administración.....	265
4.3. Otros aspectos de la caducidad .....	265
5. Imposibilidad material .....	266
X. OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y NOTIFICAR EXPRESAMENTE LA DECISIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.....	266
1. Obligación general de resolver expresamente y de notificar en plazo...	266
2. Límites .....	267
3. Plazo para resolver y notificar la resolución de un procedimiento administrativo .....	267
3.1. Reglas generales sobre los plazos.....	267
3.2. Supuestos de posible suspensión de plazo de resolución y notificación.....	269
3.3. Supuestos de suspensión obligada del procedimiento.....	271
XI. SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	271
1. Procedimientos iniciados a instancia de interesado.....	272
1.1. Regla general de estimación por silencio .....	272
1.2. Supuestos de desestimación por silencio .....	273
2. Procedimientos iniciados de oficio por la Administración.....	274
3. Efectos del silencio .....	275
3.1. Silencio estimatorio y certificado de acto presunto estimatorio...	275
3.2. Silencio desestimatorio: la inexistencia de acto.....	276
XII. PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO.....	277
1. Inicio.....	277
2. Plazo de resolución, trámites y silencio administrativo .....	278
BIBLIOGRAFÍA .....	279
RESUMEN DEL TEMA 6 .....	280

## **TEMA 7. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

I. SIGNIFICADO GENERAL DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS .....	283
1. Sentido y problemática de los recursos .....	283
2. Distinción con otras figuras.....	285
II. SUJETOS.....	285
III. ACTOS IMPUGNABLES EN GENERAL.....	286
IV. CLASES DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS .....	286
1. Recurso de alzada .....	286
1.1. Actos recurribles.....	286
1.2. Tramitación, plazo de interposición y de resolución .....	290
2. Recurso potestativo de reposición .....	292
3. Recurso extraordinario de revisión.....	293

	Pág.
3.1. Sentido.....	293
3.2. Causas.....	293
3.3. Plazos.....	295
V. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN VÍA DE RECURSO.....	296
1. Solicitud.....	296
2. Suspensión del acto recurrido.....	297
2.1. Supuestos.....	297
2.2. Suspensión «automática».....	298
2.3. Medidas cautelares y caución.....	299
3. Tramitación del recurso.....	299
4. Resolución y prohibición de <i>reformatio in peius</i> .....	300
4.1. Resolución.....	300
4.2. Prohibición de <i>reformatio in peius</i> o agravación de la situación anterior a la interposición del recurso.....	300
VI. RECURSOS ESPECIALES.....	302
1. Recursos alternativos de impugnación de actos administrativos.....	302
2. Recursos especiales.....	303
BIBLIOGRAFÍA.....	305
RESUMEN DEL TEMA 7.....	305

## TEMA 8. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I. LA REVISIÓN Y SUS DIFERENTES FACETAS.....	307
1. Distinción con los recursos administrativos.....	307
2. Objetivo de la revisión.....	308
II. REVISIÓN DE ACTOS Y DISPOSICIONES NULOS.....	309
1. Actos y disposiciones revisables.....	309
2. Legitimados.....	310
3. Procedimiento de revisión.....	310
3.1. Inadmisión previa.....	310
3.2. Dictamen del órgano consultivo.....	311
3.3. Plazo de resolución y efectos.....	311
3.4. Relación entre la revisión y la JCA.....	312
III. DECLARACIÓN DE LESIVIDAD DE ACTOS ANULABLES FAVORABLES.....	312
1. Objeto y límites.....	312
2. Procedimiento.....	314
IV. REVOCACIÓN DE ACTOS DE GRAVAMEN.....	314
1. Actos.....	314
1.1. Actos de gravamen.....	314
1.2. Actos favorables.....	315
2. Legitimados para instar la revocación de actos de gravamen.....	315
3. Límites temporales.....	316
V. RECTIFICACIÓN DE ERRORES.....	317

