

Índice general

TOMO I

ENCUADRE. PRINCIPIOS. ORGANIZACIÓN. LA CIUDADANÍA. MEDIOS AUXILIARES

<i>Prólogo</i>	85
FRANCISCO LÓPEZ MENUDO	
<i>Relación de autores</i>	93
<i>Nota preliminar</i>	
Alcance y estructura de esta obra	99
EDUARDO GAMERO CASADO	
<i>Abreviaturas y acrónimos</i>	105

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	114
2. LA APROBACIÓN DE LAS LEYES 40/2015 Y 39/2015.....	120
2.1. Microhistoria del procedimiento de aprobación de las Leyes 40/2015 y 39/2015.....	120
2.2. El cumplimiento de un programa de reformas como objetivo principal de estas leyes y las consecuencias derivadas de su atropellada aprobación	122
3. LOS TRES EJES DE LA REFORMA Y OTRAS NOVEDADES: REALIDAD Y MITO	128
3.1. El afán reordenador de las fuentes del Derecho administrativo y sus limitaciones	128
3.2. El impulso de la administración electrónica.....	131
3.2.1. Alcance real de los cambios. El principio de preferencia del medio electrónico	131

3.2.2. La omisión de medidas de “enforcement” (cumplimiento); los servicios básicos de administración electrónica	135
3.2.3. La situación actual: de la administración electrónica a la digital	137
3.3. El impulso de la simplificación administrativa	140
3.3.1. Panorámica de la simplificación administrativa en las Leyes 40/2015 y 39/2015: luces y sombras	140
3.2.2. Balance de la situación actual: el principio de simplificación administrativa, el procedimiento administrativo <i>adecuado</i> y la Administración <i>facilitadora</i>	143
3.4. Otras novedades y aportaciones destacables de las Leyes 40/2015 y 39/2015	150
4. LOS VACÍOS Y OMISIONES DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA DE PROCEDIMIENTO Y RÉGIMEN JURÍDICO	152
<i>Bibliografía citada</i>	156

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.....	165
1.1. Delimitación material de los títulos competenciales derivados del art. 149.1.18ª CE	165
1.2. Esquema de reparto según la materia: la diferente naturaleza jurídica de lo “básico” y lo “común” y su equivalencia funcional.....	173
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.....	183
1.4. Reservas de ley en el régimen jurídico del sector público y el procedimiento administrativo común.....	187
1.5. Estructura sistemática de la legislación del procedimiento común	189
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	189
1.5.2. Los procedimientos comunes especiales o singulares establecidos en otras normas: procedimientos tributarios y subvencionales..	191
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.....	200
1.5.4. Cuadro-resumen de la estructura normativa de los procedimientos comunes generales y especiales o singulares	201
1.5.5. Alternativa: familias de procedimientos administrativos según su naturaleza y sistematización de su normativa reguladora	202

2. EL EJERCICIO DE POTESTADES ADMINISTRATIVAS COMO CRITERIO DE APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA BÁSICA O COMÚN.....	207
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	207
2.2. Delimitación de la potestad administrativa.....	214
2.2.1. Las tres manifestaciones del poder jurídico: potestad, poder jurídico incondicional y derecho adquirido	215
2.2.2. Las potestades públicas: concepto y delimitación con las potestades privadas.....	222
2.2.3. Entrecruzamiento orgánico de las potestades públicas y análisis específico de algunas de ellas. Las potestades públicas originarias	226
2.2.4. Otras potestades públicas distintas de la administrativa	228
2.3. Definición y notas conceptuales de la potestad administrativa	229
2.3.1. Definición de la potestad administrativa	229
2.3.2. Las potestades administrativas son un poder jurídico funcional, reconocido para la satisfacción del interés general	231
2.3.3. Subordinación a la ley. La potestad reglamentaria como potestad administrativa	236
2.3.4. Plena sujeción a control judicial. La tutela judicial efectiva.....	237
2.3.5. Inconcreción constitucional. Multiformalidad	241
2.3.6. La potestad administrativa es un poder unilateral, lo que no implica necesariamente exorbitancia o ejercicio de autoridad .	242
A) Unilateralidad (ejecutividad). La autotutela ejecutiva (ejecutoriedad) como potestad administrativa específica.....	242
B) Qué son prerrogativas, actos de autoridad, imperium o gravamen según la doctrina académica.....	249
C) Breve referencia a la potestad certificada, de constancia fehaciente y dación de fe pública	252
D) Elenco de funciones que suponen actos de gravamen o ejercicio de prerrogativas exorbitantes. Consecuencias	253
2.3.7. Generalmente, su ejercicio constituye un deber para su titular	255
2.3.8. Su atribución se articula mediante el principio de legalidad.....	258
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	262
2.3.10. Su ejercicio puede corresponder tanto a sujetos públicos como privados. Necesaria distinción entre titularidad y ejercicio de potestades administrativas	265
2.4. El ejercicio de potestades administrativas en la interpretación y aplicación del art. 9.2 TREBEP.....	274
2.4.1. Interpretación restrictiva (auténtica y doctrinal), de los puestos reservados a funcionarios	274

