

# ÍNDICE

## TOMO I - ENCUADRE. PRINCIPIOS. ORGANIZACIÓN. LA CIUDADANÍA. MEDIOS AUXILIARES

### PRIMERA PARTE: ENCUADRE, ESTRUCTURA NORMATIVA Y MARCO COMPETENCIAL

#### INTRODUCCIÓN: ENCUADRE DE LAS LEYES 40/2015 Y 39/2015 EN EL ACERVO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

*Eduardo Gamero Casado*

1. ANTECEDENTES: LA TRADICIÓN ESPAÑOLA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN
2. LA APROBACIÓN DE LAS LEYES 40/2015 Y 39/2015
  - 2.1. Microhistoria del procedimiento de aprobación de las Leyes 40/2015 y 39/2015
  - 2.2. El cumplimiento de un programa de reformas como objetivo principal de estas leyes y las consecuencias derivadas de su atropellada aprobación
3. LOS TRES EJES DE LA REFORMA Y OTRAS NOVEDADES: REALIDAD Y MITO
  - 3.1. El afán reordenador de las fuentes del Derecho administrativo y sus limitaciones
  - 3.2. El impulso de la administración electrónica
    - 3.2.1. Alcance real de los cambios. El principio de preferencia del medio electrónico
    - 3.2.2. La omisión de medidas de “enforcement” (cumplimiento); los servicios básicos de administración electrónica
    - 3.2.3. La situación actual: de la administración electrónica a la digital
  - 3.3. El impulso de la simplificación administrativa
    - 3.3.1. Panorámica de la simplificación administrativa en las Leyes 40/2015 y 39/2015: luces y sombras
    - 3.3.2. Balance de la situación actual: el principio de simplificación administrativa, el procedimiento administrativo adecuado y la Administración facilitadora
  - 3.4. Otras novedades y aportaciones destacables de las Leyes 40/2015 y 39/2015
4. LOS VACÍOS Y OMISIONES DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA DE PROCEDIMIENTO Y RÉGIMEN JURÍDICO

# **CAPÍTULO I - LA ESTRUCTURA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DEL SECTOR PÚBLICO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y SUS CRITERIOS DE APLICACIÓN (EJERCICIO DE POTESTADES ADMINISTRATIVAS Y ENCUADRE EN EL SECTOR PÚBLICO)**

*Eduardo Gamero Casado*

## **1. LOS TÍTULOS COMPETENCIALES DEL ESTADO Y SU ARTICULACIÓN EN LAS LEYES 40/2015 Y 39/2015**

- 1.1. Delimitación material de los títulos competenciales derivados del art. 149.1.18ª CE
- 1.2. Esquema de reparto según la materia: la diferente naturaleza jurídica de lo “básico” y lo “común” y su equivalencia funcional
- 1.3. La difícil disección de los títulos competenciales y las consecuencias de su fragmentación en normas diferentes: dos leyes siamesas que generan inseguridad jurídica
- 1.4. Reservas de ley en el régimen jurídico del sector público y el procedimiento administrativo común
- 1.5. Estructura sistemática de la legislación del procedimiento común
  - 1.5.1. El contenido de la LPAC: un procedimiento común (general) y sus especialidades en materia de responsabilidad patrimonial y ejercicio de la potestad sancionadora
  - 1.5.2. Los procedimientos comunes especiales o singulares establecidos en otras normas: procedimientos tributarios y subvencionales
  - 1.5.3. El carácter supletorio de la LPAC en ciertas materias (DA 1ª): la desmembración del procedimiento administrativo común y la frustración del título competencial
  - 1.5.4. Cuadro-resumen de la estructura normativa de los procedimientos comunes generales y especiales o singulares
  - 1.5.5. Alternativa: familias de procedimientos administrativos según su naturaleza y sistematización de su normativa reguladora

## **2. EL EJERCICIO DE POTESTADES ADMINISTRATIVAS COMO CRITERIO DE APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA BÁSICA O COMÚN**

- 2.1. Las previsiones normativas respecto de la aplicación de la legislación administrativa básica y común al ejercicio de potestades administrativas por el sector público; cuadro-resumen del ejercicio de potestades por entidades del sector público
- 2.2. Delimitación de la potestad administrativa
  - 2.2.1. Las tres manifestaciones del poder jurídico: potestad, poder jurídico acondicional y derecho adquirido
  - 2.2.2. Las potestades públicas: concepto y delimitación con las potestades privadas
  - 2.2.3. Entrecruzamiento orgánico de las potestades públicas y análisis específico de algunas de ellas. Las potestades públicas originarias
  - 2.2.4. Otras potestades públicas distintas de la administrativa
- 2.3. Definición y notas conceptuales de la potestad administrativa

- 2.3.1. Definición de la potestad administrativa
- 2.3.2. Las potestades administrativas son un poder jurídico funcional, reconocido para la satisfacción del interés general
- 2.3.3. Subordinación a la ley. La potestad reglamentaria como potestad administrativa
- 2.3.4. Plena sujeción a control judicial. La tutela judicial efectiva
- 2.3.5. Inconcreción constitucional. Multiformidad
- 2.3.6. La potestad administrativa es un poder unilateral, lo que no implica necesariamente exorbitancia o ejercicio de autoridad
  - A) Unilateralidad (ejecutividad). La autotutela ejecutiva (ejecutoriedad) como potestad administrativa específica
  - B) Qué son prerrogativas, actos de autoridad, imperium o gravamen según la doctrina académica
  - C) Breve referencia a la potestad certifical, de constancia fehaciente y dación de fe pública
  - D) Elenco de funciones que suponen actos de gravamen o ejercicio de prerrogativas exorbitantes. Consecuencias
- 2.3.7. Generalmente, su ejercicio constituye un deber para su titular
- 2.3.8. Su atribución se articula mediante el principio de legalidad
- 2.3.9. Su ejercicio está sujeto a garantías de procedimiento, de distinta intensidad según la potestad que se ejerza. La participación sustantiva en un procedimiento administrativo supone el ejercicio de potestades administrativas
- 2.3.10. Su ejercicio puede corresponder tanto a sujetos públicos como privados. Necesaria distinción entre titularidad y ejercicio de potestades administrativas

## 2.4. El ejercicio de potestades administrativas en la interpretación y aplicación del art. 9.2 TREBEP

- 2.4.1. Interpretación restrictiva (auténtica y doctrinal), de los puestos reservados a funcionarios
- 2.4.2. La jurisprudencia del TJUE
- 2.4.3. La acogida expresa de dicha interpretación en la legislación autonómica y en el Proyecto de Ley de la Función Pública de la Administración del Estado
- 2.4.4. Funciones que pueden desempeñar los empleados laborales
- 2.4.5. La vacilante jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con el art. 9.2 TREBEP
  - A) De AMAYA, EGMASA, VAERSA e IDEA a TRAGSATEC e INECO; y vuelta a empezar
  - B) Síntesis de los criterios del Tribunal Supremo y el verdadero alcance de la hipertrofia del concepto de potestad administrativa: ¿qué son actividades técnicas, de apoyo o auxiliares, especialmente en la instrucción de procedimientos administrativos?

2.5. El retorno al Derecho administrativo. El Derecho administrativo como sistema de potestades administrativas

2.5.1. El ejercicio de potestades administrativas como criterio de aplicación del Derecho administrativo: el retorno al Derecho administrativo

2.5.2. El Derecho administrativo como sistema de potestades administrativas

2.5.3. La asimetría Derecho administrativo-Administración pública: la extensión del Derecho administrativo

2.5.4. El control judicial de las potestades administrativas

### 3. EL ENCUADRE EN EL SECTOR PÚBLICO COMO CRITERIO DE APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA BÁSICA: CONSIDERACIONES SOBRE EL CONCEPTO SUBYACENTE DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1. El concepto de Administración pública subyacente en las Leyes 39 y 40/2015

3.2. La Administración como sujeto creado por el poder público para actuar en el giro o tráfico jurídico y económico. El sector público administrativo y la Administración pública en sentido estricto

3.2.1. Alcance del concepto

3.2.2. Deslinde entre la Administración y los restantes poderes y sujetos públicos

3.2.3. La personalidad jurídica como atributo necesario de la Administración pública

3.2.4. Administración pública en sentido amplio o lato (sector público institucional o administrativo) y Administración pública en sentido estricto

3.3. El régimen jurídico resultante

3.3.1. La Administración pública en sentido estricto se rige por un Derecho estatutario propio. Ha sido creada esencialmente para ejercer potestades administrativas. Personalidad de Derecho Público y de Derecho Privado

3.3.2. La Administración en sentido lato (todo el sector público institucional) se rige por el Derecho Administrativo cuando ejerce potestades administrativas, y se somete además —y en su conjunto— a los principios constitucionales que presiden el quehacer de la Administración

3.3.3. Acomodación del continente al contenido: libre elección de la forma de personificación, con pleno respeto a la naturaleza de la forma elegida

### 4. SÍNTESIS: EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO SISTEMA DE POTESTADES ADMINISTRATIVAS; LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EN SENTIDO LATO) COMO ENTIDAD CREADA PARA CANALIZAR LAS RELACIONES DEL SECTOR PÚBLICO CON LA CIUDADANÍA

## SEGUNDA PARTE: PRINCIPIOS DEL RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO DEL SECTOR PÚBLICO

### CAPÍTULO II - LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE FUNCIONAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

*Marcos Vaquer Caballería*

1. EL PRINCIPIALISMO EN EL DERECHO PÚBLICO ACTUAL: USO Y ABUSO
2. LA SÍNTESIS ENTRE ESTADO SOCIAL Y ESTADO DE DERECHO EN EL art. 103 DE LA CONSTITUCIÓN
3. LA LEGALIDAD, O EL SOMETIMIENTO PLENO A LA LEY Y EL DERECHO
4. EL SERVICIO A LOS INTERESES GENERALES
5. LA OBJETIVIDAD
6. LA EFICACIA EFICIENTE

### CAPÍTULO III - SEGURIDAD JURÍDICA Y MANIFESTACIONES CONEXAS

*Federico A. Castillo Blanco*

1. EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA
  - 1.1. El concepto de seguridad jurídica en la Constitución Española
    - 1.1.1. La seguridad jurídica: valor o principio constitucional
    - 1.1.2. La seguridad jurídica según la Constitución Española y el Tribunal Constitucional
  - 1.2. Las manifestaciones del principio de seguridad jurídica: ¿un megaprincipio?
2. LA BUENA FE
3. LA PROTECCIÓN DE CONFIANZA LEGÍTIMA
  - 3.1. Su articulación y recepción por el derecho europeo
  - 3.2. Los requisitos para la apreciación de una situación de confianza protegible en el ordenamiento jurídico español: ámbito no normativo
    - 3.2.1. Situación protegible y actuación de la Administración pública
    - 3.2.2. Actuación del sujeto y situación de éste
  - 3.3. Los requisitos para la apreciación de una situación de confianza protegible en el ordenamiento jurídico español: ámbito normativo
4. RETROACTIVIDAD E IRRETROACTIVIDAD EN LA ACTUACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS
  - 4.1. La retroactividad de las normas jurídicas: Ley y Reglamento
  - 4.2. La retroactividad de los actos administrativos
5. LA NECESARIA DISTINCIÓN ENTRE LOS DISTINTOS PRINCIPIOS QUE CONFORMAN LA SEGURIDAD JURÍDICA

- 5.1. La problemática planteada por la confianza legítima con relación a otros principios afines
- 5.2. La articulación de los distintos principios integrados en la seguridad jurídica: especial referencia a su delimitación en el ámbito del poder ejecutivo

## **CAPÍTULO IV - EL PRINCIPIO Y EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN**

*Juli Ponce Solé*

1. INTRODUCCIÓN: ¿POR QUÉ ES TAN RELEVANTE LA BUENA ADMINISTRACIÓN HOY EN DÍA?
2. EL CONCEPTO DE BUENA ADMINISTRACIÓN: ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE BUENA ADMINISTRACIÓN (Y DE MALA ADMINISTRACIÓN)?
  - 2.1. Sentido amplio e impreciso
  - 2.2. Sentido estricto o técnico. La diligencia debida o debido cuidado
3. LA REGULACIÓN DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN: ¿DÓNDE ESTÁ REGULADA LA BUENA ADMINISTRACIÓN? LA FÓRMULA DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN: EL NIVEL DE DILIGENCIA EXIGIBLE
4. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN: PRINCIPIO, DERECHO...Y VALOR
5. ¿A QUIÉN SE APLICAN LAS EXIGENCIAS DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN?
6. ¿QUIÉN ES EL GUARDIÁN DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN?
  - 6.1. El papel de los órganos judiciales y de los órganos de control: la declaración de los defensores del pueblo españoles de 2024
  - 6.2. Los límites del control: evitación del sesgo retrospectivo y no imposición de exigencias no previstas por el ordenamiento jurídico
7. LA DIMENSIÓN ÉTICA DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN COMO EJE DE LOS SISTEMAS DE INTEGRIDAD
  - 7.1. La necesidad de infraestructuras de integridad y buena administración
  - 7.2. El impulso del compliance público
  - 7.3. La diferencia entre la buena administración y la transparencia y su relación en la prevención de la mala administración dolosa o culposa
  - 7.4. La buena administración y los instrumentos y estrategias para la prevención de la corrupción y la mala administración negligente
    - 7.4.1. Una buena función pública es imprescindible para una buena administración
    - 7.4.2. Los conflictos de interés y la buena administración
    - 7.4.3. Códigos éticos o de conducta y buena administración
    - 7.4.4. Los informantes y la buena administración: Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción
    - 7.4.5. Los grupos de interés y la buena administración. La huella normativa. El análisis de impacto de la corrupción

7.4.6. Revitalización (y aplicación efectiva) de los sistemas de control de calidad y de inspección de los servicios públicos que presta la administración

## 8. FINAL Y REMISIÓN: DIVERSAS EXPRESIONES DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LAS RELACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES CON LAS PERSONAS Y EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

- 8.1. Buena administración, centralidad de las personas y principio pro homine
  - 8.1.1. Derechos sociales, servicios públicos y servicios de interés general
  - 8.1.2. Administración digital e inteligencia artificial: la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de septiembre de 2025 en relación con el denominado caso BOSCO
  - 8.1.3. Responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de los servicios públicos y buena administración
- 8.2. Procedimiento administrativo, derechos y buena administración
  - 8.2.1. Derechos de las personas y de los interesados y buena administración
  - 8.2.2. Simplicidad procedimental y chapapote (sludge) administrativo
  - 8.2.3. El “derecho al error”
  - 8.2.4. Instrucción y buena administración
  - 8.2.5. Terminación del procedimiento
  - 8.2.6. Motivación
  - 8.2.7. Notificaciones administrativas
  - 8.2.8. Recursos administrativos y revisión de oficio
  - 8.2.9. Buena administración y procedimientos sectoriales
  - 8.2.10. Margen de mejora bajo la perspectiva de la buena administración

## **CAPÍTULO V - PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: UN ANÁLISIS DESDE EL NUEVO PARADIGMA DE LA GOBERNANZA ROBUSTA**

*Carles Ramió Matas y Miquel Salvador Serna*

- 1. INTRODUCCIÓN
- 2. SERVICIO EFECTIVO A LOS CIUDADANOS
- 3. SIMPLICIDAD, CLARIDAD Y PROXIMIDAD A LOS CIUDADANOS
- 4. PARTICIPACIÓN, OBJETIVIDAD Y TRANSPARENCIA DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA
- 5. RACIONALIZACIÓN Y AGILIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y DE LAS ACTIVIDADES DE GESTIÓN
- 6. RESPONSABILIDAD POR LA GESTIÓN PÚBLICA
- 7. PLANIFICACIÓN, DIRECCIÓN POR OBJETIVOS, CONTROL DE GESTIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
  - 7.1. Planificación, dirección por objetivos y control de gestión

## 7.2. Evaluación de los resultados de las políticas públicas

8. EL ESLABÓN PERDIDO I: GOBERNANZA DE DATOS Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES Y SU EVALUACIÓN

9. EL ESLABÓN PERDIDO II: LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL COMO INSTRUMENTO CLAVE PARA IMPULSAR ESTOS PRINCIPIOS

10. REFLEXIONES FINALES A MODO DE CONCLUSIÓN

## **CAPÍTULO VI - PRINCIPIOS DE INTERVENCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

*Manuela Mora Ruiz*

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

2. INTERVENCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD: LA ARTICULACIÓN DE UN MODELO DE CONTENCIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y LA REGULACIÓN

2.1. Intervención administrativa y ordenación de derechos y actividades (económicas) al amparo de la libertad como valor estructural

2.2. Libertad y proporcionalidad: buena regulación y revisión de los títulos habilitantes en clave de simplificación administrativa

2.2.1. El proceso de simplificación administrativa como fundamento diverso de la intervención mínima, proporcionada y necesaria de la Administración

2.2.2. Notas esenciales del principio de proporcionalidad aplicado a la actividad administrativa: evolución, tecnificación del principio y proyección sobre la intervención de actividades

3. PRINCIPIO DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DEL MERCADO E INTERVENCIÓN DE CARÁCTER MÍNIMO

4. PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS COMO CONTRAPESO EN LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA

4.1. Aspectos generales del principio de precaución respecto del modelo de intervención

4.2. Operatividad del principio

## **TERCERA PARTE - ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO**

### **SECCIÓN PRIMERA - LAS ENTIDADES**

## **CAPÍTULO VII - EL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO**

Ricardo Rivero Ortega

1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE ORGANIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: EFICACIA, JERARQUÍA, COORDINACIÓN, DESCONCENTRACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN

1.1. El principio de eficacia

- 1.2. El principio de jerarquía
- 1.3. El principio de coordinación
- 1.4. El principio de descentralización
- 1.5. El principio de desconcentración

2. NOCIONES GENERALES DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: ADMINISTRACIÓN GENERAL O TERRITORIAL Y ENTIDADES INSTRUMENTALES O ADMINISTRACIONES ESPECIALIZADAS

3. TIPOLOGÍA DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO (ARTÍCULO 2.1 LRJSP) Y LA CONSIDERACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (art. 2.3 LRJSP)

4. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

## **CAPÍTULO VIII - EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL**

*Encarnación Montoya Martín*

1. INTRODUCCIÓN

2. LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO: UNA LEY TRAMPANTOJO

2.1. El objeto. La D. Final Decimocuarta o de la inexactitud de los títulos competenciales que invoca el Estado

2.1.1. Doctrina del TC sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, art. 149.1.18 CE

2.1.2. Bases y coordinación general de la planificación general de la actividad económica y hacienda pública general, art. 149.1.13 CE

