

Índice

Prólogo	33
Introducción	35
Abreviaturas.....	37
TEMA 1. ORÍGENES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	45
I. LA SOMBRA DEL PODER PÚBLICO.....	45
1. Ubi societas, ibi ius publicum	45
2. El oxígeno del poder público	46
3. Derecho administrativo auténtico.....	47
II. GÉNESIS Y DESARROLLO	48
4. Antecedentes remotos.....	48
A) Antiguo Egipto: las obras públicas	48
B) China milenaria: la estabilidad de la burocracia	49
C) Grecia: el florecimiento de la política.....	49
5. Antigua Roma: embrión de derecho administrativo.....	50
6. La etapa oscura de la Edad Media.....	52
7. El resplandecimiento de la Edad Moderna	53
8. El caso de España.....	54
9. El impacto de la Revolución francesa.....	56
TEMA 2. ADMINISTRACIÓN Y DERECHO.....	59
I. FISONOMÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	59
1. La Administración Pública: concepto.....	59
2. La Administración como complejo orgánico	60
3. La Administración como brazo integrado en el Poder Ejecutivo, en el marco de la división de poderes	60

4. La Administración como gestora del interés general, vinculado a la idea de Estado social.....	62
II. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....	63
5. Señas de identidad.....	63
6. Manifestaciones del gobierno de lo público.....	64
III. SISTEMAS DE SOMETIMIENTO.....	65
7. Orígenes.....	65
8. <i>Rule of law</i> (sistema judicial o sajón).....	66
9. <i>Régimen administratif</i> (sistema administrativo o continental).....	66
TEMA 3. TENDENCIAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	68
I. CONTEXTO.....	68
1. Globalización.....	68
2. Conquistas.....	69
3. Retos.....	70
II. EL CASO ESPAÑOL.....	71
4. Manifestaciones singulares.....	71
5. La buena administración.....	74
6. La simplificación administrativa.....	75
7. La inteligencia artificial.....	77
A) Impacto en el Derecho Administrativo.....	77
B) Hacia el futuro.....	82
TEMA 4. LA LUCHA CONTRA LAS INMUNIDADES E ILEGALIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN.....	87
I. CONQUISTAS PAULATINAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	88
1. Del poder administrativo bruto al poder administrativo legítimo.....	88
2. Los actos políticos.....	88
3. Los actos discrecionales: significación y modalidades.....	89
4. Técnicas de control de los actos discrecionales.....	91
5. Los poderes reglamentarios.....	92
A) Función y expansión.....	92
B) Control.....	93
II. AVANCES Y RETROCESOS EN LA LJCA.....	94
6. Garantías de la supervisión judicial efectiva.....	94
A) Medidas cautelares y medidas ejecutorias de sentencias.....	94
B) Prerrogativas procesales con buena salud.....	95
7. Las fronteras de la justicia administrativa.....	95
A) La prohibición de interferencia judicial en el desarrollo de las funciones administrativas.....	95
B) La mediación que gotea.....	96
C) Territorios de ilegalidad inexplorados.....	97
III. CONTROLES DE LEGALIDAD NO JURISDICCIONALES.....	98
8. Controles jurídicos internos.....	98

9.	Controles por Administraciones de tutela	98
10.	Controles por órganos de auxilio parlamentario	99
	A) Defensores del Pueblo y homólogos	99
	B) Tribunal de Cuentas y órganos similares autonómicos	99
TEMA 5. INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS NORMAS.....		101
I.	INTERPRETACIÓN.....	101
1.	La misión de interpretar: dimensiones y herramientas.....	101
2.	Principios interpretativos estructurales.....	102
3.	El art. 3.1 del Código Civil	103
	A) Criterio lingüístico.....	104
	B) Criterios lógicos	104
	C) Criterios estructurales.....	104
	D) Criterios normativos	105
	E) Criterios extranormativos.....	105
4.	Jerarquía y armonía de criterios	105
II.	APLICACIÓN	106
5.	Aplicación espacial.....	106
6.	Aplicación temporal: vigencia	107
	A) Inicio	107
	B) Duración	108
	C) Suspensión	108
	D) Derogación	109
	E) Anulación.....	109
7.	Principio de confianza legítima	109
8.	La analogía.....	110
9.	La equidad	111
	A) Recepción legal y funcionalidad	111
	B) Manifestaciones en el Derecho administrativo.....	113
TEMA 6. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO.....		115
I.	SISTEMA DE FUENTES.....	116
1.	Utilidad del concepto de ordenamiento jurídico de Santi Romano	116
2.	La utilidad del sistema de fuentes del derecho de Hans Kelsen	117
3.	Pirámide jurídico-administrativa española	118
4.	Desequilibrios y tensiones en las fuentes jurídicas	119
5.	Desafíos para la adaptación del sistema jurídico-administrativo	119
II.	DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL	121
6.	Etapas del Derecho administrativo español: señas de identidad.....	121
	A) Primera etapa (1978-1985).....	121
	B) Segunda etapa (1986-2008)	122
	C) Tercera etapa (2009-2014)	122
	D) Última etapa (2015-)	123
7.	La incorporación del derecho comunitario al derecho interno	123

8. Notas estructurales del derecho administrativo español.....	124
9. Rasgos coyunturales del derecho administrativo vigente	125
III. CONTEXTO COMPLEMENTARIO.....	126
10. El <i>Soft law</i> administrativo.....	126
11. La Ciencia de la Administración.....	127

TEMA 7. LOS PRINCIPIOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO 129

I. PRINCIPIOS JURÍDICOS.....	129
1. Origen, función y extensión.....	129
2. Principios generales del derecho	130
3. Principios directrices	131
4. Principios de actuación.....	132
5. Principios de garantía	133
6. Principios de organización.....	134
7. Principios sectoriales	135