2.4.2. La jurisprudencia del TJUE.....	278
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.....	281
2.4.4. Funciones que pueden desempeñar los empleados laborales ...	282
2.4.5. La vacilante jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con el art. 9.2 TREBEP.....	285
A) De AMAYA, EGMASA, VAERSA e IDEA a TRAGSATEC e INECO; y vuelta a empezar	285
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?.....	301
2.5. El retorno al Derecho administrativo. El Derecho administrativo como sistema de potestades administrativas.....	307
2.5.1. El ejercicio de potestades administrativas como criterio de aplicación del Derecho administrativo: el retorno al Derecho administrativo	307
2.5.2. El Derecho administrativo como sistema de potestades administrativas	311
2.5.3. La asimetría Derecho administrativo-Administración pública: la extensión del Derecho administrativo	316
2.5.4. El control judicial de las potestades administrativas	318
3. EL ENCUADRE EN EL SECTOR PÚBLICO COMO CRITERIO DE APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA BÁSICA: CONSIDERACIONES SOBRE EL CONCEPTO SUBYACENTE DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	320
3.1. El concepto de Administración pública subyacente en las Leyes 39 y 40/2015	320
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	325
3.2.1. Alcance del concepto	325
3.2.2. Deslinde entre la Administración y los restantes poderes y sujetos públicos.....	327
3.2.3. La personalidad jurídica como atributo necesario de la Administración pública.....	329
3.2.4. Administración pública en sentido amplio o lato (sector público institucional o administrativo) y Administración pública en sentido estricto	331
3.3. El régimen jurídico resultante	332
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	332

Índice general	11
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	334
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	336
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	338
<i>Bibliografía citada</i>	340

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	354
2. LA SÍNTESIS ENTRE ESTADO SOCIAL Y ESTADO DE DERECHO EN EL ART. 103 DE LA CONSTITUCIÓN	361
3. LA LEGALIDAD, O EL SOMETIMIENTO PLENO A LA LEY Y EL DERECHO	366
4. EL SERVICIO A LOS INTERESES GENERALES	372
5. LA OBJETIVIDAD	383
6. LA EFICACIA EFICIENTE	387
<i>Bibliografía citada</i>	393

Capítulo III Seguridad jurídica y manifestaciones conexas FEDERICO A. CASTILLO BLANCO

1. EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA	397
1.1. El concepto de seguridad jurídica en la Constitución Española	400
1.1.1. La seguridad jurídica: valor o principio constitucional	402
1.1.2. La seguridad jurídica según la Constitución Española y el Tribunal Constitucional	405
1.2. Las manifestaciones del principio de seguridad jurídica: ¿un megaprincipio?	410

Índice general	12
2. LA BUENA FE	412
3. LA PROTECCIÓN DE CONFIANZA LEGÍTIMA	418
3.1. Su articulación y recepción por el derecho europeo	421
3.2. Los requisitos para la apreciación de una situación de confianza protegible en el ordenamiento jurídico español: ámbito no normativo	425
3.2.1. Situación protegible y actuación de la Administración pública	427
3.2.2. Actuación del sujeto y situación de éste	430
3.3. Los requisitos para la apreciación de una situación de confianza protegible en el ordenamiento jurídico español: ámbito normativo	432
4. RETROACTIVIDAD E IRRETROACTIVIDAD EN LA ACTUACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS	438
4.1. La retroactividad de las normas jurídicas: Ley y Reglamento	440
4.2. La retroactividad de los actos administrativos	450
5. LA NECESARIA DISTINCIÓN ENTRE LOS DISTINTOS PRINCIPIOS QUE CONFORMAN LA SEGURIDAD JURÍDICA	451
5.1. La problemática planteada por la confianza legítima con relación a otros principios afines	452
5.2. La articulación de los distintos principios integrados en la seguridad jurídica: especial referencia a su delimitación en el ámbito del poder ejecutivo	457
<i>Bibliografía citada</i>	460

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?	466
2. EL CONCEPTO DE BUENA ADMINISTRACIÓN: ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE BUENA ADMINISTRACIÓN (Y DE MALA ADMINISTRACIÓN)?	470
2.1. Sentido amplio e impreciso	471
2.2. Sentido estricto o técnico. La diligencia debida o debido cuidado	472
3. LA REGULACIÓN DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN: ¿DÓNDE ESTÁ REGULADA LA BUENA ADMINISTRACIÓN? LA FÓRMULA DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN: EL NIVEL DE DILIGENCIA EXIGIBLE	480
4. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN: PRINCIPIO, DERECHO...Y VALOR	485
5. ¿A QUIÉN SE APLICAN LAS EXIGENCIAS DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN?	488
6. ¿QUIÉN ES EL GUARDIÁN DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN?	489
6.1. El papel de los órganos judiciales y de los órganos de control: la declaración de los defensores del pueblo españoles de 2024	489
6.2. Los límites del control: evitación del sesgo retrospectivo y no imposición de exigencias no previstas por el ordenamiento jurídico	493