2.1.3. Hacienda general y Deuda del Estado, art. 149.1.14 CE

2.2. La doctrina del TC sobre las personificaciones instrumentales

2.3. Antecedentes: el ámbito subjetivo de aplicación de la LRJPAC de 1992. El concepto de Administración pública como eje vertebrador

2.4. El sector público como ámbito subjetivo de aplicación de la LRJSP: una novedad relativa

2.4.1. El concepto básico de "sector público institucional": amplitud e imprecisión

2.4.2. Las entidades de derecho privado como parte del sector público institucional: la atribución del ejercicio de potestades administrativas

A) Concepto de potestad administrativa

B) La jurisprudencia sobre el ejercicio de potestades administrativas por sociedades mercantiles públicas

2.5. Régimen de supervisión continua e inscripción en el inventario de entidades del Sector Público estatal autonómico y local como núcleo del régimen básico del sector público institucional

3. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL ESTATAL

3.1. Algunas cuestiones a destacar

4. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL EN CIFRAS

5. CONCLUSIONES

## **CAPÍTULO IX - LOS CONSORCIOS ADMINISTRATIVOS**

*Francisco Toscano Gil*

1. PLANTEAMIENTO

2. DOS CUESTIONES PREVIAS ACERCA DE LA REFORMA DEL RÉGIMEN DE LOS CONSORCIOS REALIZADA POR LA LRJSP

2.1. La aplicación de la LRJSP a los consorcios administrativos

2.1.1. Preceptos de carácter básico

2.1.2. Excepciones

2.2. Valoración del alcance de la reforma del régimen de los consorcios administrativos introducida por la LRJSP

3. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CONSORCIO

4. LA COMPOSICIÓN DEL CONSORCIO

4.1. La integración en el consorcio de entidades del sector público institucional

4.2. La integración en el consorcio de entidades privadas no vinculadas al sector público

5. OBJETO Y FUNCIONALIDAD DEL CONSORCIO

6. LAS FUENTES DEL DERECHO DEL CONSORCIO

6.1. Acerca de la vieja polémica sobre la consideración del consorcio local como entidad local: implicaciones sobre el Derecho por el que se rige el consorcio

6.2. Las fuentes del derecho del consorcio según la Lrjsp

7. LA ADSCRIPCIÓN DEL CONSORCIO

7.1. La adscripción del consorcio a una Administración Pública

7.2. Los criterios que determinan a qué Administración se adscribe el consorcio

7.3. Las consecuencias jurídicas de la adscripción

7.4. Las excepciones al régimen de la adscripción

8. EL PERSONAL DEL CONSORCIO

8.1. Regulación aplicable a todos los consorcios administrativos

8.2. Regulación específica de los consorcios locales

9. RÉGIMEN PRESUPUESTARIO, DE CONTABILIDAD, CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO Y PATRIMONIAL DEL CONSORCIO

10. LA CREACIÓN DEL CONSORCIO

10.1. Normas aplicables a todos los consorcios administrativos

10.2. Normas aplicables solo a los consorcios locales

10.3. Normas aplicables solo a los consorcios participados por entidades estatales

11. EL CONTENIDO MÍNIMO DE LOS ESTATUTOS DEL CONSORCIO

12. LA ORGANIZACIÓN DEL CONSORCIO: EN PARTICULAR, LA LIMITACIÓN AL NÚMERO DE MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL CONSORCIO LOCAL

13. La Separación de LOS miembros DEL CONSORCIO y su extinción

13.1. La separación de los miembros del consorcio

13.2. La disolución, liquidación y extinción del consorcio

13.3. La supervisión de la pervivencia del consorcio

14. LA ADAPTACIÓN DE LOS ESTATUTOS DEL CONSORCIO A LA LRJSP

## **SECCIÓN SEGUNDA - RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS**

### **CAPÍTULO X - MARCO GENERAL DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS**

*Íñigo Sanz Rubiales*

#### **1. PRINCIPIOS GENERALES**

1.1. Introducción: la necesidad de esta regulación

1.2. Deslinde: relaciones excluidas de este estudio

1.2.1. Las relaciones Administración-administrados

1.2.2. Las relaciones de "control" y conflictuales

1.2.3. Relaciones convencionales y contractuales

1.2.4. Relaciones electrónicas entre Administraciones

1.3. Los principios generales de las relaciones entre Administraciones públicas

1.4. Un análisis sistemático de los principios aplicables

1.4.1. Lealtad institucional

1.4.2. Colaboración-cooperación

1.4.3. Adecuación al orden de distribución de competencias

1.4.4. Coordinación

1.4.5. Eficiencia

1.4.6. Responsabilidad

1.4.7. Solidaridad interterritorial

#### **2. DEBER DE COLABORACIÓN Y TÉCNICAS DE ARTICULACIÓN**

2.1. El deber de colaboración: contenido y alcance

2.2. Las denominadas "técnicas de colaboración": el objeto de la colaboración

2.2.1. El suministro de información

2.2.2. La colaboración dirigida a facilitar la información a los ciudadanos

2.2.3. La creación de una Plataforma Digital de Colaboración interadministrativa

2.2.4. El deber de asistencia y auxilio

### 3. TÉCNICAS DE COOPERACIÓN

3.1. Cooperación: criterios generales. Las diferencias entre el deber de colaboración y el deber de cooperación

3.2. Las técnicas de cooperación

3.2.1. Técnicas orgánicas

3.2.2. Técnicas funcionales

3.2.3. Técnicas residuales: en especial, prestación de servicios y cesión de uso o titularidad de bienes

3.3. La formalización de las relaciones de cooperación: acuerdos de órganos de cooperación (remisión en cuanto a los convenios interadministrativos)

3.3.1. La conferencia de presidentes

3.3.2. Las conferencias sectoriales

- A) Origen y antecedentes
- B) Composición. Órganos auxiliares
- C) Funcionamiento
- D) Naturaleza jurídica compleja

3.3.3. Comisiones bilaterales de cooperación (art. 153)

3.3.4. Comisiones territoriales de coordinación (art. 154)

3.3.5. Los convenios interadministrativos (remisión)

## **CAPÍTULO XI - RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS POR MEDIOS ELECTRÓNICOS. INTEROPERABILIDAD**

*Rubén Martínez Gutiérrez*

### 1. PLANTEAMIENTO GENERAL

### 2. LA INTEROPERABILIDAD COMO NUEVO PRINCIPIO

2.1. El concepto de interoperabilidad

2.2. La interoperabilidad como nuevo principio jurídico del procedimiento administrativo y del modelo de e-Administración

2.3. El Esquema Nacional de Interoperabilidad. Análisis del reglamento

2.4. El Reglamento sobre la Europa Interoperable

2.4.1. Estructura y contenidos

2.4.2. En especial, los espacios controlados de pruebas

### 3. EL INTERCAMBIO DE DATOS Y DOCUMENTOS ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

3.1. La regulación del intercambio electrónico de datos entre AAPP

3.2. Las redes de intercambio de datos entre AAPP. En especial la Red SARA y la Red TESTA

3.3. Las utilidades del intercambio electrónico de datos entre AAPP desde la perspectiva de la gestión documental y la presentación de solicitudes, declaraciones responsables y comunicaciones

3.4. La incidencia de la protección de datos de carácter personal en la gestión documental interoperable. Especial referencia al acceso automatizado al dato mínimo necesario. Breve referencia al Reglamento General UE de Protección de Datos

#### 4. LA REUTILIZACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA ENTRE AAPP

4.1. El significado de la reutilización y transferencia de tecnología

4.2. La obligación de transferencia y reutilización de tecnología interoperable y segura

4.3. Los Directorios de aplicaciones interoperables y seguras susceptibles de transferencia y reutilización

#### 5. PROBLEMÁTICA JURÍDICA DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 2ª DE LA LPAC

5.1. La regulación de la DA 2ª de la LPAC

5.2. La STC 55/2018, en su interpretación de la DA 2ª de la LPAC

### **SECCIÓN TERCERA - LOS ÓRGANOS**

#### **CAPÍTULO XII - LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS**

*Julián Valero Torrijos*

##### 1. PERSPECTIVA JURÍDICA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: ALGUNAS PREMISAS CONCEPTUALES

1.1. La potestad organizatoria y su incidencia sobre el régimen jurídico de los órganos administrativos

1.2. Consecuencias jurídicas de la distinción entre órganos, unidades administrativas y puestos de trabajo

1.3. El concepto legal de órgano administrativo

1.4. ¿Qué ha de entenderse por órgano colegiado? De la discutible regulación legal a la diversidad de criterios doctrinales

##### 2. LA TIPOLOGÍA DE ÓRGANOS COLEGIADOS Y SU PROYECCIÓN SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE

2.1. La integración del órgano en una Administración Pública

2.2. Los intereses presentes en el seno del órgano y su representación

2.3. La singularidad de los órganos colegiados de naturaleza política

##### 3. LA ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS

3.1. La Presidencia

3.2. La Secretaría

#### 4. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS. ESPECIAL REFERENCIA AL USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS

- 4.1. Las reglas esenciales para la formación de la voluntad colegiada y su limitada proyección sobre la validez de las decisiones del órgano
- 4.2. La convocatoria como premisa inexcusable para la válida constitución del órgano
- 4.3. Las condiciones jurídicas y técnicas para la celebración de las sesiones
- 4.4. La adopción de los acuerdos a través de la formulación del voto por parte de los miembros
- 4.5. La documentación de la sesión colegiada

### **CAPÍTULO XIII - LAS COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS Y SUS ALTERACIONES**

*Manuel Izquierdo Carrasco*

#### 1. OBJETO, VISIÓN GENERAL Y TÍTULO COMPETENCIAL

- 1.1. Objeto y visión general
- 1.2. Título competencial estatal que fundamenta esta regulación. Crítica

#### 2. LA COMPETENCIA: NOCIÓN Y CUESTIONES GENERALES

- 2.1. Concepto
- 2.2. Elementos material, finalista, funcional y temporal de la competencia. El territorio
- 2.3. Con efectos jurídicos ad intra y ad extra
- 2.4. La escasa utilidad de la distinción entre funciones jurídicas y materiales
- 2.5. El instrumento jurídico válido para la atribución de competencias
  - 2.5.1. La atribución de competencias concretas al órgano por Ley o reglamento
  - 2.5.2. Cláusula legal de atribución de competencia al órgano para los supuestos de atribución genérica de competencias a la Administración
- 2.6. Modelos de reparto en el seno de la estructura administrativa

#### 3. LOS PRINCIPIOS DE IRRENUNCIABILIDAD DE LA COMPETENCIA Y DE SU EJERCICIO DIRECTO POR EL TITULAR

- 3.1. El principio de irrenunciabilidad de la titularidad de la competencia
- 3.2. La desconcentración: de principio jurídico organizativo a técnica de alteración de la titularidad de la competencia
- 3.3. El principio de ejercicio directo de la competencia por el órgano que la tiene atribuida

#### 4. LA DETERMINACIÓN DEL ÓRGANO COMPETENTE

- 4.1. Los denominados conflictos de atribuciones y la funcionalidad del art. 14 LRJSP
- 4.2. Criterio para distinguir los conflictos de atribuciones de los conflictos de competencia

4.3. Actuaciones o facultades que pretenden facilitar la determinación del órgano competente sin que surja una efectiva situación de conflicto

4.3.1. Ámbito de aplicación de los apartados 1 y 2 del art. 14 LRJSP

4.3.2. La facultad del órgano de remitir las actuaciones al órgano que considere competente

A) Análisis del art. 14.1 LRJSP

B) Efectos jurídicos de la remisión de actuaciones

4.3.3. La silenciada facultad del órgano de requerir a otro su inhibición

4.3.4. Las facultades de los interesados

4.4. Exclusión que conecta con los presupuestos jurídicos para la existencia de un conflicto

## 5. LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS INTRADMINISTRATIVA: ALTERACIÓN EN EL ÓRGANO QUE EJERCE LA COMPETENCIA, PERO NO EN LA TITULARIDAD

5.1. Concepto y clases

5.2. Naturaleza jurídica del acuerdo de delegación: acto administrativo versus reglamento

5.3. Elementos subjetivos

5.3.1. El órgano delegante

A) La titularidad de la potestad para delegar

B) Naturaleza jurídica de la potestad para delegar

C) ¿Quién puede ser delegante?

5.3.2. El órgano o ente delegado

5.3.3. El órgano que, en su caso, debe aprobar previamente la delegación

5.4. Elementos objetivos

5.4.1. Se delegan competencias, aunque no necesariamente resolutorias

5.4.2. Competencias que no pueden delegarse

5.4.3. En especial, la delegación de la competencia sancionadora

5.4.4. La difícilmente comprensible previsión del art. 9.5, párr. 2º LRJSP

5.5. Elementos formales

5.6. Efectos jurídicos

5.6.1. Efectos jurídicos vinculados con la permanencia de la titularidad en el órgano delegante

5.6.2. Naturaleza temporal de la delegación

5.6.3. Delegación y procedimientos iniciados

5.6.4. Extinción

## 6. LA AVOCACIÓN: INSTRUMENTO DE ACTIVACIÓN DE UNA COMPETENCIA COMPARTIDA

- 6.1. Concepto y naturaleza. A vueltas sobre la titularidad de la competencia
- 6.2. Clases: avocación propia e impropia
- 6.3. Elementos subjetivos
  - 6.3.1. El órgano avocante: los “órganos superiores”
  - 6.3.2. La potestad para avocar: alcance e iniciativa para su ejercicio
  - 6.3.3. El órgano avocado
- 6.4. Elementos objetivos
- 6.5. Elementos formales
- 6.6. Efectos jurídicos

## 7. INSTRUMENTOS QUE SUPONEN UNA MODIFICACIÓN EN LAS CIRCUNSTANCIAS MATERIALES DEL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA, PERO SIN CAMBIO EN EL ÓRGANO QUE LA EJERCE

- 7.1. La delegación de firma
  - 7.1.1. Concepto: su vinculación con el ejercicio verbal de las competencias
  - 7.1.2. Elementos subjetivos
  - 7.1.3. Elementos objetivos
  - 7.1.4. Elementos formales
  - 7.1.5. Efectos jurídicos
- 7.2. Suplencia
  - 7.2.1. Concepto
  - 7.2.2. Supuestos en los que procede. En especial, la abstención y la recusación
  - 7.2.3. La designación del suplente
  - 7.2.4. Elementos formales
  - 7.2.5. Efectos jurídicos
- 7.3. La encomienda de gestión
  - 7.3.1. Concepto
  - 7.3.2. Naturaleza jurídica diversa en función del supuesto
  - 7.3.3. Elementos subjetivos
  - 7.3.4. Elementos objetivos
    - A) Delimitación positiva: actividades de carácter material o técnico y las decisiones interlocutorias. En particular, la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el encargo de la tramitación de procedimientos administrativos
    - B) Delimitación negativa: una interpretación correctora del art. 11.1, párr. 2
    - C) Necesidad de motivación
  - 7.3.5. Elementos formales

- A) Las encomiendas intradministrativas
  - B) Las encomiendas interadministrativas
- 7.3.6. Efectos jurídicos

## **CUARTA PARTE - LA CIUDADANÍA**

### **CAPÍTULO XIV - ACTUACIÓN DE LOS CIUDADANOS**

*Juan Antonio Carrillo Donaire*

#### **1. EL INTERESADO, SU CAPACIDAD, LEGITIMACIÓN Y REPRESENTACIÓN**

1.1. Alcance general de los conceptos de capacidad, condición de interesado y legitimación en el ámbito del procedimiento administrativo

1.1.1. Capacidad jurídica y capacidad de obrar

1.1.2. El concepto de interesado y su legitimación para el ejercicio de derechos subjetivos e intereses legítimos

1.1.3. En especial, la legitimación para entablar acciones y recursos

1.2. Alcance y régimen jurídico de la representación

1.2.1. La representación en el procedimiento administrativo

1.2.2. Representación y apoderamiento electrónico

1.2.3. Los registros de apoderamientos

#### **2. LOS DEBERES DE COLABORACIÓN Y DE COMPARECENCIA**

### **CAPÍTULO XV - DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

*Emilio Guichot*

#### **1. Panorámica internacional y contexto fundacional de la transparencia en España. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO**

1.1. El sentido de la transparencia y el acceso a la información

1.2. El panorama internacional

1.3. El contexto fundacional de la transparencia en España

1.4. La competencia para regular la transparencia y el acceso a la información

1.5. Delimitación del objeto de estudio

#### **2. LA NATURALEZA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. EL DESBORDAMIENTO DE LA BASE COMPETENCIAL EMPLEADA POR EL LEGISLADOR ORDINARIO POR LA DEMANDA SOCIAL DE TRANSPARENCIA: SU PLASMACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS A SU CUMPLIMIENTO**

2.1. Las posiciones doctrinales

2.2. La opción gubernamental por una ley ordinaria de desarrollo del artículo 105.b) de la Constitución

2.3. Su consideración en la jurisprudencia española

2.4. Toma de posición

2.5. La inconsistencia entre la base competencial elegida por el legislador y el elenco de sujetos obligados

### 3. TITULARIDAD

### 4. OBJETO

4.1. Definición positiva

4.2. Definición negativa: las causas de inadmisión

### 5. LÍMITES

#### 5.1. Aspectos generales

5.1.1. La necesaria existencia de límites

5.1.2. El listado de límites y su abstracción

5.1.3. Posibles excesos o defectos en el listado de límites

5.1.4. El carácter cerrado del listado de límites y el valor de las cláusulas de reserva o confidencialidad previstas en leyes sectoriales

5.1.5. Carácter básico del listado de límites

5.1.6. Los criterios de aplicación de los límites: el test del perjuicio y el test de la ponderación

#### 5.2. Los límites al derecho de acceso y su clasificación

5.2.1. Límites encaminados a la salvaguarda de intereses públicos

5.2.2. Límites dirigidos a garantizar la efectividad o integridad de las actuaciones administrativas y judiciales

5.2.3. Límites relacionados con la protección de derechos e intereses privados

### 6. EL PROCEDIMIENTO DE EJERCICIO DEL derecho

6.1. Solicitud

6.2. Tramitación

6.3. Resolución. Especial referencia al sentido del silencio

6.4. Formalización del acceso

6.5. Organización

### 7. GARANTÍA ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL

### 8. LA RELACIÓN DE LA LTAIPBG CON OTRAS NORMAS QUE REGULAN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

8.1. Acceso por los interesados a los documentos contenidos en procedimientos en curso

8.2. Regulaciones sectoriales del acceso a determinadas categorías de información

## **CAPÍTULO XVI - DERECHO DE LOS CIUDADANOS AL USO DE LAS LENGUAS OFICIALES EN EL PROCEDIMIENTO, EN ESPECIAL ANTE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**

*Alba Nogueira López*

### 1. INTRODUCCIÓN

### 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y CONDICIONANTES DE LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS DE LA LEY 39/2015