TEMA 8. EL SOMETIMIENTO PLENO A LA LEY Y AL DERECHO..... 137

I. PRINCIPIO DE JURIDICIDAD.....	137
A) El principio de juridicidad.....	137
B) El estado de Derecho.....	138
C) La tutela judicial efectiva	139
II. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.....	140
1. Orígenes.....	140
2. Recepción constitucional.....	141
3. La cuestión de la vinculación del Ejecutivo a la Ley.....	141
A) Vinculación positiva versus vinculación negativa.....	141
B) Posición reforzada del Ejecutivo.....	143
C) Especialidad en el ámbito local.....	143
4. Funciones del principio	144
III. TENSIONES Y DEFORMACIONES.....	144
5. Falsos amigos	144
6. Aliados (controles).....	145
7. Enemigos (perversiones).....	146

TEMA 9. LA CONSTITUCIÓN Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO..... 148

I. EXTENSIÓN DE LAS NORMAS CON VALOR CONSTITUCIONAL.....	148
1. La Constitución: valor jurídico.....	148
2. El Bloque de constitucionalidad.....	150
3. Cauce procesal para disipar la inconstitucionalidad de las normas	151
II. IMPACTO ESPECÍFICO EN LOS CIUDADANOS Y EN LA ADMINISTRACIÓN..	151
4. El derecho a la tutela judicial efectiva.....	151
5. Derechos fundamentales, garantías institucionales y expectativas legítimas.....	152

6. Impacto específico en el derecho administrativo.....	153
TEMA 10. LA LEY.....	155
I. LAS LEYES	155
1. Concepto.....	155
2. Función	156
3. Fuerza de Ley	157
4. Clases de leyes.....	158
A) Según la fuente	158
B) Según su rango	158
C) Según los requisitos cualificados de aprobación.....	158
D) Según su tramitación.....	159
5. Unas leyes orgánicas singulares: los Estatutos de Autonomía.....	159
6. Las leyes autonómicas.....	160
II. NORMATIVA CON FUERZA LEGAL	160
7. Los tratados internacionales	160
8. Normas con rango de ley.....	161
A) Los Decretos legislativos	161
B) Los Decretos Leyes	161
III. ARTICULACIÓN ENTRE ORDENAMIENTOS	162
9. Articulación entre el Ordenamiento estatal y el Ordenamiento comunitario	162
10. Articulación entre el Ordenamiento estatal y el Ordenamiento autonómico.....	164
A) Modelo dispositivo	164
B) Garantías de la unidad y coherencia del sistema.....	165
C) Leyes de delimitación de competencias.....	165
TEMA 11. EL REGLAMENTO.....	167
I. SINGULARIDAD DE LAS DISPOSICIONES GENERALES	168
1. Origen y notas.....	168
2. Distinción entre reglamentos y actos.....	168
3. Forma	170
4. Relaciones entre ley y reglamento	170
II. MODALIDADES	172
5. Clases de reglamentos.....	172
A) Reglamentos ejecutivos.....	172
B) Reglamentos independientes.....	172
C) Reglamentos de necesidad.....	174
6. Reglamentos cualificados	174
A) Privilegiados	174
B) Degradados.....	175
7. Las Instrucciones.....	175
III. ELABORACIÓN Y TRAMITACIÓN	177
8. Principios de buena regulación	177
9. Iniciativa vs. inactividad.....	178

10.	Procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos	179
A)	Regulación	179
B)	Tramitación	180
C)	La intervención del Consejo de Estado.....	181
11.	Reglamentos y ordenanzas locales	182
A)	Procedimiento general	182
B)	Requisitos especiales	182
C)	Ámbito material sometido a ordenación.....	183
IV.	EFICACIA Y CONTROL DE VALIDEZ	185
12.	La inderogabilidad singular de los reglamentos.....	185
13.	Control en vía administrativa.....	185
14.	Control jurisdiccional.....	185
15.	Efectos de la invalidez.....	186
TEMA 12. LA JURISPRUDENCIA		189
I.	LA FUERZA DE LAS SENTENCIAS	189
1.	Eficacia y autoridad	189
A)	Las demandas de paz social.....	189
B)	Limitaciones	191
2.	Los grados de vinculación de las sentencias	191
3.	La función complementaria de la jurisprudencia del Supremo	193
4.	Valor práctico de la jurisprudencia	194
II.	LAS OTRAS JURISPRUDENCIAS	195
5.	Jurisprudencia mayor.....	195
6.	Las cuestiones prejudiciales comunitarias	196
7.	Jurisprudencia menor e impropia	197
TEMA 13. CONDICIONAMIENTOS PROCESALES EN LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS ADMINISTRATIVAS		198
I.	ESCOLLOS PROCESALES	198
1.	La inadmisión	198
2.	La desviación procesal	199
3.	Conceptos jurídicos abiertos.....	200
4.	Carga de la prueba de hechos o circunstancias relevantes.....	203
A)	Reglas probatorias.....	203
B)	Las presunciones.....	203
II.	JUSTICIA Y SEGURIDAD JURÍDICA	205
5.	Prescripción y caducidad.....	205
A)	Diferenciación de conceptos	205
B)	Desfavorable para el particular	206
C)	Desfavorable para la Administración.....	207
6.	Firmeza y cosa juzgada	207
7.	Igualdad dentro de la legalidad.....	209

TEMA 14. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO PERSONAS JURÍDICAS 211

I. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. TIPOLOGÍA.....	211
1. La expansión de las administraciones públicas.....	211
A) Pluralidad al servicio de la eficacia.....	211
B) Huida y retorno al redil.....	212
2. Clasificación.....	213
3. Administración pública y Sector Público: juntos pero no revueltos.....	215
4. Personalidad jurídica.....	217
II. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS DE COLABORACIÓN.....	219
5. Lealtad institucional.....	219
6. Manifestaciones del deber de colaboración.....	220
7. Técnicas formalizadas de colaboración estable.....	221
III. RELACIONES DE CONFLICTO.....	223
8. Tensiones e intereses contrapuestos.....	223
9. La necesidad del control.....	224
10. Controles entre Estado y Comunidades Autónomas.....	224
11. Controles del Estado y Comunidades Autónomas sobre entes locales.....	225
12. Controles de los Entes locales sobre las extralimitaciones legislativas.....	226

TEMA 15. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....228

I. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.....	229
1. El reto de la ordenación competencial de todo el poder público.....	229
2. Las competencias del Estado.....	229
3. Deslinde de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas.....	230
4. Tipos de competencias.....	231
5. Las competencias blindadas sobre Justicia.....	232
6. Incidencia de la normativa comunitaria.....	232
7. Técnicas de ajuste y evolución.....	233
II. CRITERIOS SENTADOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	233
8. Vertebración del derecho estatal y autonómico.....	233
9. Interpretación de locuciones constitucionales de reparto competencial.....	234
10. Criterios en situaciones de convergencia competencial.....	235
11. Criterios de contención competencial.....	236

TEMA 16. COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES.....238

I. MARCO GENERAL.....	238
1. Antecedentes.....	238
2. Pilares constitucionales de los intereses locales.....	240
II. COMPETENCIAS MUNICIPALES.....	243
3. Las competencias materiales generales.....	243
4. Los Servicios mínimos locales.....	243

5. Las Competencias delegadas.....	244
6. Las Competencias subsidiarias locales	245
III. COMPETENCIAS PROVINCIALES.....	245
7. Títulos competenciales generales.....	245
8. La asistencia directa a los municipios.....	246

TEMA 17. LA ORGANIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS TERRITORIALES 247

I. LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.....	248
1. Antecedentes.....	248
2. Caracteres del modelo organizativo constitucional.....	249
A) Antropomorfismo.....	249
B) Régimen jurídico	249
C) Rasgos de la Administración del Estado.....	249
3. El Gobierno de la Nación	250
4. La estructura orgánica de la Administración del Estado	252
A) Niveles jerárquicos.....	252
B) Profesionalización.....	253
II. LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	254
5. Modelo a la carta infrautilizado.....	254
6. Régimen organizativo de la Administración autonómica.....	255
III. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	257
7. Tipología de entes locales.....	257
A) Modalidades típicas.....	257
B) Municipios de gran población	257
C) Otros regímenes especiales.....	258
8. Régimen organizativo de la Administración local.....	258
A) Marco normativo	258
B) Caracteres del modelo de organización.....	259

TEMA 18. RÉGIMEN DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL 261

I. CONFIGURACIÓN DE LA ADMINISTRACION INSTITUCIONAL	262
1. La necesidad del sector institucional.....	262
2. Régimen jurídico	263
3. Técnicas de control.....	264
II. CONTROL DE LA EXPANSIÓN DE LOS ENTES INSTRUMENTALES	265
4. Tocata y fuga del derecho administrativo	265
A) Eclosión.....	265
B) Huida peligrosa	265
5. Reconquista del control.....	266
6. La creación de entidades en la Administración General del Estado	268
7. Mecanismos estatales de control	269
8. El llamado Redimensionamiento del Sector Público Local.....	270
9. La reconversión de los Consorcios.....	272

III. RÉGIMEN DE ORGANIZACIÓN Y GOBIERNO DEL SECTOR PÚBLICO INS- TITUCIONAL.....	273
10. Variedad.....	273
11. Organismos Autónomos.....	273
12. Entes Públicos Empresariales.....	274
13. Autoridades administrativas independientes	274
14. Sociedades mercantiles	275
15. Consorcios.....	275
16. Fundaciones	276
17. Las Universidades públicas	276

TEMA 19. LAS CORPORACIONES CON FUNCIONES PÚBLICAS..... 277

I. CORPORACIONES	277
1. Naturaleza.....	277
2. Régimen jurídico	279
3. Clasificación	280
II. TIPOLOGÍA.....	281
4. Las Cámaras Agrarias	281
5. Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación	281
6. Los Colegios Profesionales: naturaleza y funciones.....	282
7. Régimen jurídico colegial.....	285
8. Estructura colegial.....	287
9. Relación de conflicto con las Administraciones públicas	287
III. CORPORACIONES PÚBLICAS DE ESTATUS SINGULAR.....	288
A) Corporación de Radio y Televisión española, S.A. (RTVE).....	288
B) Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE).....	289
C) Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES).....	290

TEMA 20. LA ADMINISTRACION CONSULTIVA 292

I. LO CONSULTIVO	292
1. La función consultiva.....	292
2. Clases de informes.....	293
3. Consultas de fuente representativa	295
II. EL CONSEJO DE ESTADO	296
4. Antecedentes y naturaleza	296
5. Composición	296
6. Funciones.....	297
III. OTROS ALTOS ÓRGANOS CONSULTIVOS.....	298
7. Los consejos consultivos autonómicos	298
8. Servicios jurídicos consultivos: Abogacía general del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado.....	298
9. La Junta Consultiva de Contratación Administrativa	299