	Pág.
VI. REVISIÓN Y SUSPENSIÓN.....	318
VII. LÍMITES A LA REVISIÓN.....	319
BIBLIOGRAFÍA.....	320
RESUMEN DEL TEMA 8.....	321
 <b>TEMA 9. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA</b> 	
I. SIGNIFICADO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....	323
II. EXTENSIÓN Y LÍMITES DE LA JCA.....	325
III. MATERIAS QUE CORRESPONDEN A LA JCA.....	326
1. Actos «políticos».....	326
2. Contratos.....	328
3. Corporaciones de Derecho público.....	328
4. Actos de control o fiscalización.....	329
5. Responsabilidad patrimonial.....	329
6. Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A.....	329
7. Cuestiones prejudiciales e incidentales.....	329
IV. MATERIAS EXCLUIDAS DE LA JCA.....	330
V. LOS ÓRGANOS DE LA JCA: DELIMITACIÓN COMPETENCIAL.....	330
1. Órganos de la JCA y competencias.....	330
2. Juzgados de lo Contencioso-administrativo.....	331
3. Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo.....	332
4. Tribunales Superiores de Justicia (Sala de lo Contencioso-administrativo).....	332
5. Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-administrativo).....	334
6. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo).....	335
7. Reglas adicionales sobre la competencia.....	335
VI. EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.....	336
1. Capacidad procesal.....	336
2. Legitimación.....	337
2.1. Noción.....	337
2.2. Derecho subjetivo, interés legítimo y acción pública.....	337
2.3. Legitimados en la LJCA.....	338
2.4. Carencia de legitimación en la LJCA.....	340
3. Demandante y demandado.....	340
4. Representación.....	341
VII. EL OBJETO DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.....	341
1. La actividad general que puede ser objeto de impugnación.....	341
2. Inactividad.....	342
2.1. Primer supuesto: derecho a una prestación concreta.....	342
2.2. Segundo supuesto: ejecución de acto firme.....	344
3. La vía de hecho.....	344
VIII. PRETENSIONES DE LAS PARTES.....	346
IX. FASES DEL PROCEDIMIENTO.....	347

	Pág.
1. Interposición .....	347
2. Plazos de interposición.....	347
3. Efectos de la interposición del recurso.....	348
4. Cuantía del recurso .....	349
5. Tramitación .....	349
5.1. Reclamación del expediente a la Administración .....	349
5.2. Inadmisión previa del recurso.....	350
5.3. Preparación de la demanda .....	351
5.4. Prueba.....	352
5.5. Vista y conclusiones .....	352
5.6. Terminación.....	353
6. La sentencia.....	354
6.1. Congruencia.....	354
6.2. Fallos de la sentencia .....	355
6.3. Efectos de la sentencia.....	356
6.4. Ejecución de sentencias.....	357
X. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES.....	359
1. Procedimiento abreviado.....	359
2. Procedimientos específicos.....	360
2.1. Procedimiento para la protección de los derechos fundamen- tales .....	360
2.2. Procedimiento en el caso del ejercicio del derecho de reunión... 2.3. Procedimiento en materia de servicios de la sociedad de la in- formación y del comercio electrónico.....	361
2.4. Cuestión de ilegalidad sobre un reglamento .....	361
2.5. Procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos.....	362
2.6. Procedimiento de autorización judicial de conformidad de una decisión de la Comisión Europea en materia de transferencia internacional de datos.....	362
XI. RECURSO DE APELACIÓN .....	363
1. Características .....	363
2. Procedimiento .....	364
XII. RECURSO DE CASACIÓN.....	365
1. Sentido.....	365
2. Sentencias susceptibles de casación .....	366
3. Autos susceptibles de casación.....	367
4. Apreciación de interés casacional objetivo.....	367
5. Presunción de interés casacional objetivo.....	368
6. Preparación del recurso.....	369
7. Admisión del recurso .....	370
8. Presentación del escrito de interposición, oposición, vista y sentencia. .....	371
XIII. REVISIÓN DE SENTENCIAS .....	372
XIV. RECURSOS CONTRA PROVIDENCIAS Y AUTOS .....	372
XV. MEDIDAS CAUTELARES .....	373
1. Significado.....	373
2. Criterios .....	374

	<u>Pág.</u>
2.1. <i>Periculum in mora</i> .....	374
2.2. Ponderación de los intereses en juego .....	375
2.3. Apariencia de buen derecho .....	376
3. Tipos de medidas cautelares.....	376
4. Procedimiento de adopción.....	377
BIBLIOGRAFÍA .....	378
RESUMEN DEL TEMA 9.....	379

## NOTA INTRODUCTORIA

1. Este texto corresponde al que, bajo el mismo título de *Temas de Derecho Administrativo*, publicó la Editorial Gomylex (Bilbao) desde 2014, publicación interrumpida por el fallecimiento de su director, Jorge Gomila, en agosto de 2018, lo que implicó el cese de la editorial. Gracias a la voluntad y generosidad de la editorial Marcial Pons, este texto vuelve a ser objeto de publicación, si bien agrupados en dos tomos en vez de los tres originales.