2.1. Ámbito de aplicación de los preceptos lingüísticos de la Ley 39/2015

2.2. Ordenamiento interno y compromisos internacionales adquiridos con la ratificación de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias

### 3. LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS EN LOS PROCEDIMIENTOS TRAMITADOS ANTE LA AGE EN CCAA BILINGÜES

3.1. Las reglas de preferencia en los usos lingüísticos en los procedimientos ante la AGE

3.2. Los principios aplicables al uso de las lenguas en el ámbito jurídico-público

3.2.1. Principio de no-discriminación

3.2.2. Principio de territorialidad

A) Relaciones entre Comunidades autónomas con una misma lengua oficial

B) Relaciones con la Unión Europea y cooficialidad en los procedimientos administrativos

3.2.3. Principio de Autoorganización

A) Regulación del empleo público para la garantía de los derechos lingüísticos

B) Disposiciones instrumentales para el completo despliegue de los derechos lingüísticos: formularios, impresos, sitios web

### 4. EFECTOS DE LOS INCUMPLIMIENTOS SOBRE EL PROCEDIMIENTO

## **CAPÍTULO XVII - EL DERECHO Y EL DEBER DE RELACIONARSE POR MEDIOS ELECTRÓNICOS (ART. 14 LPAC). ASISTENCIA EN EL USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS A LOS INTERESADOS (ART. 12 LPAC)**

*Lorenzo Cotino Hueso*

### 1. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE BAJO NUEVAS PREMISAS EN LA NUEVA LEY. LO ELECTRÓNICO POR DEFECTO

1.1. Aproximación al reconocimiento del derecho y delimitación del alcance del derecho a “comunicarse” “electrónicamente”

1.2. Nuevas premisas en el derecho a comunicarse con la administración

1.2.1. El derecho en general no es a comunicarse presencialmente, sino electrónicamente y a través del “Punto de Acceso General”

1.2.2. El derecho a comunicarse electrónicamente ahora se impone a todas las administraciones, no sólo a la Administración General del Estado

1.2.3. La entrada en vigor de la ley condiciona la efectividad del derecho a la comunicación electrónica

1.3. Lo electrónico por defecto. Ya no es necesario el consentimiento expreso, basta la elección tácita o implícita de la relación electrónica por las personas físicas

1.4. El derecho a elegir y el derecho a cambiar de elección: la intermodalidad

1.5. Se echan en falta algunos derechos vinculados a la relación electrónica

## 2. LAS EXCEPCIONES AL DERECHO A COMUNICARSE ELECTRÓNICAMENTE. CUÁNDO SE PUEDE OBLIGAR A RELACIONARSE PRESENCIALMENTE

### 3. LA OBLIGACIÓN DE COMUNICARSE ELECTRÓNICAMENTE CON LA ADMINISTRACIÓN, AHORA CASI POR DEFECTO

3.1. Una vuelta al calcetín que se veía venir: el predominio de la obligación sobre el derecho de interacción electrónica

3.2. La posible imposición de la relación electrónica a personas físicas a través de reglamento y sus escasas garantías

3.3.1. La reserva de norma reglamentaria para establecer la obligación y las cuestionables habilitaciones en blanco

3.3.2. Los escasos límites que fija la ley para que la norma reglamentaria pueda imponer la relación electrónica y su vaciamiento jurisprudencial

3.3.3. Algunas garantías y requisitos que normativamente pueden establecerse para imponer la relación electrónica

3.4. La obligación directa de relacionarse electrónicamente a determinados colectivos

3.5. Las consecuencias del incumplimiento de la obligación de relación electrónica, la subsanación y posibilidades de mejora

### 4. LA GARANTÍA DE ACCESO A LA E-ADMINISTRACIÓN Y EL DERECHO A SER ASISTIDOS

4.1. La garantía del acceso y el derecho de todos a ser asistidos en el uso de medios electrónicos

4.2. Las posibilidades del desarrollo normativo del derecho de asistencia ante las insuficientes garantías de que la interacción se produzca correctamente y las caídas del servicio

4.3. El derecho de asistencia en los ámbitos concretos señalados por el artículo 12. 2º, las oficinas de asistencia y la identificación o firma por funcionario habilitado

4.4. La cita previa como condición de acceso: límites, garantías y buenas prácticas

## **QUINTA PARTE - MEDIOS TÉCNICOS Y JURÍDICOS AUXILIARES PARA LA GESTIÓN Y LAS RELACIONES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS**

### **CAPÍTULO XVIII - IDENTIDAD Y FIRMA ELECTRÓNICA. NOCIONES TÉCNICAS Y MARCO JURÍDICO GENERAL. IDENTIFICACIÓN Y AUTENTICACIÓN DE LOS CIUDADANOS**

*Ignacio Alamillo Domingo*

#### 1. LA IDENTIFICACIÓN ELECTRÓNICA

1.1. El Documento Nacional de Identidad electrónico

1.2. La regulación de sistemas de identificación electrónica en el marco de la LPAC.  
Evolución desde la LAE

1.2.1. La instauración del derecho a los medios de identidad digital en las relaciones con las Administraciones Públicas

1.2.2. La identificación electrónica como condición suficiente para las relaciones con las Administraciones Públicas

1.2.3. Los sistemas de identificación de los interesados

1.3. La interoperabilidad transfronteriza de la identificación electrónica

1.3.1. El concepto de identificación electrónica en el ReIDAS

1.3.2. Los requisitos para la interoperabilidad transfronteriza de los sistemas nacionales de identificación electrónica

1.4. La ampliación del ecosistema de identidad digital de la Unión Europea

1.4.1. La cartera europea de identidad digital

1.4.2. Las declaraciones electrónicas de atributos

1.4.3. La admisión de la cartera europea de identidad digital y de las declaraciones electrónicas de atributos

1.5. El sistema Cl@ve como plataforma de interoperabilidad global para la identificación electrónica

2. LA FIRMA Y SELLO ELECTRÓNICOS

2.1. Conceptos de firma y sello electrónicos

2.1.1. La firma y sello electrónicos, en general

A) Evolución del concepto de firma: de la autenticación a la intención de firmar

B) Ampliación del concepto: la aparición del sello electrónico

2.1.2. La firma y sello electrónicos avanzados

2.1.3. La firma y sello electrónicos cualificados

2.2. Los efectos jurídicos sustantivos de la firma y sello electrónicos

2.2.1. El principio de validez general de la firma y sello electrónicos

2.2.2. La eficacia de la firma y sello electrónicos

2.3. La prueba de la firma y sello electrónicos

2.4. Los certificados de firma y sello electrónico

2.5. El régimen de uso de los sistemas de firma y sello electrónico en las relaciones electrónicas con las Administraciones Públicas

2.5.1. La admisión transfronteriza de firmas y sellos electrónicos

2.5.2. La firma electrónica de los interesados

## **CAPÍTULO XIX - IDENTIFICACIÓN Y AUTENTICACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE SU PERSONAL**

*Felio José Bauzá Martorell*

### 1. PLANTEAMIENTO

### 2. IDENTIFICACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

#### 2.1. Identificación de la persona jurídica pública

2.1.1. La Administración Pública como tal no es directamente identificable en el tráfico jurídico

#### 2.1.2. Identificación y autenticación

#### 2.1.3. Otros sistemas de identificación y autenticación

#### 2.2. Identificación expresa y presunción de identificación

#### 2.2.1. Suplantación y fraude

#### 2.2.2. Responsabilidad patrimonial por contenidos inexactos

#### 2.3. Publicidad y accesibilidad

### 3. IDENTIFICACIÓN DEL PERSONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

#### 3.1. Personal al servicio de las Administraciones Públicas

#### 3.2. Sistemas de identificación

#### 3.2.1. Pluralidad de sistemas de identificación

#### 3.2.2. Carácter indisponible de la identificación electrónica

### 4. SISTEMAS DE FIRMA PARA LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA AUTOMATIZADA

#### 4.1. Sello electrónico

#### 4.2. Código seguro de verificación

### 5. VALORACIÓN GENERAL

## **CAPÍTULO XX - ACCESO A LOS SERVICIOS Y DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN POR MEDIOS ELECTRÓNICOS**

*Agustí Cerrillo i Martínez*

### 1. EL ACCESO ELECTRÓNICO A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

### 2. EL PORTAL DE INTERNET Y EL PUNTO DE ACCESO GENERAL ELECTRÓNICO DE LA ADMINISTRACIÓN

### 3. LA SEDE ELECTRÓNICA

#### 3.1. La titularidad y la gestión de la sede electrónica

#### 3.2. El contenido de la sede electrónica

#### 3.3. Las características de la sede electrónica

#### 3.3.1. La responsabilidad del titular por la integridad, veracidad y actualización

#### 3.3.2. Los principios de la sede electrónica

- A) Transparencia y publicidad
- B) Responsabilidad
- C) Calidad
- D) Seguridad
- E) Disponibilidad
- F) Accesibilidad y usabilidad
- G) Neutralidad
- H) Interoperabilidad
- I) Personalización y proactividad

#### 4. LOS PORTALES ESPECÍFICOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y A LOS SERVICIOS PÚBLICOS

- 4.1. El portal de transparencia
- 4.2. El perfil de contratante
- 4.3. El portal de datos abiertos y el portal de gobierno abierto
- 4.4. La ventanilla única
- 4.5. La carpeta ciudadana

#### 5. LAS PUBLICACIONES OFICIALES ELECTRÓNICAS

#### 6. LOS TABLONES ELECTRÓNICOS

#### 7. EL INTERCAMBIOS ELECTRÓNICOS DE DATOS EN ENTORNOS CERRADOS DE COMUNICACIÓN

#### 8. REFLEXIONES FINALES

### **CAPÍTULO XXI - ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA AUTOMATIZADA, ALGORITMOS E INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL**

*Clara I. Velasco Rico*

#### 1. INTRODUCCIÓN

- 1.1. Sobre el proceso de digitalización de la Administración Pública: de la Administración electrónica a la Administración digital y el impulso de la UE
- 1.2. Dimensiones y tecnologías de la Administración digital
  - 1.2.1. Algoritmos
  - 1.2.2. Datos y big data
  - 1.2.3. Inteligencia Artificial

#### 2. PANORÁMICA SOBRE LA REGULACIÓN ACTUAL DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y SOBRE SU USO POR PARTE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

- 2.1. Normativa internacional: el Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial y derechos humanos, democracia y Estado de derecho
- 2.2. Normativa europea: el Reglamento de Inteligencia Artificial

## 2.3. Normativa estatal de derecho blando y de derecho positivo

### 2.3.1. La Carta de Derechos Digitales

### 2.3.2. Ley 15/2023, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación

## 3. EL RÉGIMEN COMÚN DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA AUTOMATIZADA

3.1. La actuación administrativa automatizada: definición de acuerdo con el artículo 41 de la LRJSP y usos actuales

3.2. Inteligencia artificial, discrecionalidad y actuación administrativa automatizada

3.3. Retos que plantean los sistemas de IA en el marco del procedimiento administrativo y su como herramientas de apoyo a la toma de decisiones

3.4. Garantías aplicables tanto a la AAA basada en algoritmos clásicos como en sistemas de IA

3.5. Los principios que rigen la automatización de la actuación administrativa

## 4. REFLEXIONES FINALES

## **CAPÍTULO XXII - LOS REGISTROS ELECTRÓNICOS: EL ACTUAL RÉGIMEN JURÍDICO DE RECEPCIÓN ADMINISTRATIVA DE DATOS Y DOCUMENTOS TRAS LA PLENA ENTRADA EN VIGOR DE LA LPAC EN 2021**

*María Dolores Rego Blanco*

1. INTRODUCCIÓN: LOS BIENES JURÍDICOS PROTEGIDOS POR LA REGULACIÓN DE LA ENTREGA y RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS DIRIGIDOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2. ALGUNAS NOTAS SOBRE LA NORMATIVA REGULADORA DE LA RECEPCIÓN DOCUMENTAL EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

3. DOS DE ABRIL DE 2021, ENTRADA EN VIGOR DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RECEPCIÓN DOCUMENTAL DE LA LEY 39/2015

4. CONFIGURACIÓN DEL SERVICIO DE REGISTRO ELECTRÓNICO PARA LA RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS: PRESTACIÓN OBLIGATORIA Y FUNDAMENTO DE LA GENERALIZACIÓN DE ESTA MODALIDAD DE RECEPCIÓN, CON DESAPARICIÓN DE LA RECEPCIÓN PRESENCIAL

4.1. El elemento objetivo de este servicio

4.1.1. Las notas técnico-jurídicas del servicio prestado a través de los registros electrónicos del art. 16 LPAC

A) Polivalencia u omnicomprensividad en cuanto al tipo documento que sea presentado o recibido en el mismo, y sus límites (art. 16.1 LPAC y art. 37 RAFSPME)

B) Interoperabilidad e interconexión con otros registros (art. 16.4 in fine LPAC)

C) Transparencia de régimen jurídico (art. 16.1. 4º párr. LPAC)

D) Garantía y seguridad en materia de protección de datos de carácter personal (art. 16.1. 3er párr.)

E) Funcionamiento continuado de los registros electrónicos y sujeto a horario estipulado en el resto de lugares habilitados

4.1.2. Las Oficinas de Asistencia en Materia de Registros para la articulación de la obligada recepción electrónica de documentos por las Administraciones Públicas y el derecho del administrado a elegir no relacionarse con la Administración de forma electrónica

4.1.3. Funciones del registro electrónico y funciones de las OARM

A) La recepción de documentos presentados y expedición de recibo omnicomprendido, como función de carácter básico e ineludible de todo medio de presentación

B) Otras funciones relacionadas con el servicio de recepción documental

4.2. El elemento subjetivo: los Entes del sector público quedan obligados a prestar este servicio

4.3. El elemento formal del deber de prestación: discrecionalidad para prestar el servicio de recepción electrónica de documentos con registro propio o mediante convenio de adhesión con la AGE

4.3.1. El límite jurídico-financiero a la creación de registro electrónico propio para prestar el servicio

4.3.2. El convenio de adhesión al servicio estatal de registro electrónico de documentos como alternativa

## 5. UNA VISIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL USUARIO: EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS EN LA LPAC

5.1. Los lugares habilitados para la presentación de los documentos a las Administraciones Públicas

5.1.1. El registro electrónico de la Administración destinataria, como lugar de “presentación directa”

5.1.2. La “vía indirecta de presentación” de documentos a las Administraciones Públicas

A) La red de lugares alternativos de la vía indirecta de presentación de documentos a las Administraciones Públicas

B) La recuperación del principio de polivalencia de los lugares de presentación de documentos

5.2. El enigmático apartado 8 del art. 16 LPAC sobre regímenes especiales de presentación

5.3. La interrupción del funcionamiento del registro electrónico

## **CAPÍTULO XXIII - GESTIÓN DOCUMENTAL**

*Francisco Javier Sanz Larruga*

### 1. PRELIMINAR. EL SISTEMA JURÍDICO-ADMINISTRATIVO Y LA POLÍTICA DE GESTIÓN DOCUMENTAL

## 2. LOS DOCUMENTOS Y LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: CONCEPTO, CLASES, ELEMENTOS CONFIGURADORES Y VALOR JURÍDICO

### 2.1. Introducción

2.2. Régimen jurídico de los “documentos electrónicos” y, en particular, el “documento público administrativo”

2.3. Los documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo y la reducción de sus cargas administrativas

## 3. LAS COPIAS DE LOS DOCUMENTOS: CONCEPTO, MODALIDADES, VALIDEZ Y EFICACIA

### 3.1. Introducción

3.2. Las copias de documentos y los derechos de los interesados en un procedimiento administrativo

3.3. Régimen jurídico de las copias auténticas de los documentos

3.3.1. Concepto de copia auténtica

3.3.2. Competencia administrativa para la emisión de copias auténticas

3.3.3. Validez y eficacia de las copias auténticas. Garantías sobre su identidad y contenido

3.3.4. Modalidades de copias auténticas

A) Copias electrónicas de un documento electrónico original o de una copia electrónica auténtica (art. 27, 3, a) LPAC)

B) Copias electrónicas de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico (art. 27, 3, b) LPAC)

C) Copias en soporte papel de documentos electrónicos (art. 27, 3, c) LPAC)

D) Copias en soporte papel de documentos originales emitidos en dicho soporte (art. 27, 3, d)

E) Copias auténticas de los documentos aportados por los interesados en un procedimiento (arts. 27, 4 párrafo 2 y 28, 4 LPAC)

## 4. EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO

### 4.1. Introducción

4.2. Concepto de expediente administrativo electrónico. Funciones y ventajas con respecto al expediente en papel

4.3. Contenido y estructura formal del expediente administrativo electrónico. Exclusiones

4.4. Remisión, puesta a disposición y publicidad del expediente electrónico

4.5. Poder de disposición sobre el expediente electrónico y el régimen de responsabilidades

## 5. LOS ARCHIVOS ADMINISTRATIVOS

### 5.1. Introducción

5.2. Delimitación del concepto de archivo, sus funciones y sus clases

- 5.2.1. El concepto de archivo y su relación con los de registro y documento
- 5.2.2. Las funciones de los archivos administrativos y el derecho de acceso a la información pública
- 5.2.3. Clases de archivos. El “archivo electrónico único”
- 5.3. El archivo administrativo electrónico y la gestión de los documentos administrativos electrónicos
  - 5.3.1. Principio de almacenamiento y conservación de los documentos en formato electrónico
  - 5.3.2. Garantías y medidas de seguridad para el archivo electrónico de los documentos administrativos
  - 5.3.3. Régimen jurídico sobre la conservación y eliminación de los documentos

## **CAPÍTULO XXIV - LOS CONVENIOS (ARTS. 47 SS. LRJSP)**

*Roberto O. Bustillo Bolado*

### **1. CONCEPTO Y SISTEMA DE FUENTES**

- 1.1. Concepto
- 1.2. Sistema de fuentes
- 1.3. El lugar que ocupan en el sistema de fuentes los arts. 47 ss. de la LRJSP

### **2. CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN**

- 2.1. Por su inclusión o no en el capítulo VI del título I de la LRJSP
- 2.2. Por la naturaleza de los sujetos intervinientes
- 2.3. Por la finalidad de colaboración o de composición de intereses en conflicto
- 2.4. Por la existencia o no de normativa reguladora específica
- 2.5. Por su ámbito sectorial

### **3. ELEMENTOS COMUNES DE RÉGIMEN JURÍDICO**

### **4. ALGUNOS REGÍMENES JURÍDICOS ESPECIALES**

- 4.1. Introducción
- 4.2. Convenios de colaboración incluidos en la LRJSP
- 4.3. Convenios urbanísticos
- 4.4. Convenios expropiatorios