TEMA 21. PRERROGATIVAS Y POTESTADES	301
I. AUTOTUTELA.....	302
1. Fundamento y clases	302
2. Autotutela administrativa y tutela judicial efectiva.....	303
II. POTESTADES.....	305
3. Concepto y caracteres	305
4. Potestades de supremacía general y de supremacía especial	307
5. Potestades regladas y discrecionales	308
A) Lo reglado	308
B) Lo discrecional	309
C) Consecuencias de la distinción	309
6. Potestades primarias, potestades secundarias y potestades terciarias	310
7. Amparo normativo.....	310
8. Control del ejercicio de las potestades.....	312
A) Control de oportunidad.....	312
B) Control de legalidad de su ejercicio	313
C) Control de responsabilidad	313
TEMA 22. LAS COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS.....	316
I. CRITERIOS COMPETENCIALES.....	316
1. Competencia: Principios, manifestaciones y límites	316
2. Criterios de distribución de las competencias.....	318
3. Efectos de la extralimitación competencial.....	319
II. TÉCNICAS DE ORDENACIÓN	320
4. Técnicas de ejercicio de la competencia	320
5. La delegación.....	320
6. La avocación.....	321
7. La encomienda de gestión	321
8. La delegación de firma.....	322
9. La suplencia.....	322
10. La delegación intersubjetiva.....	323
III. CONFLICTOS.....	324
11. Conflictos de competencias	324
12. Conflictos de atribuciones.....	324
13. Conflictos jurisdiccionales	325
TEMA 23. MÁSCARAS DEL INTERÉS GENERAL	326
I. VERSIONES	326
1. El interés público	326
A) Una noción enigmática	326
B) Implicaciones de la presencia del interés público.....	328
2. Utilidad pública e interés social.....	330
3. El Orden público	332

4. El Servicio público.....	333
5. El estado de alarma	334
6. La eficacia	336
7. La fuerza de lo fáctico	337
II. LA LUCHA DEL INTERÉS PÚBLICO.....	338
8. La necesidad de evitar zonas impunes.....	338
9. El derecho público aplicado por la jurisdicción civil.....	338
10. El levantamiento del velo de las sociedades públicas	339
11. La responsabilidad subsidiaria de la Administración por impago del justiprecio por las beneficiarias.....	341

TEMA 24. POTESTADES PRIMARIAS: ORGANIZACIÓN. PLANIFICACIÓN. INSPECCIÓN..... 342

I. LA POTESTAD DE ORGANIZACIÓN	342
1. La necesidad de poderes domésticos	342
2. Limitaciones	343
3. Principios y técnicas de organización generales.....	345
4. Principio de relación electrónica.....	346
5. Los órganos colegiados	348
A) Sentido y tipología.....	348
B) Régimen básico de funcionamiento	349
C) El impacto electrónico	351
D) Eficacia	351
II. POTESTAD DE PLANIFICACIÓN.....	353
6. Instrumento de racionalidad	353
A) Necesidad	353
B) Funcionalidad.....	354
7. Variedad terminológica y sectorial	355
8. Los Planes sectoriales	356
9. Los Planes normativos.....	358
10. Valor jurídico	358
A) Naturaleza jurídica	358
B) El doble filo del plan.....	359
C) Fuente de derechos subjetivos, intereses y expectativas	360
III. LA POTESTAD DE INSPECCIÓN.....	361
11. Misión	361
12. Medios.....	362
13. Procedimiento.....	362
14. Tiempo.....	364
15. Eficacia	364

TEMA 25. EL ESTATUTO DEL CIUDADANO..... 366

I. EL SUJETO PASIVO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....	366
1. Persona o ciudadano, pero siempre administrado.....	366

2.	La relación jurídico-administrativa	367
3.	Clases de administrados	368
II.	SITUACIONES JURÍDICAS SUBJETIVAS.....	370
4.	Situaciones jurídicas de ventaja del administrado	370
5.	Situaciones de desventaja o sometimiento.....	371
	A) Menoscabo personal o patrimonial.....	371
	B) Menoscabo de garantías procedimentales.....	371
6.	Situaciones jurídicas mixtas.....	372
III.	VARIACIONES.....	372
7.	Capacidad jurídica y capacidad de obrar	372
8.	El estatuto jurídico del usuario de servicio público.....	374
	A) ¿Cliente o ciudadano?	374
	B) Derechos y expectativas de servicios públicos.....	374
	C) Formas de prestación	375
	D) Contenido	375
9.	La colaboración ciudadana.....	376
TEMA 26. LA ACTUACIÓN JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN.....		378
I.	ACTUACIÓN PÚBLICA.....	378
1.	Desbrozando la actividad administrativa.....	378
2.	Funciones administrativas.....	379
3.	Modalidades de actuación	380
4.	La actividad de fomento	382
	A) Entre el palo y la zanahoria	382
	B) Modalidades	382
	C) Principios.....	383
II.	EL ACTO ADMINISTRATIVO.....	385
5.	Concepto.....	385
6.	Diferencia entre acto general y reglamento	386
III.	ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	387
7.	Elementos subjetivos.....	387
8.	Elementos objetivos	389
9.	Elementos formales	389
	A) Trámites.....	389
	B) La forma de expresión.....	390
IV.	LA MOTIVACIÓN	390
10.	Funcionalidad	390
11.	Técnicas de motivación.....	391
12.	Requisitos de idoneidad.....	392
13.	Consecuencias de la falta de motivación.....	393
TEMA 27. EL RÉGIMEN DEL SERVICIO PÚBLICO		394
I.	EL FENÓMENO DEL SERVICIO PÚBLICO.....	394
1.	Gestión	394