Índice general	13
7. LA DIMENSIÓN ÉTICA DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN COMO EJE DE LOS SISTEMAS DE INTEGRIDAD	495
7.1. La necesidad de infraestructuras de integridad y buena administración	495
7.2. El impulso del compliance público	496
7.3. La diferencia entre la buena administración y la transparencia y su relación en la prevención de la mala administración dolosa o culposa	497
7.4. La buena administración y los instrumentos y estrategias para la prevención de la corrupción y la mala administración negligente	499
7.4.1. Una buena función pública es imprescindible para una buena administración	499
7.4.2. Los conflictos de interés y la buena administración	502
7.4.3. Códigos éticos o de conducta y buena administración	503
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	503
7.4.5. Los grupos de interés y la buena administración. La huella normativa. El análisis de impacto de la corrupción	505
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	507
8. FINAL Y REMISIÓN: DIVERSAS EXPRESIONES DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN LAS RELACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES CON LAS PERSONAS Y EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	508
8.1. Buena administración, centralidad de las personas y principio pro homine	508
8.1.1. Derechos sociales, servicios públicos y servicios de interés general	509
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	511
8.1.3. Responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de los servicios públicos y buena administración	513
8.2. Procedimiento administrativo, derechos y buena administración	514
8.2.1. Derechos de las personas y de los interesados y buena administración	515
8.2.2. Simplicidad procedimental y chapapote (sludge) administrativo	515
8.2.3. El “derecho al error”	516
8.2.4. Instrucción y buena administración	517
8.2.5. Terminación del procedimiento	519
8.2.6. Motivación	519
8.2.7. Notificaciones administrativas	519
8.2.8. Recursos administrativos y revisión de oficio	519
8.2.9. Buena administración y procedimientos sectoriales	520

Índice general	14
8.2.10. Margen de mejora bajo la perspectiva de la buena administración	522
Bibliografía citada	524

Capítulo V
Principios de actuación de las Administraciones Públicas: un análisis desde el nuevo paradigma de la gobernanza robusta

CARLES RAMÍO MATAS
MIQUEL SALVADOR SERNA

1. INTRODUCCIÓN	529
2. SERVICIO EFECTIVO A LOS CIUDADANOS	534
3. SIMPLICIDAD, CLARIDAD Y PROXIMIDAD A LOS CIUDADANOS	536
4. PARTICIPACIÓN, OBJETIVIDAD Y TRANSPARENCIA DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA	539
5. RACIONALIZACIÓN Y AGILIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y DE LAS ACTIVIDADES DE GESTIÓN	544
6. RESPONSABILIDAD POR LA GESTIÓN PÚBLICA	548
7. PLANIFICACIÓN, DIRECCIÓN POR OBJETIVOS, CONTROL DE GESTIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	551
7.1. Planificación, dirección por objetivos y control de gestión	552
7.2. Evaluación de los resultados de las políticas públicas	557
8. EL ESLABÓN PERDIDO I: GOBERNANZA DE DATOS Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES Y SU EVALUACIÓN ..	560
9. EL ESLABÓN PERDIDO II: LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL COMO INSTRUMENTO CLAVE PARA IMPULSAR ESTOS PRINCIPIOS...	567
10. REFLEXIONES FINALES A MODO DE CONCLUSIÓN	573
Bibliografía citada	574

Capítulo VI
Principios de intervención de las Administraciones Públicas

MANUELA MORA RUIZ

1. CONSIDERACIONES PREVIAS	577
2. INTERVENCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD: LA ARTICULACIÓN DE UN MODELO DE CONTENCIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y LA REGULACIÓN	584
2.1. Intervención administrativa y ordenación de derechos y actividades (económicas) al amparo de la libertad como valor estructural	584
2.2. Libertad y proporcionalidad: buena regulación y revisión de los títulos habilitantes en clave de simplificación administrativa	599
2.2.1. El proceso de simplificación administrativa como fundamento diverso de la intervención mínima, proporcionada y necesaria de la Administración	599

Índice general	15
2.1.2. Notas esenciales del principio de proporcionalidad aplicado a la actividad administrativa: evolución, tecnificación del principio y proyección sobre la intervención de actividades	606
3. PRINCIPIO DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DEL MERCADO E INTERVENCIÓN DE CARÁCTER MÍNIMO	618
4. PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS COMO CONTRAPESO EN LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA	624
4.1. Aspectos generales del principio de precaución respecto del modelo de intervención	625
4.2. Operatividad del principio	629
<i>Bibliografía citada</i>	631