### **5. CONVENIOS Y ACTIVIDAD INFORMAL DE LA ADMINISTRACIÓN**

## **CAPÍTULO XXV - SEGURIDAD EN LA UTILIZACIÓN DE MEDIOS ELECTRÓNICOS. EL ESQUEMA NACIONAL DE SEGURIDAD**

*Jorge Fondevila Antolín*

### **1. CONSIDERACIONES INICIALES: UN NUEVO MARCO LEGAL**

## 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SEGURIDAD DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

### 2.1. Examen del Marco Normativo General de la Seguridad de la Información

#### 2.1.1. Examen de la legislación de carácter básico

- A) Legislación General
- B) Normativa reglamentaria

#### 2.1.2. Alcance de la legislación autonómica general sobre la e-Administración y su seguridad

#### 2.1.3. Normativa propia en el ámbito local

#### 2.1.4. La autorregulación: mejores prácticas de seguridad

### 2.2. El Esquema Nacional de Seguridad: la incidencia de las previsiones del marco normativo LPACA y LRJSP

#### 2.2.1. El ámbito de aplicación: una importante reconfiguración con relación a la situación anterior

#### 2.2.2. Examen específico del ámbito de aplicación del ENS

- A) Ámbito subjetivo
- B) Ámbito jurídico material

### 2.3. Desarrollo de las previsiones básicas del ENS en las diferentes Administraciones Públicas

#### 2.3.1. Administración General del Estado

#### 2.3.2. Comunidades Autónomas

#### 2.3.3. Administración Local

## 3. LAS NORMAS E INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO Y APLICACIÓN DEL ENS: EXAMEN DE SU NATURALEZA NORMATIVA Y FUNCIÓN

### 3.1. Distinción entre Reglamentos y Actos Administrativos

#### 3.1.1. Examen de las posiciones doctrinales

#### 3.1.2. Doctrina Jurisprudencial

### 3.2. La conflictiva cuestión de la Naturaleza Jurídica de las “Circulares, Instrucciones y Órdenes de Servicios”

#### 3.2.1. Análisis Doctrinal

#### 3.2.2. Doctrina Judicial

- A) Jurisprudencia del Tribunal Constitucional
- B) Jurisprudencia del Tribunal Supremo: Doctrina histórica
- C) Jurisprudencia del Tribunal Supremo: Doctrina más reciente

#### 3.2.3. Consideraciones Finales

### 3.3. Examen de la naturaleza jurídica y función de los instrumentos (normativos/técnicos) de desarrollo del ENS

#### 3.3.1. Las guías e instrucciones técnicas de seguridad

- A) Las guías de seguridad: examen de su contenido
- B) Instrucciones Técnicas de Seguridad: análisis jurídico material

### 3.3.2. La Política de Seguridad

- A) Concepto y contenido material
- B) Examen de los instrumentos jurídicos adecuados para su aprobación y desarrollo
- C) La exigencia de cumplimiento del ENS y la aprobación de la correspondiente Política de Seguridad por las entidades privadas
- D) Consideraciones finales

### 3.3.3. Las posibilidades de impugnación de los instrumentos de desarrollo del ENS

- A) Guías de Seguridad
- B) Instrucción Técnica de Seguridad
- C) Política de Seguridad

## 4. BREVES APUNTES SOBRE ALGUNAS POSIBLES INCIDENCIAS DE LA SEGURIDAD EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

### 4.1. La Seguridad de la información y la Interoperabilidad: algunas cuestiones conflictivas en la LPACP y LRJSP

#### 4.1.1. La interoperabilidad y Seguridad: Régimen general en la LRJSP

#### 4.1.2. La interoperabilidad y Seguridad: La conflictiva aplicación de la Disposición Adicional segunda de la LPAC

### 4.2. Los Expedientes administrativos electrónicos y su conformidad a las exigencias del Esquema Nacional de Seguridad

#### 4.2.1. Las Disfunciones normativas y de implementación de las condiciones técnico-legales esenciales en el expediente administrativo electrónico

#### 4.2.2. Los expedientes administrativos y su conformidad a las exigencias del Esquema Nacional de Seguridad

#### 4.2.3. El artículo 48 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y las posibles consecuencias procesales por deficiencias en los expedientes administrativos electrónicos remitidos

#### 4.2.4. La Integración del expediente administrativo en el expediente judicial: Ciberseguridad e Interoperabilidad

- A) Marco legal de la Ciberseguridad e Interoperabilidad en el ámbito Judicial
- B) La incorporación del expediente administrativo en el judicial: condiciones de seguridad e interoperabilidad

### 4.3. La Seguridad de la información y sus efectos sobre las aplicaciones o sistemas de información utilizados por las Administraciones Públicas

### 4.4. La Seguridad de la información en la e-contratación pública

#### 4.4.1. Consideraciones generales

4.4.2. Examen de las novedades sobre la contratación pública incorporadas por el Esquema Nacional de Seguridad. Propuesta de incorporación de la seguridad de la información en los Pliegos de cláusulas reguladoras de los procesos de licitación

A) Las Medidas Generales de tipo organizativo, operacional y de protección: vigentes desde el año 2010

B) Dicho lo anterior es preciso realizar una especial referencia a las especialidades de la contratación de servicios de seguridad

C) La exigencia de cumplimiento del ENS y la aprobación de la correspondiente Política de Seguridad por las entidades privadas

D) La problemática de la certificación de conformidad con el ENS y su acreditación en los Pliegos de prescripciones administrativas o técnicas

4.4.3. Los Efectos derivados del incumplimiento de las previsiones del ENS en la contratación pública

4.5. Seguridad y Responsabilidad Patrimonial de la Administración

## **TOMO II**

### **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN GENERAL**

#### **PRIMERA PARTE – LA ACTIVIDAD E INACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

#### **CAPÍTULO XXVI - CONTROLES ADMINISTRATIVOS PREVIOS Y TÍTULOS HABILITANTES**

*José Carlos Laguna de Paz*

##### **1. INTRODUCCIÓN**

##### **2. CERTIFICACIÓN Y ACREDITACIÓN**

###### **2.1. Su delimitación**

###### **2.2. Clases**

###### **2.2.1. Certificaciones personales**

###### **2.2.2. Certificaciones reales**

##### **3. ADMISIÓN**

###### **3.1. Delimitación**

###### **3.2. Efectos**

##### **4. CONTROL DEL EJERCICIO DE ACTIVIDADES**

###### **4.1. Comunicación y declaración responsable**

###### **4.1.1. El ejercicio de la actividad no se supedita a la previa obtención de un acto administrativo**

4.1.2. Consecuencias del inicio inmediato de la actividad y de la ausencia de un acto administrativo declarativo

4.1.3. Eficacia temporal y territorial

4.2. Inscripción registral

4.2.1. Su delimitación

4.2.2. Efectos

4.2.3. Su distinción de las autorizaciones

4.3. Aprobación

4.3.1. Delimitación

4.3.2. Su distinción de la autorización

## 5. TÍTULOS HABILITANTES: AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA

5.1. Delimitación

5.2. Acto de voluntad

5.3. Actividades sujetas a autorización

5.3.1. Riesgos cualificados

A) Necesidad, adecuación y proporcionalidad

B) Libertad de establecimiento y de prestación de servicios

C) Unidad de mercado

D) Actividades en el ámbito local

5.3.2. Limitación del número de operadores

5.3.3. Usos del dominio público

5.4. Naturaleza jurídica

5.4.1. Acto declarativo

5.4.2. La declaración del derecho es constitutiva de efectos jurídicos

5.4.3. No da lugar a una relación especial de sujeción

5.5. Procedimiento

5.5.1. Adjudicación directa

5.5.2. Procedimientos de selección competitiva

5.5.3. Coordinación e integración de autorizaciones

5.5.4. Cambio normativo durante la tramitación del procedimiento

5.6. Eficacia

5.6.1. Condiciones generales de eficacia

5.6.2. Eficacia territorial

5.6.3. Eficacia temporal

5.7. Ejercicio de la actividad

5.7.1. Derecho y, en algunos casos, deber de realizar la actividad

5.7.2. Autorizaciones de funcionamiento: su sujeción a la normativa en cada momento vigente

5.7.3. La Administración no puede dirigir la actividad autorizada

5.8. Transmisibilidad

5.8.1. Condiciones tomadas en cuenta en la adjudicación

5.8.2. Procedimiento de adjudicación

5.9. Revocación

6. CONCESIONES

## **CAPÍTULO XXVII - EL DEBER DE RESOLVER. TÉRMINOS Y PLAZOS**

*Humberto Gosálbez Pequeño*

1. EL DEBER LEGAL DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA EXPRESA EN PLAZO

1.1. El fundamento institucional y la concepción del deber legal de resolver el procedimiento administrativo

1.1.1. ¿Reconocimiento constitucional implícito?

1.1.2. Contenido esencial y ámbito de aplicación

A) El elemento objetivo constitutivo del deber legal de resolver: ¿la resolución administrativa del procedimiento administrativo?

B) Notificación de la resolución expresa

C) Resolución expresa y notificación “en plazo”

1.2. Los plazos máximos de resolución y notificación

1.2.1. Determinación normativa

1.2.2. Cómputo

1.2.3. Publicación y notificación

A) Publicación

B) Notificación

1.2.4. Ampliación del plazo

A) El presupuesto previo: la ampliación de medios —personales y materiales— procedimentales y su fracaso

B) El acuerdo de ampliación del plazo máximo de resolver: requisitos intrínsecos, límites y naturaleza jurídica

1.3. Suspensión del cómputo del plazo

1.3.1. ¿Dos clases de suspensiones?

1.3.2. Suspensión discrecional

A) Los trámites pendientes como causas suspensivas

### 1.3.3. Suspensión reglada

- A) La causa suspensiva exclusiva de los procedimientos impugnatorios interadministrativos
- B) La suspensión determinada por la “instrucción complementaria”
- C) La cuestión incidental de la recusación

## 2. TÉRMINOS Y PLAZOS

### 2.1. La determinación y el cómputo de los plazos administrativos

#### 2.1.1. Los plazos por horas: la innovación

- A) La delimitación de las horas como unidades temporales del plazo administrativo
- B) La determinación normativa de las horas hábiles
- C) El cómputo de las horas hábiles

#### 2.1.2. Los plazos por días

- A) ¿Días hábiles o días naturales?
- B) La determinación de los días hábiles y los días inhábiles
- C) El cómputo administrativo de los días

#### 2.1.3. Los plazos por meses o por años

- A) La fecha inicial del plazo
- B) La fecha final del plazo

#### 2.1.4. Los plazos de presentación “electrónica” de documentos

### 2.2. La modificación administrativa de los plazos. En especial, la ampliación de los plazos de los trámites administrativos

#### 2.2.1. La prohibición de ampliación establecida por otra norma administrativa

#### 2.2.2. La tipificación del ius variandi ampliatorio como potestad administrativa discrecional. Requisitos de la potestad ampliadora

- A) Requisitos temporales
- B) Requisitos sustantivos
- C) Requisitos procedimentales y competenciales

## **CAPÍTULO XXVIII - LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (ARTS. 24 Y 25, Y ART. 95 LPAC)**

*Vicenç Aguado i Cudolà*

### 1. La inactividad de la administración en el procedimiento administrativo: visión general

## 2. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

### 2.1. El silencio administrativo como una vulneración del derecho a una resolución expresa e incumplimiento de la obligación de resolver

2.2. El silencio administrativo en los procedimientos iniciados a instancia de persona interesada

2.2.1. Cláusula general a favor del silencio positivo y excepciones

2.2.2. La diversa naturaleza del silencio positivo y negativo

2.2.3. El plazo de impugnación del silencio negativo

2.2.4. La inactividad en la ejecución de actos presuntos firmes

2.3. El silencio administrativo en los procedimientos iniciados de oficio de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables

2.4. Nulidad y revisión de oficio del silencio administrativo positivo. ¿La confirmación del silencio positivo por sentencia firme impide a la Administración acudir a la vía de la revisión de oficio de actos presuntos?-

### 3. LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

3.1. La caducidad de los procedimientos iniciados a instancia de persona interesada cuando se produzca su paralización por causa imputable a la misma

3.2. La caducidad de los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen

3.2.1. Producción y efectos

3.2.2. ¿Puede iniciarse un nuevo procedimiento cuando previamente se haya producido la caducidad?

3.2.3. ¿Debe cerrarse el procedimiento caducado antes de iniciar uno de nuevo?

3.2.4. La no aplicación de la caducidad cuando la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, en los procedimientos iniciados de oficio

### 4. VALORACIÓN GENERAL

## SEGUNDA PARTE

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

#### SECCIÓN PRIMERA - CUESTIONES GENERALES Y SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO

#### CAPÍTULO XXIX - CUESTIONES GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

*Diego J. Vera Jurado*

##### 1. CONCEPTO Y FUNCIONES BÁSICAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

##### 2. CLASES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

2.1. Procedimiento ordinario y procedimiento abreviado

2.2. Procedimiento común y procedimientos propios de las comunidades autónomas

2.3. Procedimientos formalizados y procedimientos no formalizados

### 3. PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

3.1. Principio de igualdad

3.2. Principio de imparcialidad y objetividad

3.3. Principio de oficialidad

3.4. Principio de eficacia

3.5. Principio de prohibición de indefensión de los ciudadanos y de presunción de inocencia

### 4. ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

4.1. Cuestiones previas

4.2. Iniciación del procedimiento

4.3. Ordenación e instrucción del procedimiento administrativo

4.3.1. Ordenación del procedimiento administrativo

4.3.2. Instrucción del procedimiento

4.4. Finalización del procedimiento

## **CAPÍTULO XXX - RESPONSABLES DEL PROCEDIMIENTO. ABSTENCIÓN Y RECUSACIÓN**

*José María Pérez Monguió*

### 1. OBJETO DE ESTUDIO

### 2. RESPONSABLE DEL PROCEDIMIENTO

2.1. Sujetos responsables

2.2. Identificación

2.3. Deberes de los responsables de los procedimientos

2.4. Responsabilidad

### 3. ABSTENCIÓN Y RECUSACIÓN

3.1. La ordenación legal, reserva de ley y reparto competencial

3.2. El deber legal de abstenerse

3.2.1. Prohibición general de abstención de autoridades y funcionarios

3.2.2. Ámbito subjetivo del deber de abstención

3.3. Naturaleza e interpretación de las causas de abstención y recusación

3.4. Causas de abstención y recusación

3.4.1. Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél

3.4.2. Tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado

### 3.4.3. Relaciones familiares

- A) Tener vínculo matrimonial o situación asimilable
- B) Parentesco por consanguinidad
- C) Parentesco por afinidad

3.4.4. Compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato

### 3.4.5. Amistad íntima o enemistad manifiesta

- A) Amistad íntima
- B) Enemistad manifiesta

3.4.6. Haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate

3.4.7. Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado servicios profesionales

## 3.5. Ejercicio de la abstención

## 3.6. Ejercicio de la recusación

### 3.6.1. Planteamiento de la recusación

### 3.6.2. Tramitación y terminación del incidente

## 3.7. Efectos del incumplimiento del deber de abstenerse

### 3.7.1. La relevancia invalidatoria

- A) Intervención determinante en el procedimiento genérico de elaboración del acto
- B) Intervención determinante en el procedimiento de formación de la voluntad de los órganos colegiados

3.7.2. Consecuencias de la falta de abstención en el acto: Anulación o conservación

### 3.7.3. Responsabilidad personal

## **CAPÍTULO XXXI - LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

*Antonio Alfonso Pérez Andrés*

### 1. CONCEPTO LEGAL DE INTERESADO

### 2. LOS TITULARES DE DERECHOS SUBJETIVOS COMO INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO

2.1. El alcance de los derechos subjetivos en el Derecho Administrativo y su distinción de los intereses legítimos

2.2. Condición ex lege de interesados para los que ostentan un derecho subjetivo típico

### 3. Los intereses legítimos

3.1. El interés legítimo frente al mero interés o interés simple

- 3.2. El interés legítimo también puede acceder a pretensiones de plena jurisdicción
  - 3.2.1. De condena a dictar un acto o a realizar una actuación jurídicamente obligatoria
  - 3.2.2. De cesación o modificación de la actuación material de que se trate
  - 3.2.3. De reconocimiento de daños e indemnización de perjuicios
- 3.3. El interés legítimo colectivo y la legitimación difusa
- 3.4. La legitimación difusa en el Derecho Ambiental
- 3.5. Otros ejemplos de legitimación difusa
  - 3.5.1. La legitimación de asociaciones profesionales
  - 3.5.2. La legitimación difusa de los colegios profesionales

#### 4. LA ACCIÓN POPULAR COMO FORMA DE LEGITIMACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

#### 5. PLURALIDAD DE INTERESADOS

#### 6. LA SUCESIÓN EN LA CONDICIÓN DE INTERESADO

### **CAPÍTULO XXXII - DERECHOS DE LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO (ART. 53)**

*Gerardo García Álvarez*

#### 1. LOS DERECHOS DEL INTERESADO EN EL CONTEXTO DE UNA REFORMA ORIENTADA A LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

#### 2. EJEMPLOS DE PRIMACÍA DE LA EFICIENCIA SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS DEL INTERESADO

#### 3. REFUNDICIÓN, RECLASIFICACIÓN Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LOS DERECHOS EN EL PROCEDIMIENTO

#### 4. INCIDENCIA DE LOS “DERECHOS” GENERALES EN LOS RECONOCIDOS A LOS INTERESADOS

#### 5. ¿EXISTE UN DERECHO DE LAS PERSONAS FÍSICAS A LA RELACIÓN POR MEDIOS NO ELECTRÓNICOS CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS?