2.	Expansión	395
II.	CONCEPTO Y NOTAS	396
3.	Importancia del concepto de servicio público.....	396
4.	El concepto preconstitucional.....	397
5.	El modelo constitucional.....	398
6.	La reconversión del concepto de servicio público por el impacto comunitario	400
A)	El estado de la cuestión	400
B)	La nueva categoría de servicios de interés general	400
C)	Modalidades	401
D)	Niveles de intervención en los servicios de interés económico general	401
E)	El Servicio Universal	403
 TEMA 28. SISTEMA DE SERVICIOS PÚBLICOS VIGENTE.....		405
I.	MODELO.....	405
1.	Dilemas que afronta el Estado sobre el servicio público	405
2.	Clases	406
3.	Modos de gestión de los servicios públicos	407
II.	CONTENIDO DE CADA SERVICIO PÚBLICO.....	409
4.	Criterios de establecimiento y definición de cada servicio público.....	409
5.	Haz de prestaciones	409
6.	La mentalidad y disposición del funcionario hacia el usuario	411
7.	Garantías.....	411
III.	RESPONSABILIDAD DERIVADA DEL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO.....	412
8.	Sistema de responsabilidad. Requisitos	412
9.	Tópicos típicos	413
 TEMA 29. ACTOS SINGULARIZADOS EN SU CONTROL		416
I.	ACTOS POLÍTICOS	416
1.	Delimitación.....	416
2.	Control judicial.....	417
II.	LOS ACTOS SEPARABLES.....	418
3.	Origen de la teoría.....	418
4.	Manifestaciones sectoriales	419
III.	LOS ACTOS CUASIJURISDICCIONALES	421
5.	Características.....	421
6.	Órganos especiales de porte cuasijurisdiccional	422
7.	Órganos arbitrales	423
IV.	LOS ACTOS DE TRAMITACIÓN	423
8.	Actos cualificados	423
9.	Actos de impugnación diferida.....	424

TEMA 30. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS DICTADOS POR LA ADMINISTRACIÓN.....426

I. CRITERIO SUBJETIVO	426
1. Según la administración y órgano de procedencia	426
2. Según sus destinatarios.....	427
II. CRITERIO FORMAL.....	427
3. Según la forma de exteriorización.....	427
4. Según la actuación o pasividad de la administración	428
III. CRITERIO FUNCIONAL	428
5. Según el margen de decisión del órgano	428
6. Según su eficacia.....	429
7. Según su control jurídico.....	430

TEMA 31. INACTIVIDAD RESOLUTIVA.....432

I. OBLIGACIÓN DE RESOLVER. INCUMPLIMIENTO.....	432
1. Silencio administrativo: origen y fundamento	432
2. Garantías legales de la obligación	433
3. Exenciones	434
4. Limitaciones de las resoluciones sobre las iniciativas reglamentarias.....	434
5. Las razones de la sinrazón de no dar respuesta expresa.....	436
6. Resolución expresa sin entrar en el fondo.....	436
7. Actos tácitos y actos implícitos.....	436
II. TIEMPO PARA RESOLVER.....	438
8. Plazos máximos de resolución.....	438
9. Suspensión del plazo	438
III. SENTIDO Y EFECTOS DEL SILENCIO	440
10. Efectos según el tipo de procedimiento.....	440
A) Procedimientos de oficio	440
B) Procedimientos a solicitud de parte	440
11. Sentido específico: criterios legales y jurisprudenciales.....	441
12. El caso del doble silencio	442
13. Resistencia de la estimación presunta.....	443
14. Certificación del acto presunto.....	444

TEMA 32. INACTIVIDAD IMPUNE, PROSCRITA Y PRESCRITA446

I. INACTIVIDAD IMPUNE.....	446
1. No aprobación de disposiciones o su reforma.....	446
2. Existencia de causa justa para no actuar	448
II. INACTIVIDAD PROSCRITA: TOTAL Y ABSOLUTAMENTE INDEBIDA	449
3. La voluntad de actuar no basta	449
4. Cuando la Administración no cumple con sus obligaciones.....	450
A) Cuando existen compromisos expresos y generales	450
B) Cuando son fuente de derechos para terceros	451

5. Cuando la Administración no cumple con sus actos firmes	452
6. Cuando la Administración no presta el servicio público	454
7. Cuando la Administración no cumple con el fin del bien expropiado	455
A) El derecho de reversión	455
B) Supuestos	455
C) Plazos de ejercicio	456
8. Cuando la Administración no cumple autos y sentencias	456
III. INACTIVIDAD PRESCRITA: LEGALMENTE DEBIDA	457
9. La impuesta por la vinculación positiva de la Ley	457
10. El deber de no interferir en la prestación de servicios	458
A) La supresión de autorizaciones	458
B) Declaración Responsable y Comunicación Previa	459
11. El deber de limitarse a la constancia registral	460
A) Modalidades	461
B) Eficacia	461

TEMA 33. CONDICIÓN DE EFICACIA: EL CONOCIMIENTO DEL ACTO..... 463

I. NOTIFICACIONES	463
1. Funcionalidad	463
2. Principios	464
3. Valor jurídico de las exigencias de notificación	465
4. Condiciones de eficacia	467
5. La notificación en papel	468
A) Modo	468
B) Lugar de notificación	469
C) Localización del receptor. Los intentos	469
6. La notificación electrónica	470
II. PUBLICACIÓN	472
7. Publicación	472
8. Concurrencia de notificación y publicación	473

TEMA 34. EFECTIVIDAD (EFICACIA TEMPORAL) 475

I. INICIACIÓN	475
1. Inmediatez	475
2. Aplazamiento	476
II. SUSPENSIÓN	476
3. Suspensión acordada por la propia Administración en vía de recurso administrativo	476
4. Suspensión acordada por la Administración en vía de revisión de oficio	477
5. Suspensión acordada por los tribunales contencioso-administrativos	478
A) Formalización de la solicitud de suspensión	478
B) Criterios de decisión	479
6. Suspensión acordada por el Tribunal Constitucional	480