2. Desde el inicio, la pretensión de los *Temas de Derecho Administrativo* fue modesta, sobre todo teniendo en cuenta la calidad acreditada de otros manuales sobre esta materia. El texto buscaba exponer, de una manera sintética, la complejidad de la denominada Parte General del Derecho administrativo, ofreciendo, principalmente a los alumnos de la Facultad de Derecho de mi universidad, una disección de distintos temas en un formato lo más ordenado posible para su comprensión. Con todo, esta finalidad no es sencilla de lograr. Aparte de las limitaciones del propio autor, el Derecho administrativo no es un ordenamiento estable, sino muy dinámico. Esta circunstancia es obra, por una parte, del legislador, que complica el panorama normativo, como sucede con las Leyes 39 y 40/2015, u otras disposiciones claves, en términos jurídicos y económicos, caso de la Ley 9/2017, de contratos del sector público. Por otra parte, los tribunales, tanto estatales como de la UE, inciden de manera evidente con sus sucesivas resoluciones en cuestiones nucleares del Derecho administrativo y en las relaciones del sector público con los ciudadanos. Se trata de un universo propio de interpretación y aclaración de las normas escritas que requiere su constante seguimiento. En la medida en que este texto pueda ayudar a acercarse y comprender lo que el Derecho administrativo implica en la actualidad habrá cumplido su objetivo.

3. Además de a mis compañeros del Departamento en Bilbao y Donostia-San Sebastián, quisiera mostrar mi agradecimiento a Enrique Lucas, Cristina Mendezona, Juan Manuel Luis, Íñigo Egusquiza y José Manuel Marraco. Como en otras ocasiones, Esther y Pablo merecen una mención especial por su paciencia.

4. Errores u omisiones son solo atribuibles al autor.

Bilbao, 27 de junio de 2019.

Agustín GARCÍA URETA

# TEMA 1. ADMINISTRACIÓN Y DERECHO ADMINISTRATIVO

**SUMARIO:** I. NOTA HISTÓRICA SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA SOCIEDAD Y LA ADMINISTRACIÓN: 1. Orígenes. 2. Revolución Francesa y expansión de la Administración. 3. Siglo xx. 4. Inicios del siglo xxi: crisis de 2007 y vaivenes de la globalización.—II. LA NOCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y LA IDEA DE GESTIÓN DE INTERESES COLECTIVOS.—III. VINCULACIÓN POSITIVA Y NEGATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN A LAS NORMAS.—IV. POTESTADES ADMINISTRATIVAS: 1. Características generales. 2. Potestades administrativas y discrecionalidad. 3. Potestades administrativas y procedimiento para la adopción de decisiones. 4. Prerogativas de la Administración y garantías.—V. PERSONALIDAD JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN Y RELACIÓN CON LOS PODERES DEL ESTADO: 1. Personalidad jurídica. 2. Relaciones con los poderes del Estado.—VI. SECTOR PÚBLICO: ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: 1. Sector público. 2. Administraciones Públicas.—VII. SECTOR PÚBLICO: ENTES INSTITUCIONALES DE DERECHO PÚBLICO: 1. Cuestiones generales. 2. Organismos públicos. 3. Universidades públicas. 4. Consorcios.—VIII. SECTOR PÚBLICO: ENTES INSTITUCIONALES DE DERECHO PRIVADO: 1. Sociedades mercantiles de titularidad pública. 2. Fundaciones del sector público.—IX. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES.—X. ENTES CORPORATIVOS.—XI. OTRAS ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO.—XII. DEFINICIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO.—XIII. CRITERIOS DE APLICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: 1. Criterios generales. 2. Distinción general entre Derecho público y privado.—XIV. SUPUESTOS PARTICULARES DE APLICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: 1. Actos de Derecho internacional público. 2. Actos constitucionales. 3. Funciones «materialmente administrativas» de determinados órganos constitucionales. 4. Actividad «administrativa» de particulares. 5. Actos separables. 6. Cuestiones prejudiciales.—XV. DERECHO ADMINISTRATIVO Y PRINCIPIO DE TERRITORIALIDAD: 1. Principio de territorialidad. 2. Supuestos de aplicación extraterritorial.—XVI. DERECHO ADMINISTRATIVO Y APLICACIÓN EN EL TIEMPO: 1. Aplicación futura. 2. Retroactividad. 3. Grados de retroactividad. 4. Retroactividad de las normas administrativas y principios de seguridad jurídica y de confianza legítima. 5. Reglamentos y retroactividad. 6. Pérdida de vigencia de las normas administrativas.—BIBLIOGRAFÍA.—RESUMEN DEL TEMA 1.