#### 6. RELEVANCIA DE LOS DERECHOS DEL INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO PARA EL DERECHO DE DEFENSA

#### 7. DERECHO DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS CONTENIDOS EN EL PROCEDIMIENTO

7.1. Exclusión del acceso en función de la ponderación de bienes jurídicos protegidos

7.2. Regulación del contenido del expediente administrativo y su relevancia para el derecho de acceso: notas, borradores y documentos en elaboración o inconclusos

#### 8. LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS: DIRECTIVA SERVICIOS Y POSIBLE INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

## **SECCIÓN SEGUNDA - ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

### **CAPÍTULO XXXIII - INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

*María Zambonino Pulito*

#### **1. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: REGULACIÓN, MODALIDADES Y EFECTOS**

1.1. La regulación de la iniciación del procedimiento administrativo en la LPAC

1.2. Clases de iniciación

1.3. Efectos de la iniciación del procedimiento

#### **2. INFORMACIÓN Y ACTUACIONES PREVIAS**

#### **3. LA INICIACIÓN DE OFICIO**

3.1. El acuerdo de iniciación

3.2. Los presupuestos del acuerdo

3.2.1. El conocimiento de los elementos que justifican la iniciación del procedimiento por parte del órgano competente: el acuerdo adoptado a iniciativa propia

3.2.2. Orden del órgano superior jerárquico

3.2.3. Petición razonada de otro órgano administrativo

3.2.4. Denuncia

#### **4. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO A SOLICITUD DEL INTERESADO**

4.1. La solicitud. Requisitos y forma

4.1.1. Nombre y apellidos del interesado y su representante

4.1.2. Identificación del medio y lugar a efectos de notificaciones

4.1.3. Hechos, razones y petición

4.1.4. Lugar y fecha

4.1.5. Acreditación de la autenticidad de la voluntad del solicitante

4.1.6. Órgano destinatario

4.1.7. Documentación adicional

4.1.8. Solicitudes conjuntas

4.1.9. Modelos y sistemas de presentación masiva

4.2. La presentación de la solicitud

4.2.1. Formalidades y alcance: interrupción de plazos y momento de iniciación del procedimiento

4.2.2. La acreditación de la presentación: el recibo

4.3. Subsanación y mejora de la solicitud

4.3.1. Objeto: los defectos subsanables

4.3.2. Sustanciación del trámite y efectos de su falta de cumplimentación

4.4. Mejora voluntaria de los términos de la solicitud

## **CAPÍTULO XXXIV - REGLAS GENERALES DE ORDENACIÓN E INSTRUCCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS**

*Isabel González Ríos*

1. LA ORDENACIÓN E INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

2. EL PRINCIPIO DE OFICIALIDAD

2.1. Impulso de oficio y responsabilidad derivada de su incumplimiento en la LRJPAC

2.2. El impulso de oficio a través de medios electrónicos y la confusa regulación de la responsabilidad en la LPAC de 2015

3. EL PRINCIPIO DE CELERIDAD, ECONOMÍA Y SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES

3.1. La celeridad en el procedimiento entendida como simplificación de trámites y fijación de plazos

3.2. El principio de celeridad y la “no suspensión” del procedimiento por cuestiones incidentales

4. LA INTERVENCIÓN DE LOS PARTICULARES EN LA INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

4.1. El principio de contradicción e igualdad

4.2. Cumplimiento de trámites

5. LA TRANSPARENCIA Y LA PUBLICIDAD

6. LAS MEDIDAS PROVISIONALES

6.1. Medidas provisionales “ex ante” y “ex post” al inicio del procedimiento y sus límites

6.2. Tipos de medidas provisionales

6.3. La duración de las medidas provisionales

7. TRAMITACIÓN ESPECIAL DEL PROCEDIMIENTO: LA TRAMITACIÓN DE URGENCIA Y LA SIMPLIFICADA

7.1. La tramitación de urgencia

7.2. La tramitación simplificada

7.2.1. Marco normativo y fundamento

7.2.2. Plazo de resolución y trámites

7.2.3. Especialidades del procedimiento de responsabilidad patrimonial y del procedimiento sancionador

## **CAPÍTULO XXXV - ALEGACIONES, AUDIENCIA Y PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESADOS**

*José Antonio Tardío Pato*

### **1. LOS PRINCIPIOS GENERALES DE AUDIENCIA, CONTRADICCIÓN, DEFENSA Y PARTICIPACIÓN**

1.1. Los principios generales de audiencia y contradicción y su consideración como una parte de los derechos de la defensa

1.1.1. Los principios generales de audiencia y contradicción

1.1.2. Su consideración como una parte de los derechos de la defensa

1.2. El principio general de participación

### **2. EL TRÁMITE DE ALEGACIONES Y SU PRUEBA**

2.1. La previsión legal no sólo incluye alegar, sino también probar lo alegado

2.2. Permite su uso un número indeterminado de veces, sin necesidad de apertura de trámite específico por la Administración y sin exigencia de una forma precisa

2.3. La obligación de la Administración de tener en cuenta las alegaciones y los documentos u otros elementos de juicio aportados, en la propuesta de resolución y en la resolución consiguiente

2.4. La previsión específica de alegar sobre defectos de tramitación y sobre la infracción de plazos

2.5. La previsión de exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria al personal administrativo, como resultado de lo alegado

### **3. EL TRÁMITE DE AUDIENCIA**

3.1. Su regulación dentro de las normas de procedimiento administrativo común general

3.2. Características y diferencias de este trámite frente a otros también inspirados en los principios de audiencia y contradicción

3.3. Supuestos en los que puede prescindirse del trámite de audiencia

3.4. Fases del trámite de audiencia y aspectos destacables en cada uno de ellos

3.4.1. Acuerdo de emplazamiento y ámbito subjetivo del mismo

3.4.2. Puesta de manifiesto del expediente y examen del mismo por los interesados

3.4.3. Formulación de las alegaciones y justificaciones y la obligación de tenerla en cuenta en la resolución final del procedimiento

3.5. Existen trámites especiales de audiencia en forma de vista oral, en algunos procedimientos especiales

3.6. Consecuencias de la omisión del trámite de audiencia por las Administraciones Públicas

3.6.1. Nulidad de pleno derecho, anulabilidad e irregularidad no invalidante en la jurisprudencia sobre el particular. Los criterios de la esencialidad del trámite y de producción de indefensión material al afectado

3.6.2. Nuestras conclusiones y propuestas, con asunción de otras doctrinales y jurisprudenciales previas

#### 4. EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA

- 4.1. Concepto, supuestos en los que procede y principios que lo inspiran
- 4.2. Fases del trámite de información pública y aspectos destacables en cada uno de ellos
  - 4.2.1. Acuerdo de emplazamiento (anuncio) y ámbito subjetivo del mismo
  - 4.2.2. Puesta de manifiesto del expediente y examen del mismo por los interesados
  - 4.2.3. Formulación de alegaciones y derecho a obtener de la administración una respuesta razonada
- 4.3. Consecuencias de la omisión del trámite
- 4.4. La previsión por la legislación procedimental administrativa de otras fórmulas de participación administrativa diferentes de la información pública

### **CAPÍTULO XXXVI - LOS INFORMES**

*César Cierco Seira*

1. INTRODUCCIÓN
2. EL CONCEPTO Y LOS RASGOS CARACTERÍSTICOS QUE DEFINEN AL INFORME
3. LAS DIFICULTADES EN LA DELIMITACIÓN DE LOS PERFILES DEL INFORME Y EL PAULATINO ENRIQUECIMIENTO DE SUS FUNCIONES. EL INFORME AL SERVICIO DE LA PARTICIPACIÓN, DE LA CONJUGACIÓN COMPETENCIAL Y DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA
4. LA CLASIFICACIÓN DE LOS INFORMES Y LA NECESIDAD DE PROFUNDIZAR EN LA TRADICIONAL TRÍADA: FACULTATIVO, PRECEPTIVO Y VINCULANTE
5. EL RÉGIMEN JURÍDICO COMÚN DE LOS INFORMES
  - 5.1. La destacada impronta del informe en la Ley procedimental de cabecera y los sesgos que acusa
  - 5.2. El carácter preparatorio e instrumental del informe en la serie procedimental y la consiguiente imposibilidad de ser objeto de impugnación autónoma
  - 5.3. La estrecha relación entre el informe y la motivación de la resolución final
  - 5.4. La preocupación por fijar el plazo de informe como antesala al problema de la tardanza en su emisión
6. EL GRAVE PROBLEMA DEL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE INFORMAR EN PLAZO Y LAS DIFICULTADES PARA AISLAR UNA SOLUCIÓN AL RESPECTO
7. LOS VICIOS PROCEDIMENTALES EN TORNO AL INFORME: SU OMISIÓN Y SU EMISIÓN IRREGULAR

## **CAPÍTULO XXXVII - LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

*Concepción Barrero Rodríguez*

### 1. CONSIDERACIONES INICIALES

### 2. EL OBJETO DE LA PRUEBA

2.1. Los hechos relevantes para la decisión del procedimiento

2.2. Los hechos exonerados de prueba. En particular, los hechos declarados probados en vía judicial

### 3. LA CARGA DE LA PRUEBA

### 4. CUANDO HA DE PROBARSE. EN ESPECIAL, EL TRÁMITE DE PRUEBA

4.1. Los cauces posibles para el desarrollo de la actividad probatoria

4.2. El trámite de prueba

4.3. El periodo extraordinario de prueba

### 5. LOS MEDIOS DE PRUEBA

5.1. Los distintos medios posibles. El predominio de la prueba documental

5.2. La procedencia y necesidad de las pruebas

### 6. LA PRÁCTICA DE LAS PRUEBAS

### 7. LA VALORACIÓN de la prueba. LA EXPRESA REMISIÓN DE LA LPAC A LA LEC

7.1. La libre apreciación de la prueba por el órgano decisor como regla general

7.2. La prueba tasada en el procedimiento administrativo. El interrogatorio del interesado y la prueba documental, en particular

7.3. Un supuesto singular: Las denuncias y actas de inspección

## **CAPÍTULO XXXVIII - LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

*Francisco L. Hernández González*

### 1. LAS DISTINTAS FORMAS DE TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

### 2. LA RESOLUCIÓN EXPRESA DEL PROCEDIMIENTO

2.1. Distinción entre resolución material y resolución formal

2.2. Actuaciones previas necesarias para resolver: propuesta de resolución y actuaciones complementarias

2.2.1. La propuesta de resolución

2.2.2. Las actuaciones complementarias

2.3. El contenido preceptivo de las resoluciones

2.3.1. Requisitos materiales: el alcance del principio de congruencia

2.3.2. Requisitos formales: la problemática de las resoluciones mediante impresos normalizados

### 3. DESISTIMIENTO Y RENUNCIA

- 3.1. Fundamento y alcance
  - 3.2. Régimen jurídico
    - 3.2.1. Acto expreso y personalísimo del interesado
    - 3.2.2. Necesidad de aceptación por la Administración
  - 3.3. El fin de un vacío legal: el desistimiento unilateral de la Administración
4. LA TERMINACIÓN CONVENCIONAL
- 4.1. Delimitación conceptual
  - 4.2. Régimen jurídico
    - 4.2.1. Sujetos intervinientes
    - 4.2.2. Requisitos
    - 4.2.3. Contenido
    - 4.2.4. Suspensión del plazo para resolver
  - 4.3. La “negociación” en los procedimientos de elaboración de reglamentos
5. VALORACIÓN FINAL

## **TERCERA PARTE**

### **EL ACTO ADMINISTRATIVO**

#### **CAPÍTULO XXXIX - EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, CLASES Y CONTENIDO**

*Francisco Velasco Caballero*

- 1. INTRODUCCIÓN
- 2. ACTO ADMINISTRATIVO Y OTRAS FORMAS DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA
  - 2.1. Acto administrativo versus contrato
  - 2.2. Acto administrativo versus disposición administrativa de carácter general
  - 2.3. Acto y actuación administrativa
  - 2.4. Acto administrativo y acto político
- 3. EL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO PÚBLICO CONTEMPORÁNEO
  - 3.1. El acto administrativo en la Unión Europea
  - 3.2. El acto administrativo transnacional
  - 3.3. El acto administrativo de particulares
  - 3.4. El acto administrativo en la “nueva ciencia del Derecho administrativo”
  - 3.5. Actos administrativos automatizados y por sistemas de inteligencia artificial
- 4. CLASES
  - 4.1. Acto no decisorio versus “resoluciones”

- 4.2. Acto definitivo versus acto de trámite
- 4.3. Acto favorable versus acto de gravamen
- 4.4. Acto expreso versus acto presunto
- 4.5. Acto reglado versus acto discrecional

## 5. CONTENIDO

### **CAPÍTULO XL - LA MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

*Rocío Navarro González*

#### 1. EL CONCEPTO Y LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA MOTIVACIÓN

- 1.1. Observaciones preliminares
- 1.2. Propuestas conceptuales a partir de diferentes teorías administrativas
  - 1.2.1. El concepto de la motivación desde la teoría general del acto administrativo
  - 1.2.2. El concepto de la motivación desde la perspectiva de la teoría general del derecho administrativo como sistema
- 1.3. La motivación como requisito formal cualificado

#### 2. LAS FINALIDADES DE LA MOTIVACIÓN

- 2.1. La multifuncionalidad: aspectos generales de las funciones encomendadas
  - 2.1.1. La motivación desde la óptica del órgano jurisdiccional: elemento indispensable para el control de legalidad del acto administrativo
  - 2.1.2. Las diferentes finalidades de la motivación desde la óptica del ciudadano: cognoscitiva, defensiva y democrática
- 2.2. Riesgos que evita la motivación: la arbitrariedad y la desviación de poder

#### 3. LOS REQUISITOS DE LA MOTIVACIÓN

- 3.1. Requisitos de forma
  - 3.1.1. La motivación ha de ser sucinta, suficiente y congruente
  - 3.1.2. La motivación ha de ser especialmente intensa cuando afecta a derechos fundamentales
  - 3.1.3. La motivación ha de ser convincente
  - 3.1.4. El empleo de frases genéricas y signos numéricos como motivación adecuada
- 3.2. El contenido de la motivación: en especial los motivos
- 3.3. Aspectos subjetivos: la participación de órganos auxiliares en la tarea de cumplimentar la motivación

#### 4. ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEBEN SER MOTIVADOS EN VIRTUD DE LA LEY 39/2015

- 4.1. Supuestos enumerados en el artículo 35

- 4.1.1. Actos que limiten derechos subjetivos e intereses legítimos
- 4.1.2. Actos que resuelven procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimientos de arbitraje
  - A) Algunas novedades de la motivación en los procedimientos de control interno de los actos administrativos
  - B) La escasa incidencia de la motivación en los medios alternativos de resolución de conflictos
- 4.1.3. Actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos
- 4.1.4. Acuerdos de suspensión de actos y la adopción de medidas provisionales
- 4.1.5. Acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia, de ampliación de plazos y de realización de actuaciones complementarias
- 4.1.6. Actos que rechacen pruebas propuestas por los interesados
- 4.1.7. Actos que acuerden la terminación del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, así como los que acuerden el desistimiento por la Administración en procedimientos iniciados de oficio
- 4.1.8. Las propuestas de resolución en los procedimientos de carácter sancionador, así como los actos que resuelvan procedimientos de carácter sancionador o de responsabilidad patrimonial
- 4.1.9. Actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa
- 4.1.10. Actos que pongan fin a procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva

4.2. Otros supuestos contemplados en el articulado de la LPAC

5. MODALIDADES DE LA MOTIVACIÓN

6. EL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE MOTIVAR

## **CAPÍTULO XLI - VALIDEZ E INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: TEORÍA GENERAL**

*Tomás Cano Campos*

1. Introducción

2. LA VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y OTROS CONCEPTOS AFINES

2.1. Existencia

2.2. Eficacia y ejecutividad

2.3. Validez

2.4. Los elementos del acto como requisitos de validez: validez formal y validez material

2.5. Validez e irregularidades no invalidantes

### 3. LA PRESUNCIÓN DE VALIDEZ

- 3.1. Una figura cuestionada
- 3.2. ¿Verdadera presunción?
- 3.3. Las normas de presunción
- 3.4. Fundamento y función
- 3.5. Efectos de la presunción
- 3.6. Ámbito: su aplicación a todos los actos
- 3.7. Presunción de validez y ¿presunción de legalidad?
- 3.8. Recapitulación

### 4. LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

- 4.1. El concepto de invalidez: las diversas caras del fenómeno
- 4.2. Tipos de invalidez: nulidad y anulabilidad
- 4.3. Los medios de reacción contra la invalidez
- 4.4. Las consecuencias de la declaración de invalidez
- 4.5. Los pronunciamientos de invalidez: ¿carácter constitutivo o declarativo?
- 4.6. La situación creada por los actos inválidos y su eventual protección
- 4.7. Tiempo y validez: la invalidez sobrevenida

## **CAPÍTULO XLII - SUPUESTOS DE NULIDAD DE PLENO DERECHO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

*Lorenzo Mellado Ruiz*

### 1. INTRODUCCIÓN: ENTRE LA NOSTALGIA Y LA COINCIDENCIA

### 2. ANÁLISIS DE LOS SUPUESTOS DE NULIDAD ABSOLUTA

- 2.1. Actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional
- 2.2. Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio
- 2.3. Actos de contenido imposible
- 2.4. Actos constitutivos de delito o dictados como consecuencia de éste
- 2.5. 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
- 2.6. 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

### 3. LAS “CAUSAS ESPECIALES DE NULIDAD”

4. EL PRINCIPIO DE INDEROGABILIDAD SINGULAR DE LOS REGLAMENTOS Y LA (DISCUTIBLE) DISTINCIÓN LEGAL ENTRE ACTOS CONTRA LEGEM Y ACTOS CONTRA REGLAMENTUM

5. BREVES REFLEXIONES CONCLUSIVAS

## **CAPÍTULO XLIII - LA INDEFENSIÓN COMO VICIO DE INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

*Estanislao Arana García*

1. CONCEPTO DE INDEFENSIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1.1. Planteamiento: la indefensión en la legislación de procedimiento administrativo, una primera y genérica aproximación

2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA ACTUALIDAD: BASTANTE MÁS QUE UN MERO CAUCE FORMAL PARA LA APROBACIÓN DE UN ACTO ADMINISTRATIVO

3. LA INDEFENSIÓN COMO CONCRETO VICIO PROCEDIMENTAL DETERMINANTE DE ANULABILIDAD: ANÁLISIS DE SU RELATIVIZACIÓN Y SU NECESARIA RECONDUCCIÓN

3.1. Planteamiento

3.2. El Derecho de Defensa como pilar del Estado de Derecho: naturaleza y contenido. Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa y su aplicación a las relaciones jurídico-administrativas

3.2.1. La interpretación restrictiva en la jurisprudencia contencioso-administrativa española: la prueba de que la resolución final no habría variado de no haberse cometido la infracción formal y la posibilidad de haber hecho valer el derecho de defensa en vía de recurso tanto administrativo como contencioso-administrativo

3.2.2. La comisión por parte de la Administración de determinados vicios procedimentales sí tiene trascendencia anulatoria y no cabe entenderlos compensados con hipotéticas resoluciones confirmatorias del fondo del asunto o con la mera posibilidad de recurrir en vía contencioso-administrativa: la línea jurisprudencial que es necesario seguir y reforzar

3.3. La indefensión en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración

3.4. El Derecho de defensa en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: el principio de causalidad y su reciente reconducción

4. CONCLUSIONES

## **CAPÍTULO XLIV - ANULABILIDAD E IRREGULARIDADES NO INVALIDANTES**

*Roberto Galán Vioque*

1. EL RÉGIMEN DE LA ANULABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE NUEVO EN EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1.1. Evolución de la regulación legal de la anulabilidad en el Derecho administrativo español