III. RETROACTIVIDAD	481
7. Excepcionalidad.....	481
8. Actos anulados que son sustituidos	482
9. Actos favorables a los interesados	483
TEMA 35. EJECUTIVIDAD Y EJECUTORIEDAD.....	485
I. EJECUTIVIDAD	485
1. Prerrogativas de la voluntad administrativa: fundamento.....	485
2. La autotutela declarativa y ejecutividad.....	486
3. Existencia y constancia de la actuación administrativa.....	487
4. La fuerza de la apariencia del acto administrativo.....	488
A) La apariencia de buen derecho de la Administración.....	488
B) La apariencia de buen derecho del particular (fumus boni iuris).....	489
II. LA EJECUCIÓN FORZOSA.....	491
5. Sentido y objeto	491
6. Presupuestos.....	492
7. Medios y criterios de elección.....	493
8. Apremio sobre el patrimonio.....	493
9. Ejecución subsidiaria	495
10. Multa coercitiva	496
11. Compulsión sobre las personas	497
12. La ocupación.....	498
13. La impugnación de los actos de ejecución	498
14. La autorización de entrada en domicilio.....	499
15. El cobro de deudas entre Administraciones públicas: apremio y compensación ..	501
16. La acción de inejecución del particular	503
TEMA 36. INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	504
I. CLAVES DEL RÉGIMEN	504
1. Garantías frente a los errores administrativos.....	504
2. Los cinco pilares de la invalidez	505
3. Nulidad de pleno derecho y Anulabilidad	507
A) Deslinde teórico	507
B) Los extremos se tocan	507
4. La imprescriptibilidad de la acción de nulidad	508
II. NULIDAD DE PLENO DERECHO.....	509
5. La nulidad de las disposiciones generales	509
A) Regla universal.....	509
B) La especial exigencia de motivación de los reglamentos.....	509
C) La firmeza intangible de los actos dictados al amparo del reglamento nulo ..	509
D) La reviviscencia.....	511
6. Supuestos generales de nulidad de pleno derecho	512
7. Supuestos de nulidad previstos en leyes especiales.....	516

III. ANULABILIDAD E IRREGULARIDAD.....	517
8. Actos anulables	517
A) Cajón de sastre	517
B) Los elásticos vicios de forma y tiempo.....	517
9. La escurridiza desviación de poder.....	519
A) Orígenes y recepción vigente	519
B) Ámbito.....	519
C) Prueba	520
D) Consecuencias.....	521
10. Actos administrativos irregulares.....	521

TEMA 37. CONTINGENCIAS DE LA INVALIDEZ 523

I. VICISITUDES.....	523
1. Facilidades para acabar con las nulidades.....	523
2. Conservación	524
3. Convalidación.....	525
4. Conversión	526
II. EXPANSIÓN DE LA INVALIDEZ.....	526
5. La extensión de las pretensiones.....	526
6. Efecto borrado	527
7. Efecto dominó.....	528
8. Efecto cascada	529
III. SUPUESTOS ESPECIALES.....	530
9. Invalidez de las convocatorias.....	530
10. Invalidez judicial de actos idénticos a los propios	531
11. Prácticas abusivas y erradas	532

TEMA 38. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN..... 534

I. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	535
1. Necesidad de regulación.....	535
2. Una materia jurídicamente repartida	535
3. Principios positivizados en la legislación general administrativa (LPAC y LEREJU)	536
A) Legalidad objetiva.....	536
B) Oficialidad	537
C) Preclusión	537
D) Gratuidad.....	538
E) Simplificación.....	538
F) Antiformalismo.....	538
G) Comodidad.....	539
H) Participación.....	539
I) Contradicción.....	540
J) Justificación	540
K) Seguridad jurídica.....	540

4.	Principios positivizados en normativa estructural	541
A)	Transparencia	541
B)	Respeto y consideración en su relación con las autoridades y funcionarios	541
C)	Intervención	541
5.	Un principio transversal: la electronificación	542
II.	ESTATUTO DEL INTERESADO	543
6.	Legitimación: condición de interesados	543
7.	Representantes y habilitados	544
8.	Identificación y firma en el procedimiento	546
9.	Implicaciones	547
10.	Derechos de información	548
11.	Derechos de economía procedimental	548
12.	Derechos de actuación	549

TEMA 39. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: TIEMPO Y FORMAS..... 550

I.	DIMENSIÓN TEMPORAL.....	550
1.	Importancia de los plazos.....	550
2.	Cómputo de plazos.....	552
A)	Reglas de aplicación.....	552
B)	Elasticidad.....	553
II.	DIMENSIÓN FORMAL (DOCUMENTAL).....	554
3.	Los documentos administrativos	554
4.	Transición hacia la plena interconexión de Registros electrónicos	554
5.	Cauces de presentación de documentos.....	556
6.	Registros	556
7.	Archivos.....	557
8.	Documentos de constancia	558
A)	Actas	558
B)	Certificaciones.....	559
C)	Diligencias	562
9.	Tipología documental según su funcionalidad en el procedimiento	562

TEMA 40. EL DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN: INICIACIÓN 563

I.	CONTEXTO E INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	563
1.	Fuentes del procedimiento administrativo	563
2.	El expediente como resultado del procedimiento	565
3.	La iniciación de oficio	566
4.	El denunciante arrepentido.....	567
5.	La iniciación a solicitud del interesado	568
A)	Requisitos.....	568
B)	Incidencias	568
6.	Medidas provisionales.....	569

II. ESPECIALIDADES.....	570
7. En el inicio de los procedimientos sancionadores	570
8. En el inicio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial.....	571

TEMA 41. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO: ORDENACIÓN. TERMINACIÓN.....572