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

### 1. Orígenes

1. Desde una perspectiva general, los grupos sociales han dado paso a estructuras que dirijan y gestionen 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 pue-

den definir como democráticas. En los imperios de la antigüedad (v. g., chino, babilónico, asirio o egipcio) ya existían cuerpos de servidores públicos, así 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 última 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 ley<sup>1</sup>. Con la 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»<sup>2</sup>. La Revolución trajo consigo la racionalización de los distintos poderes en el Estado moderno (su triple división ya citada), ubicándose la Administración en el Ejecutivo (encargado de la aplicación de las leyes).

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 la 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 reinante, que pretendía preservar los poderes locales y el derecho de propiedad)<sup>3</sup>. 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.

<sup>1</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, 2005; MARTIN, 2013.

<sup>2</sup> Art. 2; [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf).

<sup>3</sup> CRAIG, 2012: 37-41.

### 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<sup>4</sup>. 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». Ahora bien, 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 asumir 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. Sin embargo, este modelo de intervención pública comienza 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 Administraciones 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). Estas ideas tuvieron su traducción en distintos ámbitos, cuestionando que fuesen los poderes públicos los que se encargasen de determinar el marco regulatorio y de imponer las correspondientes obligaciones sobre los distintos sectores de la sociedad (el denominado «*command and control*»). Esta expresión denota una manera de entender la actuación de las autoridades públicas, consistente en la regulación «desde arriba» de los distintos sectores económicos y sociales, en la exigencia de previas autorizaciones para operar, en el establecimiento de estándares a alcanzar, en la imposición de las correspondientes obligaciones para el logro de los objetivos que la norma estableciese en cada caso (v. g., sujeción a inspecciones, remisión de información) y, obviamente, en el ejercicio de la potestad sancionadora o la reparadora.

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 ha favorecido, entre otras causas, la aguda crisis económica iniciada en 2007, no frenó la intervención de la Administración 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

---

<sup>4</sup> *Ibid.*: 49-52.

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 y vaivenes de la globalización**

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 público<sup>5</sup>, que ya habían sido cuestionados en crisis anteriores. En efecto, a los casos de contabilidad «creativa» de empresas privadas (v. g., ENRON)<sup>6</sup> se unió la deficiente ejecución de las tareas públicas de supervisión, en particular (pero no solo) sobre el sector financiero. Otra muestra de los efectos de la crisis de 2007 fue la onda nacionalizadora de urgencia, que llevó al gobierno federal de Estados Unidos 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 que quizá no se hayan calibrado adecuadamente, a saber, un incremento normativo notable para el control del sector financiero y cuentas públicas en un contexto, por otro lado, desregulador (o favorecedor de la autorregulación) para el conjunto de las actividades económicas.

8. Los motivos generales que pueden explicar la intervención de las Administraciones son diversos, pero resulta evidente que aquellas tienen encomendadas tareas esenciales de gestión de los sectores básicos de las sociedades actuales, ámbitos muy marcados por el rumbo que tome en cada caso una noción tan amplia (e indeterminada) como es «la economía». Sin embargo, no solo se trata de esta política sino de 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. En efecto, numerosas decisiones que afectan a las sociedades en su conjunto precisan, para garantizar los intereses públicos, que se tengan en 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 calidad de las aguas, del aire que se respira o 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 TFUE<sup>7</sup>.

9. En todo caso, aunque continúen produciéndose procesos de desregulación, con el ejemplo de la Directiva 2006/123<sup>8</sup>, la necesidad de la presencia de las Administraciones y del Derecho público en general no se puede ignorar (v. g., para garantizar condiciones de libre competencia en los mercados). Cuestiones diferentes pueden ser el grado o el momento de intervención de las mismas.

---

<sup>5</sup> STIGLIZ, 2010; PRÜM, 2013.

<sup>6</sup> MILLON, 2003.

<sup>7</sup> Art. 14 TFUE. Protocolo 26.

<sup>8</sup> PAREJO ALFONSO, 2009; NOGUEIRA LÓPEZ, 2012.