1.2. Anulabilidad versus nulidad: la ocasión perdida con la nueva LPAC

## 2. LOS VICIOS SUSTANTIVOS QUE DETERMINAN LA ANULABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

2.1. Supuestos de anulabilidad por vicios no formales

2.2. Convalidación de actos anulables y efectos de la anulación

## 3. LA DESVIACIÓN DE PODER COMO SUPUESTA CAUSA DE ANULABILIDAD

3.1. La positivación del vicio de la desviación de poder

3.2. Alcance de la desviación de poder

3.3. La consideración legal del vicio de la desviación de poder como un supuesto de anulabilidad

3.4. La "imposible" prueba de la desviación de poder

3.5. El resurgimiento de la desviación de poder en el ámbito del urbanismo y de la función pública

## 4. LA INCIDENCIA DEL ANTIFORMALISMO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA ANULABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. LOS EFECTOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EXTEMPORÁNEAS

4.1. La graduación de los efectos de las infracciones que incurren en defectos formales y de las actuaciones administrativas extemporáneas

4.2. La anulabilidad de los actos que carezcan de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin y de las actuaciones extemporáneas cuando venga impuesta por la naturaleza del término o plazo

4.3. Las irregularidades formales y las actuaciones extemporáneas no invalidantes

## **CAPÍTULO XLV - ALCANCE INVALIDANTE DE LOS VICIOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN SOPORTE ELECTRÓNICO**

*Antonio David Berning Prieto*

### 1. LOS DOCUMENTOS COMO SOPORTE

1.1. Los documentos administrativos

1.2. Exigencias normativas de los documentos administrativos en soporte electrónico

1.3. Consecuencias derivadas del incumplimiento de requisitos de naturaleza documental: el documento defectuoso

### 2. VICIOS DE NATURALEZA DOCUMENTAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

2.1. Necesidad de regulación de las consecuencias del incumplimiento de los requisitos de naturaleza documental cuando se trata de actos administrativos: la insuficiencia de los artículos 47 y 48 LPAC

2.2. Alcance de los posibles vicios

2.2.1. Vicios relativos a la información contenida

2.2.2. Vicios relativos al formato

2.2.3. Vicios relativos a los datos identificativos

2.2.4. Vicios relativos a la referencia temporal: ¿es necesario incorporar un sello electrónico de tiempo?

2.2.5. Vicios relativos a la incorporación de metadatos

2.2.6. Vicios relativos a la firma electrónica

A) Omisión de firma electrónica

B) Validez del certificado electrónico

C) Vicios derivados de la cesión ilegítima de la firma electrónica: exceso de uso, suplantación y usurpación de identidad. La firma por orden y la delegación de firma como alternativas lícitas

### 3. VICIOS DERIVADOS DEL EMPLEO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA AUTOMATIZADA

3.1. Concepto y requisitos de la actividad administrativa automatizada

3.2. Alcance de los posibles vicios

3.2.1. Vicios relativos a la competencia: una visión hacia la teoría del órgano

3.2.2. Vicios relativos al incumplimiento de otros requisitos de la automatización

3.2.3. Vicios relativos al sistema de firma electrónica empleada

3.3. Situaciones anómalas: errores de programación o incapacidad del algoritmo

### 4. LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL COMO POSIBLE FUENTE DE INVALIDEZ DE LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS

4.1. Concepto de inteligencia artificial

4.2. El empleo de sistemas de inteligencia artificial en la adopción de decisiones administrativas: posibles vicios

4.2.1. Cuestiones generales relativas al control de sistemas de IA

4.2.2. Empleo de sistemas de IA con carácter previo al inicio del procedimiento

4.2.3. Empleo de sistemas de IA para la adopción de la decisión administrativa

## **CAPÍTULO XLVI - CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LÍMITES A SU INVALIDEZ**

*José Francisco Alenza García*

### 1. EL PRINCIPIO GENERAL DE CONSERVACIÓN (O DE RESTRICCIÓN DE LA INVALIDEZ)

1.1. La persistencia de los actos jurídicos y el principio de conservación (o de restricción de la invalidez) de los actos jurídicos

1.2. El principio de conservación ¿uno o trino?

1.2.1. Un “nuevo” principio en la galaxia principal

1.2.2. La conservación de actos: tres principios y una regla

1.3. Los supuestos típicos de conservación (o de restricción de la invalidez) de los actos administrativos

1.3.1. Una regulación persistente desde la LPA: cuatro supuestos de restricción de la invalidez y una convalidación

### 1.3.2. Pautas interpretativas

## 2. INTRANSMISIBILIDAD DE LA INVALIDEZ A LOS ACTOS DE TRÁMITE POSTERIORES INDEPENDIENTES (ART. 49.1)

2.1. La tipificación legal del supuesto

2.2. La (innecesaria) declaración formal de la conservación de los actos de trámite independientes del acto viciado

2.3. Algunos casos jurisprudenciales

## 3. CONSERVACIÓN DE ACTOS Y TRÁMITES (ART. 51)

3.1. La tipificación legal del supuesto

3.2. La declaración formal de la conservación de los actos no afectados por la nulidad

3.3. Algunos casos jurisprudenciales

3.3.1. Conservación de trámites anteriores no afectados por la nulidad

- A) En procedimientos complejos o integrados
- B) En procedimientos simples

3.3.2. Conservación de actos

3.3.3. Denegación de la conservación de actos y trámites

## 4. INVALIDEZ PARCIAL (ART. 49.2)

4.1. Requisitos de la invalidez parcial

4.2. Algunos casos jurisprudenciales

4.2.1. Su aplicabilidad a las disposiciones generales y, en particular, a los planes urbanísticos

4.2.2. Nulidad parcial de actos con pronunciamientos diversos

4.2.3. Nulidad parcial de actos con pluralidad de destinatarios

4.3. La proporcionalidad como necesario criterio en la aplicación de la regla de la invalidez parcial

## 5. CONVERSIÓN DE ACTOS VICIADOS (ART. 50)

5.1. Concepto, naturaleza y fundamento

5.2. Requisitos de la conversión

5.2.1. Presupuesto: acto nulo o anulable

5.2.2. Concurrencia de los elementos constitutivos de un acto administrativo distinto al inválido

5.2.3. Declaración de la conversión

5.3. Su escasa aplicación jurisprudencial

## 6. CONVALIDACIÓN (ART. 52)

6.1. La subsanación como una forma de convalidación de los actos anulables

6.2. Requisitos de la subsanación

- 6.1.1. Requisitos subjetivos: la competencia para subsanar
- 6.1.2. Requisitos objetivos del acto subsanador o convalidante
- 6.1.3. Requisitos objetivos del acto subsanable
  - A) Carácter anulable
  - B) Vicio de incompetencia
  - C) Falta de autorización
  - D) Falta de informes preceptivos
  - E) Vicios objetivos
- 6.1.4. Requisitos temporales: plazo
- 6.3. Procedimiento o actuaciones de subsanación
- 6.4. Efectos de la subsanación: la convalidación y su eficacia retroactiva

## **CAPÍTULO XLVII - EFICACIA Y EJECUTIVIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

*Teresa M. Navarro Caballero*

### **1. INTRODUCCIÓN**

### **2. EFICACIA, EJECUTIVIDAD Y EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL**

- 2.1. La eficacia como primera manifestación del acto administrativo
- 2.2. La ejecutividad de los actos administrativos. Su fuerza de obligar o de imponerse
- 2.3. Eficacia, ejecutividad (y validez) de los actos administrativos
- 2.4. Ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos
- 2.5. A vueltas con el problema terminológico

### **3. LA EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL TIEMPO**

- 3.1. Eficacia del acto administrativo ¿desde que se dicta? Excepciones
- 3.2. Situaciones de pendencia de la eficacia del acto administrativo. La eficacia demorada
  - 3.2.1. Eficacia demorada por exigirlo el contenido del acto
  - 3.2.2. Eficacia demorada por estar el acto supeditado a su notificación o publicación
  - 3.2.3. Eficacia demorada del acto por estar supeditado a aprobación superior

### **3.3. Eficacia retroactiva**

### **4. EXCEPCIONES AL PRINCIPIO GENERAL DE EJECUTIVIDAD. LA INEJECUTIVIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

### **5. FINAL**

## **CAPÍTULO XLVIII - LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS**

*Isaac Martín Delgado*

1. INTRODUCCIÓN: ejecutividad y eficacia de los actos administrativos
2. NOTIFICACIÓN CONVENCIONAL VS. NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA: LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA NOTIFICACIÓN
  - 2.1. Las notificaciones administrativas: presunciones y ficciones
  - 2.2. La notificación electrónica: consideraciones generales
  - 2.3. Panorámica general de la regulación de las notificaciones electrónicas
3. EL MARCO GENERAL: PRINCIPIOS, DERECHOS Y OBLIGACIONES
  - 3.1. La necesidad de elección del medio de notificación: ¿derecho del interesado y obligación de la Administración?
    - 3.1.1. Planteamiento del problema
    - 3.1.2. Obligación de disponer de medios electrónicos
    - 3.1.3. Derecho a la elección del medio de notificación
  - 3.2. La obligatoriedad de recibir notificaciones por medios electrónicos
4. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS
  - 4.1. Condiciones generales para la práctica de la notificación
    - 4.1.1. El deber de notificar
    - 4.1.2. La preferencia por las notificaciones electrónicas
    - 4.1.3. Los requisitos de validez de las notificaciones
    - 4.1.4. El aviso complementario de notificación
  - 4.2. La práctica de las notificaciones administrativas
    - 4.2.1. El medio de notificación
    - 4.2.2. El lugar de notificación
      - A) Consideraciones generales: la restricción de los sistemas de notificación
      - B) La notificación por comparecencia en sede electrónica
      - C) La Dirección Electrónica Habilitada Única
      - D) Otros sistemas de notificación
    - 4.2.3. Tiempo de la notificación
    - 4.2.4. Notificación infructuosa
    - 4.2.5. El rechazo de la notificación
5. CONCLUSIONES

## **CAPÍTULO XLIX - LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: RÉGIMEN GENERAL. LA PROHIBICIÓN DE ACCIONES POSESORIAS**

*Javier Barcelona Llop*

1. INTRODUCCIÓN
2. EL OBJETO DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA DE EJECUCIÓN FORZOSA
  - 2.1. Actos administrativos susceptibles de ejecución forzosa: actos ejecutivos y ejecutorios
  - 2.2. Exposición de las circunstancias que, conforme al artículo 98.1 LPAC, impiden que un acto administrativo sea eficaz y, por lo tanto, que pueda ser ejecutado forzosamente
    - 2.2.1. Que se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición [artículo 98.1, b)]
    - 2.2.2. La suspensión de la ejecución del acto [artículo 98.1, a)]
    - 2.2.3. Que una disposición establezca lo contrario [artículo 98.1, c)]
    - 2.2.4. Que sea necesaria aprobación o autorización superior [artículo 98.1, d)]
3. LA TITULARIDAD DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA DE EJECUCIÓN FORZOSA
4. EJECUCIÓN FORZOSA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS CUYO DESTINATARIO ES OTRA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
5. ¿ESTÁ LA ADMINISTRACIÓN OBLIGADA A EJECUTAR FORZOSAMENTE SUS ACTOS ADMINISTRATIVOS?
6. LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA EJECUCIÓN FORZOSA: LEGALIDAD, PROPORCIONALIDAD Y EJECUCIÓN EN LÍNEA DIRECTA DE CONTINUACIÓN DEL ACTO
7. LA RESOLUCIÓN QUE SIRVE DE FUNDAMENTO A LA EJECUCIÓN FORZOSA Y LA NOTIFICACIÓN DE LA QUE AUTORICE LA ACTUACIÓN MATERIAL
8. EL PREVIO APERCIBIMIENTO
9. LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE ACUERDO CON LA LEY
10. LA ADMINISTRACIÓN NO PUEDE PROCEDER A LA EJECUCIÓN FORZOSA SI LA CONSTITUCIÓN O LA LEY EXIGEN LA INTERVENCIÓN DE UN ÓRGANO JUDICIAL
11. LA PROHIBICIÓN DE ACCIONES POSESORIAS Y EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO FRENTE A LAS VÍAS DE HECHO

## **CAPÍTULO L - LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

*Javier Guillén Caramés*

1. LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
  - 1.1. Titulares de la potestad de ejecución forzosa
  - 1.2. Principios informadores
2. LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA: ASPECTOS GENERALES
  - 2.1. Elección del medio de ejecución más adecuado

## 2.2. Presupuesto habilitante de la ejecución forzosa

### 3. EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN FORZOSA POR VÍA JUDICIAL: LA AUTORIZACIÓN DE ENTRADA EN DOMICILIOS

#### 3.1. El derecho a la inviolabilidad del domicilio de las personas jurídicas

3.1.1. La compleja configuración del derecho a la inviolabilidad del domicilio como principio general del derecho en el ámbito del Derecho de la UE

3.1.2. Delimitación del concepto de domicilio de las personas jurídicas en el ordenamiento jurídico nacional

3.1.3. El alcance del derecho a la inviolabilidad del domicilio en las personas jurídicas

3.2. El control jurisdiccional del acto administrativo que se pretende ejecutar

### 4. TIPOLOGÍA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA

#### 4.1. El apremio sobre el patrimonio

4.1.1. Delimitación conceptual

4.1.2. Procedimiento

4.1.3. Una cuestión problemática: ¿puede aplicarse el apremio administrativo a una Administración Pública?

#### 4.2. La ejecución subsidiaria

4.2.1. Concepto y naturaleza jurídica

4.2.2. Régimen jurídico

#### 4.3. La multa coercitiva

4.3.1. Concepto y necesidad de previsión legal

4.3.2. Naturaleza jurídica

4.3.3. Resistencia al cumplimiento por parte del sujeto obligado

4.3.4. La determinación de la cuantía de la multa coercitiva

#### 4.4. La compulsión sobre las personas

4.4.1. Delimitación del contenido

4.4.2. El desahucio administrativo como supuesto de medio de compulsión sobre las personas

## CUARTA PARTE - REVISIÓN DE ACTOS Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS

### CAPÍTULO LI - REVISIÓN DE ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA (ARTS. 106 A 111 LPAC)

*Eloísa Carbonell Porras*

#### 1. CONSIDERACIONES GENERALES

1.1. Planteamiento

1.2. Crítica inicial: las mismas incongruencias e incorrecciones que las anteriores leyes

- 1.3. Algunas observaciones generales y comunes
2. LA APLICACIÓN DIRECTA O SUPLETORIA DE LA LPAC
3. LA REVISIÓN CUANDO EXISTE UN VICIO DE NULIDAD DE PLENO DERECHO
  - 3.1. Las causas que determinan la nulidad de pleno derecho de actos y reglamentos
  - 3.2. El plazo para revisar
  - 3.3. El procedimiento
    - 3.3.1. La iniciación siempre de oficio respecto de los reglamentos
    - 3.3.2. Iniciación de oficio o a solicitud del interesado respecto de los actos
      - A) Los interesados a los efectos del artículo 106.1 LPAC
      - B) La inadmisión y sus consecuencias
    - 3.3.3. Instrucción
    - 3.3.4. La resolución
      - A) Contenido y consecuencias
      - B) La competencia
      - C) El plazo y su incumplimiento
    - 3.3.5. ¿Se revisan los actos dictados en aplicación del reglamento anulado?
4. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS ANULABLES: LA DECLARACIÓN DE LESIVIDAD
  - 4.1. Objeto y finalidad
  - 4.2. El procedimiento administrativo de lesividad
    - 4.2.1. Iniciación
    - 4.2.2. Instrucción
    - 4.2.3. Resolución: la declaración de lesividad
      - A) La competencia
      - B) El plazo para declarar la lesividad: cuatro años desde que se dictó el acto impugnado y seis meses desde que se inició el procedimiento
      - C) Contenido
      - D) Efectos
  - 4.3. El recurso contencioso de lesividad
5. LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DESFAVORABLES O DE GRAVAMEN
6. OTROS SUPUESTOS NO PREVISTOS EN LA LPAC EN LOS QUE LA ADMINISTRACIÓN RECONSIDERA SUS PROPIOS ACTOS
7. LA RECTIFICACIÓN DE ERRORES
8. LOS LÍMITES GENERALES A LA REVISIÓN

## **CAPÍTULO LII - RÉGIMEN GENERAL DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS (ARTS. 112 A 126 LPAC)**

*Vicente Escuin Palop*

### **1. LOS RECURSOS GENERALES**

- 1.1. Concepto
- 1.2. Actos susceptibles de recurso administrativo
- 1.3. Materias excluidas del recurso administrativo
  - 1.3.1. Los actos de mero trámite
  - 1.3.2. Los reglamentos
  - 1.3.3. Los actos firmes
  - 1.3.4. Consultas administrativas y requerimientos de información
  - 1.3.5. Los actos de ejecución
- 1.4. La legitimación para recurrir
  - 1.4.1. La legitimación activa de las Administraciones Públicas cuando no ejercen potestades públicas
  - 1.4.2. La legitimación de las Administraciones instrumentales frente al ente matriz
  - 1.4.3. Supuestos de legitimación ex lege
    - A) Legitimación de los concejales
    - B) La acción vecinal
    - C) La acción popular
  - 1.4.4. La legitimación para intervenir en un recurso ya iniciado
- 1.5. El procedimiento en vía de recurso
  - 1.5.1. La interposición del recurso
  - 1.5.2. La instrucción del recurso
    - A) Alegaciones
    - B) Los informes
    - C) La prueba
    - D) La audiencia del recurrente y de los interesados
- 1.6. La terminación
  - 1.6.1. La resolución
    - A) La inadmisión
    - B) La resolución expresa
    - C) La resolución implícita
    - D) Resolución por silencio negativo

1.6.2. Los modos anormales de terminación de los recursos

1.7. Una novedad de la LPAC: la suspensión del plazo para resolver

## 2. RECURSOS ESPECIALES: CONTRATACIÓN Y OTROS ÁMBITOS

2.1. Recurso administrativo especial en materia de contratación

2.2. Las reclamaciones potestativas contra las decisiones expresas o presuntas de las solicitudes de acceso a la información pública (arts. 23 y 24 LTBG)

2.3. Mecanismos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación

## 3. PROCEDIMIENTOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO

3.1. La mediación

3.2. El arbitraje

## 4. LA SUSPENSIÓN

# CAPÍTULO LIII - RECURSOS ADMINISTRATIVOS GENERALES

*Manuel J. Sarmiento Acosta*

## 1. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS GENERALES EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

### 2. EL RECURSO DE ALZADA

2.1. Evolución histórica: recurso jerárquico - recurso de alzada - recurso ordinario - recurso de alzada

2.1.1. La situación previa a la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958

2.1.2. El recurso de alzada en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958

2.1.3. Sobre el llamado “recurso de alzada impropio”

2.1.4. La aprobación de la Constitución, críticas doctrinales, y cambio de Ley: el recurso ordinario de la redacción inicial de la Ley 30/ 1992