I. LA FASE DE ORDENACIÓN.....	572
1. Instrucción	572
A) Reglas generales	572
B) Procedimientos abreviados	574
2. Fase probatoria.....	574
A) Necesidad y medios.....	574
B) Proposición.....	575
C) Práctica.....	576
3. Los informes.....	576
A) Utilidad	576
B) Plazo	577
C) Exigibilidad y eficacia.....	577
4. Valoración de las pruebas.....	578
A) Carga de la prueba	578
B) Criterios valorativos	579
5. Audiencia.....	580
6. Información pública.....	580
II. LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....	581
7. Terminación sin resolución de fondo	581
8. Terminación con resolución de fondo parcial o dulcificada.....	583
9. Terminación con resolución de fondo rigurosa	584

TEMA 42. REVISIÓN DE DECISIONES EN VÍA ADMINISTRATIVA.....585

I. CRITERIOS LEGISLATIVOS	585
1. Fundamento y vías para la revocación de los actos administrativos	585
2. Figuras afines.....	587
3. Revisión de disposiciones generales	588
4. La revocación de los actos desfavorables por razones de oportunidad.....	588
II. GARANTÍAS.....	589
5. La revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho	589
6. La revisión de actos anulables: lesividad e intervención jurisdiccional	591
7. Suspensión del acto viciado	592
8. Efectos de la revisión.....	592
III. USO Y ABUSO: LÍMITES	593
9. Rectificación de errores	593
10. Desviaciones del procedimiento revisorio	594
11. Límites a la revisión de actos	595

TEMA 43. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	596
I. CONCEPTO Y CLASES	597
1. Fundamento	597
2. Concepto y notas	598
3. Figuras sustitutivas	599
4. Figuras afines	599
5. Reclamaciones previas	600
6. Clases	601
7. Mutaciones	601
A) Reposición preceptiva	601
B) Alzada impropia	602
II. ELEMENTOS	603
8. Objeto	603
9. Administración y órgano competente para resolver	604
10. El recurrente	605
11. Principios generales	606
A) Antiformalismo	606
B) Buena fe	606
C) Preclusión	607
D) Audiencia de los interesados	607
E) Congruencia	608
F) Gratuidad	609
III. EFECTOS	609
12. Efectos de la interposición	609
A) Deber de resolver	609
B) Pendencia	609
C) No suspensión	609
13. La posible inadmisión	610
IV. EFECTOS DE SU RESOLUCIÓN	611
14. Efectos de la resolución administrativa expresa	611
15. Efectos de la resolución tardía	611
V. RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	612
16. La falta de preclusión de los motivos impugnatorios planteados en el recurso administrativo	612
17. Falta o errónea interposición del recurso preceptivo	613
18. Recurso contencioso antes de resolverse el recurso administrativo	615
VI. RECURSO EXTRAORDINARIO	616
19. El recurso extraordinario de revisión	616
 TEMA 44. POLICÍA Y LA POTESTAD SANCIONADORA	 618
I. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE POLICÍA	619
1. Presupuestos y límites	619
2. Requisitos	620
3. Manifestaciones típicas	620

II. MODALIDADES	621
4. Las autorizaciones	621
A) Concepto.....	621
B) Notas.....	622
C) Efectos	624
D) Clases.....	625
E) La revocación de autorizaciones o licencias.....	626
5. Las órdenes.....	628
6. Las advertencias.....	629
7. Las acreditaciones.....	630
A) Acreditación de identidad o condiciones subjetivas	630
B) Acreditación de aptitud.....	631
C) Acreditación de condiciones dignas de protección o relevancia administrativa.....	631
8. Las homologaciones	632
A) Homologaciones académicas	632
B) Homologaciones de aparatos de control metroológico	633
C) Homologaciones industriales.....	634
III. POTESTAD SANCIONADORA	635
9. Naturaleza.....	635
10. Bienes jurídicos protegidos	637
11. Régimen jurídico fragmentado.....	638
12. Las medidas cuasisancionadoras	639

TEMA 45. PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA641

I. FUNDAMENTO LEGAL	641
1. Principio de legalidad: regla general.....	641
2. La excepcional colaboración de la Administración	643
II. EXTENSIÓN PUNITIVA	644
3. Irretroactividad.....	644
4. Principio de tipicidad.....	645
III. SOBRE EL INFRACTOR.....	646
5. Principio de imputabilidad	646
6. Principio de culpabilidad	648
A) Factores determinantes	648
B) Culpabilidad de las personas jurídicas.....	650
C) Especialidad de la responsabilidad en el ámbito tributario	651
IV. SOBRE LAS CONSECUENCIAS	652
7. Principio de proporcionalidad.....	652
A) Manifestaciones.....	652
B) Criterios de graduación en la aplicación	654
C) Degradación de la sanción.....	654
8. Bis in ídem (prohibición de duplicidad punitiva).....	656
A) Fundamento y extensión.....	656
B) Garantías de coordinación administrativa y jurisdiccional	657

TEMA 46. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.....	658
I. DERECHO AL PROCEDIMIENTO.....	658
1. Derecho y garantía del procedimiento	658
2. Tramitación simplificada.....	659
II. DIMENSIÓN PREPARATORIA.....	660
3. Reserva de iniciación de oficio	660
4. Las denuncias.....	661
5. Medidas provisionales.....	662
6. Instrucción previa o reservada	662
III. DIMENSIÓN ALEGATORIA	663
7. Planteamiento de la Administración	663
8. Alegaciones del expedientado.....	664
9. Propuesta de resolución.....	664
IV. DIMENSIÓN PROBATORIA	665
10. Presunción de inocencia.....	665
11. Derecho a la prueba de los hechos imputados	667
12. La presunción de los documentos emitidos por funcionarios cualificados	667
13. La prueba obtenida como hallazgo casual	669
14. La cuestión de la prueba novedosa en sede jurisdiccional.....	669
15. Valoración de la prueba	670