2.1.5. Las novedades incorporadas por la Ley 30/ 1992 en materia de recursos; en particular, el ahora llamado “recurso ordinario”

2.1.6. Los cambios introducidos por la Ley 4/ 1999: el nuevo recurso de alzada

2.2. Concepto, naturaleza y características

2.3. Requisitos del acto impugnado

2.4. Tramitación y resolución del recurso

### 3. EL RECURSO POTESTATIVO DE REPOSICIÓN

3.1. Evolución histórica: desaparición y recuperación de un recurso

3.2. Concepto, naturaleza y características

3.3. Requisitos del acto impugnado

- 3.4. Plazos y resolución
- 4. EL RECURSO ADMINISTRATIVO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN
  - 4.1. Evolución histórica
  - 4.2. Concepto y naturaleza
  - 4.3. Los motivos del recurso
  - 4.4. Tramitación y resolución
- 5. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

## **TOMO III - ÁMBITOS ESPECÍFICOS DE RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO Y SUS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS COMUNES ESPECIALES O SINGULARES**

### **PRIMERA PARTE INICIATIVA LEGISLATIVA Y POTESTAD REGLAMENTARIA**

#### **CAPÍTULO LIV - LA POTESTAD REGLAMENTARIA. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS**

*Manuel Fernández Salmerón y Alfonso Sánchez García*

##### **1. LA POTESTAD REGLAMENTARIA: EVOLUCIÓN CONCEPTUAL Y RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO**

- 1.1. Concepto de reglamento y titularidad de la potestad reglamentaria
  - 1.1.1. A vueltas con la naturaleza de los reglamentos y sus rasgos distintivos frente a las resoluciones administrativas que disponen por vía singular
    - A) Dificultades de la empresa
    - B) Los criterios manejados, sus deficiencias y la caracterización predominante. Generalidad, abstracción y el correctivo institucional
  - 1.1.2. Titularidad de la potestad reglamentaria
  - 1.1.3. Sobre la naturaleza normativa de determinadas disposiciones administrativas atípicas
    - A) Los planes urbanísticos
    - B) La oferta de empleo público y la relación de puestos de trabajo
- 1.2. Límites de la potestad reglamentaria

##### **2. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS**

- 2.1. Evolución de la disciplina reguladora del procedimiento de elaboración de los reglamentos en España
  - 2.1.1. La inicial delimitación por la jurisprudencia de un corpus de exigencias básicas en los procedimientos de elaboración de normas reglamentarias estatales y autonómicas y la acotación del alcance de la regulación básica en 2018

2.1.2. Peculiaridades del procedimiento de elaboración de reglamentos.  
Dualidad funcional del entramado Gubernamental-administrativo y contraste con el procedimiento legislativo

2.2. La planificación normativa. Algunas consideraciones sobre la Evaluación de Impacto Normativo

2.3. El procedimiento tipo de elaboración de reglamentos

2.3.1. Introducción

2.3.2. Las actuaciones del procedimiento

- A) Iniciativa y consultas previas
- B) Informes y dictámenes
- C) Trámites participativos
- D) Trámites conclusivos. Publicidad y entrada en vigor

2.4. Valoración jurisprudencial sobre las consecuencias derivadas de la concurrencia de vicios en el procedimiento de elaboración de reglamentos y otras normas administrativas

## **CAPÍTULO LV - PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN Y EVALUACIÓN DE SU CUMPLIMIENTO**

*M<sup>a</sup> Ángeles González Bustos*

1. BUENA ADMINISTRACIÓN VERSUS BUENA REGULACIÓN

2. LA CALIDAD DE LAS NORMAS COMO REQUISITO DE UNA BUENA REGULACIÓN

2.1. La preocupación por la mejora regulatoria

2.2. Criterios de calidad de las normas

3. MARCO COMPETENCIAL DE LA MEJORA REGULATORIA

4. PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN

4.1. Principio de necesidad y eficacia

4.2. Principio de proporcionalidad

4.3. Principio de seguridad jurídica

4.4. Principio de transparencia

4.5. Principio de eficiencia

4.6. Principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

5. LA EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN

## SEGUNDA PARTE – TRANSPARENCIA

### CAPÍTULO LVI - PUBLICIDAD ACTIVA: ASPECTOS GENERALES

*Severiano Fernández Ramos*

#### 1. ASPECTOS GENERALES

- 1.1. La publicidad activa y transparencia pública
  - 1.1.1. La publicidad activa como el segundo pilar de la transparencia pública
  - 1.1.2. Complementariedad de la publicidad activa y del derecho de acceso a la información pública
  - 1.1.3. Publicidad activa e información pública
- 1.2. El concepto de la publicidad activa
  - 1.2.1. Obligación y facultad de publicar
  - 1.2.2. Derecho a la publicidad activa
  - 1.2.3. Sobre la noción de publicidad activa
- 1.3. La ordenación de la publicidad activa
  - 1.3.4. La ordenación de la publicidad activa en la LTAIBG
  - 1.3.5. El desarrollo normativo de la LTAIBG en materia de publicidad activa
  - 1.3.6. La ampliación por normas específicas
  - 1.3.7. Aplicación en el tiempo
  - 1.3.8. La publicación voluntaria por los sujetos obligados

#### 2. ÁMBITO SUBJETIVO

- 2.1. Los órganos y entidades del sector público
- 2.2. Colaboración y cooperación con las Entidades Locales
- 2.3. Corporaciones de Derecho Público y entidades privadas que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos
- 2.4. Partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales
- 2.5. Entidades privadas receptoras de ayudas públicas
  - 2.5.1. Delimitación formal: entidades privadas
  - 2.5.2. Delimitación de la noción de ayudas y subvenciones públicas
  - 2.5.3. Umbrales cuantitativos de las ayudas públicas
  - 2.5.4. Vigencia temporal de la sujeción

#### 3. CONDICIONES DE LA PUBLICACIÓN

- 3.1. Medio de publicación
  - 3.1.1. Sedes electrónicas, páginas web y portales de internet
  - 3.1.2. Portales de Transparencia

- 3.1.3. Publicación en páginas webs de titularidad de otra entidad
  - 3.2. Accesibilidad de la información
  - 3.3. Calidad de la información
  - 3.4. Condiciones temporales
  - 3.5. Responsable del portal e intercomunicación
  - 3.6. Límites de la publicidad activa
4. CONTROL Y RESPONSABILIDAD
- 4.1. Controles externos
    - 4.1.1. Ámbito estatal
    - 4.1.2. Ámbito autonómico y local
  - 4.2. Régimen sancionador
    - 4.2.1. El régimen sancionador en la LTAIBG
    - 4.2.2. El régimen sancionador en la legislación autonómica
  - 4.3. Evaluación del cumplimiento de las obligaciones legales

### **TERCERA PARTE - LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA**

#### **CAPÍTULO LVII - LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LAS DISPOSICIONES SANCIONADORAS DESFAVORABLES. EL PRINCIPIO DE NON BIS IN IDEM**

*María M. Pardo López*

1. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
- 1.1. Régimen jurídico de la potestad sancionadora de la Administración: el Derecho administrativo sancionador
    - 1.1.1. El discutido concepto de sanción, prius lógico de la potestad sancionadora de la Administración y el Derecho administrativo sancionador
    - 1.1.2. El Derecho administrativo sancionador, un sector del ordenamiento descuidado por el legislador
    - 1.1.3. El Derecho administrativo sancionador en perspectiva doctrinal
  - 1.2. La potestad sancionadora de la Administración en perspectiva histórica
    - 1.2.1. La expansión material de la potestad sancionadora: el largo camino desde las medidas de policía
    - 1.2.2. La progresiva incorporación de garantías inspiradas en el Derecho penal
  - 1.3. Fundamento de la potestad sancionadora de la Administración Pública
    - 1.3.1. Fundamento normativo de la potestad sancionadora
    - 1.3.2. Fundamento material de la potestad sancionadora
  - 1.4. Naturaleza y caracteres de la potestad sancionadora de la Administración Pública

1.4.1. Potestad administrativa en sentido material v. potestad administrativa en sentido formal

1.4.2. Potestad administrativa reglada v. potestad administrativa discrecional

1.4.3. Potestad administrativa instrumental e implícita

1.5. El principio de oportunidad y la potestad sancionadora de la Administración

1.5.1. Medidas admonitorias

1.5.2. Medidas transaccionales o restaurativas

2. EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LAS DISPOSICIONES SANCIONADORAS DESFAVORABLES

3. LA PROHIBICIÓN DE BIS IN ÍDEM EN DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

3.1. Naturaleza jurídica de la prohibición de bis in idem

3.2. Las vertientes del principio de non bis in idem en Derecho administrativo sancionador

3.3. (Algunas) cuestiones pendientes relacionadas con la prohibición de bis in idem en Derecho administrativo sancionador

3.3.1. Tramitación sucesiva de un procedimiento administrativo sancionador tras un proceso penal absolutorio

3.3.2. Tramitación simultánea y tramitación sucesiva de procedimientos administrativos sancionadores. Especial consideración de la caducidad del procedimiento sancionador

## **CAPÍTULO LVIII - PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y TIPICIDAD. TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y SANCIONES**

*Anabelén Casares Marcos*

1. INTRODUCCIÓN

2. RECONOCIMIENTO Y LEGITIMACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA

2.1. Traslación de los principios y garantías penales al ámbito sancionador administrativo

2.2. Modulación de los principios penales aplicables al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración

3. Sujeción al principio de legalidad DE LA potestad sancionadora de la administración

3.1. Garantía formal: la reserva de ley

3.1.1. Reserva de ley y normas con rango legal

3.1.2. Reserva relativa de ley y colaboración reglamentaria

A) Reenvío normativo y normas sancionadoras en blanco

B) Conceptos jurídicos indeterminados

C) A modo de síntesis

3.1.3. Modulaciones más significativas de la reserva de ley en el ámbito sancionador administrativo

- A) Normas preconstitucionales
- B) La relación de sujeción especial
- C) Ordenanzas locales

### 3.2. Garantía material: tipicidad

#### 3.2.1. Mandato de tipificación al legislador

- A) Determinación de la infracción
- B) Concreción de la sanción

#### 3.2.2. Mandato de la tipificación para el operador jurídico

## 4. REFLEXIÓN FINAL

# **CAPÍTULO LIX - CONCEPTO DE SANCIÓN. RESPONSABLES DE LAS INFRACCIONES**

*Manuel Rebollo Puig*

## 1. CONCEPTO DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA

- 1.1. Necesidad del concepto de sanción
- 1.2. Definición de sanción administrativa
- 1.3. El contenido aflictivo de las sanciones
- 1.4. La sanción ha de ser la consecuencia de una conducta ilícita
- 1.5. El necesario carácter retributivo
- 1.6. Criterio adicional para identificar las normas y los actos sancionadores: su calificación formal o nomen iuris
  - 1.6.1. La calificación normativa de las medidas previstas
  - 1.6.2. La calificación formal de la medida acordada en un acto administrativo
- 1.7. La noción material de pena según el TEDH. Los criterios Engel
- 1.8. La noción de pena según el TJUE
- 1.9. La penetración de los criterios Engel en la jurisprudencia del Tribunal Supremo
- 1.10. Casuística

## 2. RESPONSABLES DE LAS INFRACCIONES

- 2.1. Cuestiones que se abordarán y principios que han de presidir las soluciones
- 2.2. Responsabilidad sancionadora de personas jurídicas y entes sin personalidad
- 2.3. Responsables por autoría
- 2.4. Responsables por participación
- 2.5. Preceptos legales específicos sobre responsables de las infracciones y su interpretación conforme a la Constitución
- 2.6. Responsabilidad sancionadora de empleadores y empleados
- 2.7. Responsabilidad sancionadora de los administradores de personas jurídicas

2.8. Sanción en caso de varios responsables de una misma infracción: responsabilidad individual o solidaria

2.9. ¿Transmisión de la responsabilidad en caso de muerte o extinción?

2.10. Responsables solidarios y subsidiarios del pago de sanciones

## **CAPÍTULO LX - ACTUACIONES PREVIAS Y CONEXIONES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CON OTRAS ACTUACIONES**

*Pedro Brufao Curiel*

### **1. INTRODUCCIÓN**

**2. LAS PREVISIONES GENERALES SOBRE LA INFORMACIÓN Y LAS ACTUACIONES PREVIAS EN LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

### **3. LAS ELEMENTOS PROPIOS DE LA INFORMACIÓN Y LAS ACTUACIONES PREVIAS**

3.1. Las previsiones de la Ley del Procedimiento Administrativo Común

3.2. Los hechos objeto de las actuaciones previas y su valor jurídico

3.3. La identificación de las personas responsables

3.4. El transcurso del tiempo en las actuaciones previas y sus efectos en la caducidad del procedimiento

### **4. LA DENUNCIA COMO FORMA DE INICIAR EL PROCEDIMIENTO Y SU FUNCIÓN EN LAS ACTUACIONES PREVIAS**

4.1. Consideraciones básicas sobre el concepto de denuncia

4.2. Los elementos que caracterizan la denuncia administrativa

### **5. CONCLUSIONES**

## **CAPÍTULO LXI - EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

*Lucía Casado Casado*

### **1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COMO GARANTÍA ESENCIAL**

1.1. La relevancia del procedimiento administrativo

1.2. La relevancia del procedimiento administrativo sancionador en particular

1.2.1. Las razones que justifican su existencia

1.2.2. El principio de garantía del procedimiento: la prohibición de imposición de sanciones administrativas sin un procedimiento previo

### **2. EL MARCO JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

2.1. Las previsiones constitucionales

2.2. La regulación infraconstitucional

2.2.1. La normativa predecesora: la LRJPAC y el RPEPS

2.2.2. La actual fragmentación de la regulación de la potestad sancionadora en dos normas: la LRJSP y la LPAC

2.2.3. La regulación del procedimiento administrativo sancionador en la LPAC: su consideración como un procedimiento administrativo común especializado

- A) La regulación de las especialidades del procedimiento administrativo sancionador (remisión)
- B) La reserva de ley para nuevos trámites del procedimiento administrativo sancionador
- C) El alcance de la posibilidad de establecimiento de especialidades reglamentarias
- D) Los procedimientos administrativos sancionadores excluidos de la LPAC

### 3. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES A RESPETAR EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

3.1. La aplicación matizada de las garantías del proceso penal al procedimiento administrativo sancionador: la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa

3.2. Los derechos fundamentales del artículo 24.2 de la CE aplicables en el procedimiento administrativo sancionador

3.2.1. El derecho a la defensa

3.2.2. Los derechos instrumentales para la garantía efectiva del derecho de defensa

- A) El derecho a ser informado de la acusación
- B) El derecho a no declarar contra sí mismo y el derecho a no confesarse culpable
- C) El derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa
- D) El derecho a la asistencia letrada
- E) El derecho a la presunción de inocencia

3.3. Los derechos fundamentales del artículo 24.2 de la CE no aplicables en el procedimiento administrativo sancionador

3.3.1. El derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley

3.3.2. El derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas

3.4. El alcance y la relevancia de las garantías constitucionales: las consecuencias de su vulneración

### 4. OTROS DERECHOS DE LA PERSONA PRESUNTA RESPONSABLE Y OTRAS GARANTÍAS RECOGIDOS EN LA LPAC

4.1. La obligada separación orgánica entre la fase instructora y la fase sancionadora

4.2. Los derechos de la persona presunta responsable incluidos en la LPAC

4.2.1. Los derechos que corresponden a cualquier persona interesada en los procedimientos administrativos (remisión)

4.2.2. Los derechos específicos en los procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora

- A) El derecho a conocer determinados datos del procedimiento sancionador
- B) El derecho a la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario

4.3. El sometimiento del procedimiento a un plazo

5. LAS ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

6. LA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE NATURALEZA SANCIONADORA

7. LA TRAMITACIÓN DE URGENCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE NATURALEZA SANCIONADORA

## **CUARTA PARTE - RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EXTRA CONTRACTUAL DEL SECTOR PÚBLICO**

### **CAPÍTULO LXII - EL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL: BASES CONCEPTUALES, HISTÓRICAS Y CONSTITUCIONALES. TIPOS DE IMPUTACIÓN**

*Luis Medina Alcoz*

1. BASES CONCEPTUALES

- 1.1. Concepto y delimitación con figuras afines
- 1.2. Funciones y efectos

2. BASES HISTÓRICAS

- 2.1. El paradigma de la responsabilidad personal de los oficiales
  - 2.1.1. Antiguo Régimen y Cortes de Cádiz
  - 2.1.2. Comienzos del Estado liberal
- 2.2. La responsabilidad directa del Estado como nuevo paradigma
- 2.3. La inmunidad patrimonial de la Administración como producto genuino del Derecho administrativo: mecanismos
  - 2.3.1. Reclamación administrativa previa y otras trabas procedimentales
  - 2.3.2. Exigencia de previsión legal de las indemnizaciones por daño lícito sacrificial
  - 2.3.3. Negación de la responsabilidad directa de la Administración por ilícito del funcionario
- 2.4. Propuestas académicas ante la inmunidad patrimonial de la Administración
- 2.5. Un nuevo sistema de responsabilidad directa de la Administración
- 2.6. La drástica simplificación del sistema

3. BASES CONSTITUCIONALES

4. TIPOS DE imputación

- 4.1. La imputación de conductas
- 4.2. La imputación causal de daño
  - 4.2.1. La causalidad y su prueba. La llamada doctrina de la pérdida de oportunidad
  - 4.2.2. Adecuación y criterios funcionalmente equivalentes
- 4.3. La imputación subjetiva del daño a título de sacrificio, culpa o ilegalidad
  - 4.3.1. El sacrificio especial
  - 4.3.2. La culpa
  - 4.3.3. Ilegalidad, culpa y “margen de tolerancia” en la responsabilidad por acto administrativo

## **CAPÍTULO LXIII - IMPUTABILIDAD DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**

*M<sup>a</sup> Consuelo Alonso García*

### **1. LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD**

- 1.1. Definición
- 1.2. La concurrencia de sujetos en la aparición de la lesión: intervención de la víctima y el hecho de un tercero
  - 1.2.1. Comportamiento de la víctima
  - 1.2.2. Intervención de un tercero
- 1.3. La fuerza mayor y el desconocimiento científico como causas de exención de la responsabilidad administrativa