TEMA 47. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR: FORMALIDADES, PLAZOS Y CONSECUENCIAS.....672

I. DIMENSIÓN FORMAL	672
1. Cargas formales de la instrucción	672
2. Limitación de la fuerza invalidante de las formas.....	673
II. DIMENSIÓN TEMPORAL.....	674
3. Prescripción.....	674
4. Infracciones permanentes, continuadas y de estado.....	676
5. Caducidad.....	677
A) Inicio y término del plazo	677
B) Suspensión	678
III. DIMENSIÓN PUNITIVA.....	679
6. Motivación.....	679
7. Derecho a reducción de la sanción por conformidad	679
8. Ejecutividad con firmeza administrativa.....	681
9. Restitución del estado anterior a la infracción	681
10. Régimen impugnatorio.....	682

TEMA 48. LOS EMPLEADOS PÚBLICOS: RÉGIMEN JURIDICO Y ESTRUCTURA.684

I. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL	684
1. Los recursos humanos	684
2. Régimen constitucional	685

3.	Regulación legal.....	687
4.	Ámbito de aplicación del EBEP	687
5.	Desarrollo	688
II.	TIPOLOGÍA.....	689
6.	Clases de empleados públicos.....	689
7.	Funcionarios de carrera.....	690
	A) Concepto.....	690
	B) Características.....	690
8.	Funcionarios interinos.....	691
9.	Personal laboral	692
10.	Personal eventual.....	693
11.	El personal directivo	694
III.	INSTRUMENTOS DE ORGANIZACIÓN	694
12.	La Plantilla orgánica.....	694
13.	La Relación de Puestos de Trabajo	695
14.	La Oferta de Empleo público	695
15.	La gestión racional de los recursos humanos	696

TEMA 49. LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS: RÉGIMEN ESPECÍFICO 698

I.	LA RELACIÓN JURÍDICA ESTATUTARIA.....	698
1.	Naturaleza jurídica de la relación.....	698
2.	Situaciones administrativas.....	700
II.	VICISITUDES DE LA RELACIÓN FUNCIONARIAL.....	701
3.	Acceso	701
4.	Provisión de puestos de trabajo.....	703
5.	Extinción.....	704
III.	DERECHOS Y DEBERES.....	705
6.	El Código de Conducta.....	705
7.	Derechos	706
8.	Deberes básicos.....	707
9.	Retribuciones	708
10.	La carrera profesional	709
11.	Representación y negociación	710
IV.	RESPONSABILIDADES	712
12.	Las Incompatibilidades.....	712
13.	Responsabilidad disciplinaria	713
14.	Responsabilidad patrimonial	713
15.	Responsabilidad penal	714

TEMA 50. CARACTERIZACIÓN DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA 718

I.	ORIGEN Y CARACTERES.....	718
1.	Antecedentes	718
2.	Caracteres de la jurisdicción contencioso-administrativa en la LJCA 98.....	720

3. Objeto.....	722
4. Extensión	723
II. EL ACCESO A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.....	724
5. Requisitos de admisibilidad	724
6. Limitaciones para recurrir en segunda instancia.....	727
7. La sombra de las costas procesales.....	727
III. LA LUCHA POR LA PLENITUD JURISDICCIONAL	728
8. Las manifestaciones del principio inquisitivo.....	728
A) Criterio prudencial	728
B) Diligencias finales	729
C) Planteamiento de tesis.....	730
9. La difícil revisión de los hechos declarados probados.....	731
10. De la jurisdicción revisora hacia la jurisdicción protectora	732
A) En transición	732
B) Los coletazos de la jurisdicción revisora.....	734

TEMA 51. PROCESO ADMINISTRATIVO: DESARROLLO Y TERMINACIÓN DEL PROCESO ADMINISTRATIVO.....736

I. LOS PROCEDIMIENTOS.....	736
1. Las cuestiones de orden público.....	736
2. Buena fe procesal.....	738
3. La prueba.....	738
4. El procedimiento ordinario.....	740
5. El procedimiento abreviado.....	741
II. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES.....	741
6. El procedimiento contencioso-administrativo de protección de derechos fundamentales.....	741
7. Cuestión de ilegalidad.....	742
8. Procedimiento de suspensión administrativa previa de acuerdos.....	742
9. Procedimiento para la garantía de la unidad de mercado	743
10. Procedimiento para la declaración judicial de extinción de partidos políticos	743
11. Procedimiento contencioso electoral.....	743
III. SENTENCIA.....	744
12. La sentencia.....	744
A) Contenido y sentido	744
B) Efectos	745
13. Motivación y congruencia.....	745

TEMA 52. PROCESO ADMINISTRATIVO: RECURSOS. EJECUCIÓN747

I. RECURSOS.....	747
1. Remedios frente a la oscuridad o insuficiencia de la sentencia.....	747
A) La aclaración.....	748
B) El complemento	748
2. Los recursos.....	749

3.	Recurso de apelación	749
	A) Resoluciones que lo admiten.....	749
	B) Las sentencias huérfanas de la apelación	751
4.	Recurso de casación	751
	A) Nuevo régimen.....	751
	B) Resoluciones que lo admiten.....	752
	C) Tramitación	753
5.	Recurso de revisión	754
6.	Nulidad de actuaciones.....	755
II.	LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS.....	756
7.	El derecho a la ejecución de sentencias	756
8.	Presupuesto: sentencias firmes estimatorias	757
9.	Extensión del fallo	758
10.	Procedimiento.....	759
11.	Cumplimiento.....	759
	A) Tiempo	759
	B) Modo	759
12.	Incumplimiento	760
	A) Desobediencia indisimulada	760
	B) Medios para el cumplimiento forzoso	760
13.	Mediación.....	761
	Final.....	761
	Bibliografía.....	763