### **2. LOS SUJETOS RESPONSABLES**

- 2.1. La Administración responsable
  - 2.1.1. Responsabilidad subsidiaria de la Administración por delitos cometidos por sus funcionarios
  - 2.1.2. Responsabilidad subsidiaria de la Administración expropiante frente al incumplimiento del deber del pago del justiprecio por el beneficiario privado
- 2.2. El régimen jurídico de la responsabilidad de los organismos públicos y entidades de Derecho público y entidades de Derecho privado vinculados o dependientes de las Administraciones públicas
  - 2.2.1. La responsabilidad patrimonial de los organismos públicos y entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas (art. 2.2 a) LRJSP)
  - 2.2.2. La responsabilidad patrimonial de las entidades de Derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas (art. 2.2 b) LRJSP)
- 2.3. Responsabilidad concurrente
  - 2.3.1. Responsabilidad concurrente de las Administraciones públicas

2.3.2. Breve apunte sobre la repercusión por el Estado español de las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea a las Administraciones públicas autoras materiales del mismo

2.3.3. Concurrencia con sujetos privados: Responsabilidad de contratistas y concesionarios

- A) Determinación del sujeto responsable y títulos de imputación a la Administración por los daños ocasionados a terceros en la ejecución del contrato
- B) Régimen jurídico aplicable a la responsabilidad del contratista
- C) El requerimiento previo potestativo a la Administración contratante
- D) Procedimiento administrativo y proceso judicial
- E) Acción de regreso contra el concesionario

2.4. Responsabilidad de las autoridades y funcionarios públicos (acción de regreso)

2.4.1. Definición y finalidad de la acción de regreso

2.4.2. Obligación para la Administración de exigirla y elementos que han de concurrir para su exigencia

2.4.3. Procedimiento administrativo para el ejercicio de la acción

2.4.4. Diferencia de acciones

2.5. El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas mediante seguros privados

2.5.1. Justificación del contrato del seguro de la Administración

2.5.2. Régimen jurídico sustantivo aplicable y jurisdicción competente

2.5.3. Situación procesal de demandados y codemandados y las responsabilidades que para ambos dimanar del juicio contencioso-administrativo

## **CAPÍTULO LXIV - EL DAÑO Y SU REPARACIÓN**

*Elisa Moreu Carbonell*

### **1. LESIÓN O DAÑO INDEMNIZABLE**

1.1. Daño efectivo

1.1.1. Daños futuros y expectativas

1.1.2. En especial, la valoración de la pérdida de oportunidad

1.2. Daño evaluable económicamente

1.3. Daño individualizado

### **2. DAÑO ANTIJURÍDICO**

2.1. Causas de justificación que excluyen la antijuridicidad del daño

2.2. Los riesgos del progreso

### 3. EL PRINCIPIO DE REPARACIÓN INTEGRAL: CRITERIOS PARA LA CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO

- 3.1. La cuantificación del daño material
  - 3.1.1. Valoración de bienes muebles
  - 3.1.2. Valoración de animales
- 3.2. La cuantificación de la muerte y de los daños personales
- 3.3. En especial, el daño moral
- 3.4. Modulación de la indemnización en caso de concurrencia de culpas

### 4. CÁLCULO DE LA INDEMNIZACIÓN Y PAGO

- 4.1. Momento temporal para el cálculo de la indemnización
- 4.2. ¿A quién corresponde determinar el quantum indemnizatorio? Aspectos procesales
- 4.3. Compatibilidad con otras prestaciones
- 4.4. Tratamiento tributario de la indemnización
- 4.5. Actualización de la indemnización e intereses de demora

## **CAPÍTULO LXV - RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO LEGISLADOR Y POR INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA**

*Gabriel Doménech Pascual*

### 1. INTRODUCCIÓN

### 2. RESPONSABILIDAD POR LEYES AJUSTADAS A DERECHO

- 2.1. La jurisprudencia inicial
- 2.2. El vano intento legislativo de contención
- 2.3. ¿Responsabilidad o expropiación?
- 2.4. La distinción entre regulaciones expropiatorias y limitaciones no indemnizables de derechos
  - 2.4.1. Criterios utilizados por la jurisprudencia y la doctrina españolas
  - 2.4.2. El criterio del justo equilibrio empleado por el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos
  - 2.4.3. Costes y beneficios de compensar una privación de derechos

### 3. RESPONSABILIDAD POR LEYES CONTRARIAS A DERECHO

- 3.1. La jurisprudencia inicial del Tribunal Supremo
- 3.2. Modulaciones jurisprudenciales
  - 3.2.1. El Estado no responde cuando la sentencia anulatoria declara consolidadas ciertas situaciones nacidas al amparo de la ley inconstitucional
  - 3.2.2. Daños causados por leyes contrarias al Derecho de la Unión Europea
- 3.3. La regulación establecida en las Leyes 39 y 40/2015

### 3.4. Modulaciones jurisprudenciales

3.4.1. Leyes autoaplicativas favorables

3.4.2. Concepto amplio de "recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño"

3.4.3. Interpretación laxa del requisito de la invocación previa de la ilicitud de la ley

3.4.4. No necesidad de una previa sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

3.4.5. Suspensión del plazo de un año para exigir la responsabilidad

3.4.6. Momento de la producción del daño

### 3.5. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de junio de 2022

3.5.1. Vulneración del principio de efectividad

3.5.2. No vulneración del principio de equivalencia

### 3.6. Más modulaciones jurisprudenciales

3.6.1. El Estado responde aun cuando la sentencia anulatoria haya declarado consolidados las situaciones y los actos surgidos en aplicación de la ley inconstitucional

3.6.2. La necesidad de solicitar la rectificación de autoliquidaciones tributarias

### 3.7. Crítica de la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado por leyes contrarias a Derecho

3.7.1. Articulación de las acciones de tutela de los derechos afectados por una ley inconstitucional

A) La solución vigente: la acción de responsabilidad es independiente de la acción de revisión

B) La regla aplicable en el Derecho de la Unión europea y el Derecho comparado: el carácter subsidiario y dependiente de la acción de responsabilidad

C) La tutela plena e inmediata frente a las situaciones y los actos nacidos de la aplicación de la norma contraria a Derecho es siempre preferible a una ulterior tutela resarcitoria

D) Incongruencia con los preceptos que disponen la conservación de ciertas situaciones nacidas de la aplicación de normas contrarias a Derecho

E) ¿Antijuridicidad del daño impuesto mediante una resolución firme que sigue produciendo efectos jurídicos?

F) El carácter subsidiario y dependiente de la ulterior acción resarcitoria induce al perjudicado a escoger el tipo de tutela socialmente más eficiente

G) La revisión de situaciones firmes es siempre preferible a la responsabilidad patrimonial por los daños derivados de éstas

H) Agregación, tramitación y resolución eficiente de los litigios masivos resultantes

I) Impugnar las situaciones y los actos originados en la aplicación de una ley contraria a Derecho no constituye una carga desproporcionada

### 3.7.2. Requisitos sustantivos de la responsabilidad patrimonial del Estado por leyes contrarias a Derecho

- A) Los requisitos deberían ser sustancialmente los mismos para todas las leyes contrarias a Derecho
- B) Responsabilidad objetiva o por negligencia
- C) Violación de una norma que confiere derechos a los particulares afectados
- D) Relación de causalidad

## **CAPÍTULO LXVI - LA ACCIÓN Y EL PROCEDIMIENTO DE EXIGENCIA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**

*Lucía Alarcón Sotomayor*

### 1. BASES CONSTITUCIONALES Y REGULACIÓN

1.1. Bases constitucionales

1.2. Regulación

### 2. LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### 3. LA EXIGENCIA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVIO: REGLA GENERAL Y EXCEPCIONES

3.1. Regla general: la necesidad de procedimiento previo sea cual sea la actividad que cause el daño y aun cuando lo cause un ente instrumental de Derecho Público. Problemas con relación a los daños causados por sociedades mercantiles y fundaciones públicas

3.2. Excepciones a la regla general: casos en que la indemnización se pide como pretensión complementaria a la de anulación del acto en vía judicial

### 4. LA LEGITIMACIÓN

4.1. La legitimación activa: el perjudicado y otros interesados

4.1.1. El perjudicado

4.1.2. Otros interesados

4.2. La legitimación pasiva: la Administración y otros codemandados

4.2.1. La Administración

4.2.2. Otros codemandados

### 5. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: FASES Y TRÁMITES

5.1. Consideración previa: la aplicación de las normas generales sobre el procedimiento administrativo común

5.2. Las fases y los trámites

### 6. EL PLAZO PARA RECLAMAR Y SU PRESCRIPCIÓN

6.1. Cuestiones generales: un año de prescripción susceptible de interrupción

6.2. El primer día y el último del plazo para reclamar

6.2.1. El día inicial

- A) Regla general
- B) Reglas especiales

6.2.2. El día final

6.3. La interrupción del transcurso del plazo

6.3.1. Significado

6.3.2. La interrupción por la reclamación de responsabilidad patrimonial en vía administrativa o contencioso-administrativa

6.3.3. La interrupción por la incoación de oficio del procedimiento administrativo

7. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO POR RECLAMACIÓN DEL PERJUDICADO O DE OFICIO

7.1. Por reclamación del perjudicado

7.2. De oficio

8. INSTRUCCIÓN: TRÁMITES ESPECÍFICOS, IMPULSIÓN DE OFICIO E INADMISIÓN DE LA RECLAMACIÓN

9. EL INFORME DEL SERVICIO QUE HAYA CAUSADO LA POSIBLE LESIÓN

10. EL TRÁMITE DE PRUEBA

11. EL DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO U ÓRGANO CONSULTIVO EQUIVALENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

12. LA FASE DE TERMINACIÓN. EN ESPECIAL, LA TERMINACIÓN CONVENCIONAL

12.1. Formas de terminación del procedimiento

12.2. La terminación por convenio

13. LA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO

14. PLAZO MÁXIMO DEL PROCEDIMIENTO, CONSECUENCIAS DE SU SUPERACIÓN Y RECURSOS

**QUINTA PARTE**

**AYUDAS Y SUBVENCIONES**

**CAPÍTULO LXVII**

**CONCEPTO Y ELEMENTOS DE LA SUBVENCIÓN**

*Germán Fernández Farreres*

1. UNA PRECISIÓN PREVIA

2. CONCEPTO DE SUBVENCIÓN

2.1. Objeto

2.2. Sujetos: otorgante y beneficiario. Remisión

2.3. El requisito de la afectación

2.4. La inexistencia de contraprestación directa del beneficiario: la entrega dineraria se realiza "a fondo perdido"

### 3. SUPUESTOS QUE NO TIENEN LA CONDICIÓN JURÍDICA DE SUBVENCIÓN

### 4. SUPUESTOS NO COMPRENDIDOS Y EXCLUIDOS DEL ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN

4.1. Supuestos no comprendidos. En especial, las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones Públicas y sus entes, destinadas a financiar globalmente su actividad en el ámbito propio de las competencias que tienen atribuidas

4.2. Supuestos excluidos. En especial, determinados premios, subvenciones a partidos políticos y grupos parlamentarios, las vinculadas a declaraciones de impacto ambiental, a la cooperación internacional, y los incentivos regionales

### 5. CONSIDERACIONES FINALES

## **CAPÍTULO LXVIII - LOS SUJETOS EN MATERIA DE SUBVENCIONES**

*Elsa Marina Álvarez González*

### 1. Introducción

### 2. Entidades concedentes

2.1. El sector público como sujeto concedente en materia de subvenciones

2.2. Hacia una tipología básica de entidades instrumentales

2.3. Las potestades administrativas como elemento definitorio del ámbito subjetivo de la LGS

2.4. Las fundaciones y otras entidades privadas del sector público como entidades que otorgan subvenciones públicas

2.4.1. Atribución y alcance de la potestad subvencional ejercida por las entidades privadas del sector público

### 3. ENTIDADES COLABORADORAS

### 4. SUJETOS BENEFICIARIOS

## **CAPÍTULO LXIX - PROCEDIMIENTOS DE OTORGAMIENTO DE SUBVENCIONES: ESTABLECIMIENTO Y CONCESIÓN**

*Antonio Bueno Armijo*

### 1. LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES Y LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS COMUNES SINGULARES

1.1. El dinero público como recurso escaso y la respuesta de la Ley General de Subvenciones

1.2. Los principios comunes al establecimiento de subvenciones

1.3. Los principios comunes a todas las formas de concesión de subvenciones

1.4. La regulación de los procedimientos de concesión de subvenciones como “procedimientos administrativos comunes singulares”

## 2. REQUISITOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE SUBVENCIONES

2.1. La competencia para el establecimiento de subvenciones

2.2. El plan estratégico de subvenciones

2.2.1. El establecimiento y el contenido de los planes estratégicos de subvenciones

2.2.2. El control del cumplimiento de los planes estratégicos de subvenciones

2.3. Las bases reguladoras

2.3.1. Objeto y naturaleza de las bases reguladoras de subvenciones

2.3.2. El contenido de las bases reguladoras de subvenciones. En especial, la delimitación de los posibles beneficiarios

2.4. El control de la Comisión Europea sobre la compatibilidad de la subvención con las normas de competencia del mercado interior

2.4.1. La prohibición general de ayudas de Estado y su control por la Comisión Europea

2.4.2. La incorporación de las reglas sobre el control de ayudas de Estado al régimen jurídico de las subvenciones en España

## 3. EL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN EN CONCURRENCIA COMPETITIVA

3.1. El carácter ordinario del procedimiento de concesión en concurrencia competitiva

3.2. Características del procedimiento: la concurrencia y la competición

3.3. La iniciación del procedimiento

3.3.1. La convocatoria y su publicación

3.3.2. La presentación de solicitudes y la documentación complementaria

3.3.3. El trámite de admisión y subsanación

3.4. La instrucción del procedimiento

3.4.1. La evaluación de las solicitudes

A) La compleja determinación del órgano competente para evaluar las solicitudes: ¿órgano instructor u órgano colegiado?

B) Composición del órgano colegiado

3.4.2. La propuesta de resolución provisional: presentación de alegaciones y reformulación de la solicitud

A) El (imprescindible) trámite de alegaciones

B) La reformulación de las solicitudes

3.4.3. La propuesta de resolución definitiva y la posible aceptación previa del beneficiario

A) Contenido de la propuesta de resolución definitiva

B) La posible aceptación previa del beneficiario y la necesaria presentación de documentación

### 3.5. La resolución del procedimiento

#### 3.5.1. El acto administrativo de resolución del procedimiento

A) Contenido de la resolución de concesión

B) Plazo máximo para resolver y consecuencias de la superación de dicho plazo

#### 3.5.2. La aceptación o renuncia del beneficiario y la posibilidad de nuevas adjudicaciones

#### 3.5.3. La posible impugnación de la resolución

## 4. EL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DIRECTA

### 4.1. El carácter extraordinario de la concesión directa

### 4.2. Las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales

4.2.1. Fundamento y requisitos de la concesión de subvenciones nominativas en las normas de presupuestos

4.2.2. Entes que pueden conceder subvenciones nominativas en sus presupuestos

4.2.3. Procedimiento de concesión de las subvenciones previstas nominativamente en los presupuestos

4.2.4. Las subvenciones previstas nominativamente en los presupuestos de forma recurrente y el problema de las prórrogas presupuestarias

### 4.3. Las subvenciones cuyo otorgamiento o cuantía vengan impuestos por una norma con rango legal

### 4.4. Las subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública

### 4.5. Otros supuestos de concesión directa de subvenciones

4.5.1. La concesión directa de subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea

4.5.2. La concesión directa de subvenciones a inversiones de las Entidades locales en el marco de programas de cooperación económica

4.5.3. La concesión directa de subvenciones en materia de cooperación internacional

4.5.4. La concesión directa de subvenciones de facto

4.5.5. ¿El prorrateo de la subvención como forma de concesión directa?

### 4.6. Otros pretendidos supuestos de concesión directa de subvenciones. En especial, el procedimiento de concesión en concurrencia no competitiva

## **CAPÍTULO LXX - EL REINTEGRO DE SUBVENCIONES**

*Javier García Luengo*

1. Introducción. La regulación del reintegro de subvenciones como síntoma de la ineficacia de otras figuras

2. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS CAUSAS DE REINTEGRO

3. EL REINTEGRO COMO ANULACIÓN DE OFICIO

3.1. La revisión de subvenciones obtenidas falseando los requisitos

3.2. La revisión de ayudas de Estado contrarias al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

3.3. En especial, los límites de la tutela judicial ante los tribunales nacionales

4. EL REINTEGRO DE SUBVENCIONES VÁLIDAS

4.1. El incumplimiento del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentaron la concesión de la subvención

4.2. Incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente

4.3. El incumplimiento de la obligación de adoptar medidas de difusión

4.4. Reintegro por imposibilidad de verificar el cumplimiento de las condiciones de la subvención

4.5. Reintegro por incumplimiento de obligaciones asociadas a la concreta subvención concedida

4.6. Causas de reintegro establecidas en la normativa reguladora de la subvención

4.7. Otros supuestos de reintegro recogidos en la Ley General de Subvenciones

5. LA OBLIGACIÓN DE REINTEGRO

5.1. La naturaleza de los créditos a reintegrar

5.2. Los obligados al reintegro

5.3. La prescripción de la obligación de reintegrar

6. EL PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO

6.1. Órganos competentes

6.2. Interesados

6.3. Iniciación del procedimiento

6.4. La tramitación del procedimiento

6.5. Plazo para resolver y notificar

6.6. La resolución del procedimiento de reintegro

## **CAPÍTULO LXXI - EL CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO DE SUBVENCIONES**

*Jorge Agudo González*

1. INTRODUCCIÓN

## 2. BASES DEL SISTEMA DE CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO

### 2.1. Base constitucional del sistema de control

2.2. Bases dogmáticas del sistema de control: sobre la subvención, la relación jurídica subvencional y la legitimidad administrativa

## 3. REFLEXIONES A LA VISTA DE LOS ELEMENTOS ESTRUCTURANTES DEL SISTEMA DE CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO

### 3.1. La “paradoja del control”

3.1.1. Controles continuos en los que los sujetos controlados son los mismos, cuyo objeto es similar y en los que los parámetros de control son semejantes

- A) Sobre el objeto de control y los sujetos controlados
- B) Sobre la articulación del juicio de contraste propio de toda forma de control

3.1.2. Sobre los órganos de control y los procedimientos de control económico-financiero de subvenciones. Controles que dan lugar a más controles

- A) Sobre los órganos que tienen atribuida la función de control
- B) Sobre los procedimientos de control
- C) Facultades y garantías de quienes intervienen o se ven afectados por los procedimientos

### 3.2. Consecuencias jurídicas de los controles

3.2.1. Consecuencias jurídicas de los controles internos ex ante y ex post

- A) Efectos inmediatos a lo largo de la tramitación del procedimiento
- B) La materialización de las consecuencias jurídicas previstas por el órgano de control: invalidez o eliminación del acto y reintegro

3.2.2. Consecuencias jurídicas de los mecanismos de control externos