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	641
1.1. El principio de eficacia	643
1.2. El principio de jerarquía	644
1.3. El principio de coordinación	646
1.4. El principio de descentralización	649
1.5. El principio de desconcentración	650
2. NOCIONES GENERALES DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: ADMINISTRACIÓN GENERAL O TERRITORIAL Y ENTIDADES INSTRUMENTALES O ADMINISTRACIONES ESPECIALIZADAS	651
3. TIPOLOGÍA DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO (ARTÍCULO 2.1 LRJSP) Y LA CONSIDERACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ART. 2.3 LRJSP)	652
4. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	656
<i>Bibliografía citada</i>	657

Capítulo VIII **El sector público institucional** ENCARNACIÓN MONTOYA MARTÍN

1. INTRODUCCIÓN	659
-----------------------	-----

Índice general	16
2. LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO: UNA LEY TRAMPANTOJO	664
2.1. El objeto. La D. Final Decimocuarta o de la inexactitud de los títulos competenciales que invoca el Estado	665
2.1.1. Doctrina del TC sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, art. 149.1.18 CE	666
2.1.2. Bases y coordinación general de la planificación general de la actividad económica y hacienda pública general, art. 149.1.13 CE	668
2.1.3. Hacienda general y Deuda del Estado, art. 149.1.14 CE	670
2.2. La doctrina del TC sobre las personificaciones instrumentales	671
2.3. Antecedentes: el ámbito subjetivo de aplicación de la LRJPAC de 1992. El concepto de Administración pública como eje vertebrador	676
2.4. El sector público como ámbito subjetivo de aplicación de la LRJSP: una novedad relativa	679
2.4.1. El concepto básico de "sector público institucional": amplitud e imprecisión	682
2.4.2. Las entidades de derecho privado como parte del sector público institucional: la atribución del ejercicio de potestades administrativas	686
A) Concepto de potestad administrativa	695
B) La jurisprudencia sobre el ejercicio de potestades administrativas por sociedades mercantiles públicas	701
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	709
3. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL ESTATAL	713
3.1. Algunas cuestiones a destacar	714
4. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL EN CIFRAS	727
5. CONCLUSIONES	731
<i>Bibliografía citada</i>	733

Capítulo IX **Los consorcios administrativos** FRANCISCO TOSCANO GIL

1. PLANTEAMIENTO	737
2. DOS CUESTIONES PREVIAS ACERCA DE LA REFORMA DEL RÉGIMEN DE LOS CONSORCIOS REALIZADA POR LA LRJSP	741
2.1. La aplicación de la LRJSP a los consorcios administrativos	741
2.1.1. Preceptos de carácter básico	742
2.1.2. Excepciones	743
2.2. Valoración del alcance de la reforma del régimen de los consorcios administrativos introducida por la LRJSP	746
3. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CONSORCIO	749
4. LA COMPOSICIÓN DEL CONSORCIO	754

4.1. La integración en el consorcio de entidades del sector público institucional	754
4.2. La integración en el consorcio de entidades privadas no vinculadas al sector público.....	756
5. OBJETO Y FUNCIONALIDAD DEL CONSORCIO	758
6. LAS FUENTES DEL DERECHO DEL CONSORCIO.....	761
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	761
6.2. Las fuentes del Derecho del consorcio según la LRJSP	764
7. LA ADSCRIPCIÓN DEL CONSORCIO	768
7.1. La adscripción del consorcio a una Administración Pública.....	768
7.2. Los criterios que determinan a qué Administración se adscribe el consorcio	769
7.3. Las consecuencias jurídicas de la adscripción	772
7.4. Las excepciones al régimen de la adscripción	774
8. EL PERSONAL DEL CONSORCIO.....	775
8.1. Regulación aplicable a todos los consorcios administrativos	775
8.2. Regulación específica de los consorcios locales.....	777
9. RÉGIMEN PRESUPUESTARIO, DE CONTABILIDAD, CONTROLECONÓMICO-FINANCIERO Y PATRIMONIAL DEL CONSORCIO	779
10. LA CREACIÓN DEL CONSORCIO.....	781
10.1. Normas aplicables a todos los consorcios administrativos	781
10.2. Normas aplicables solo a los consorcios locales.....	782
10.3. Normas aplicables solo a los consorcios participados por entidades estatales.....	784
11. EL CONTENIDO MÍNIMO DE LOS ESTATUTOS DEL CONSORCIO	785
12. LA ORGANIZACIÓN DEL CONSORCIO: EN PARTICULAR, LA LIMITACIÓN AL NÚMERO DE MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL CONSORCIO LOCAL	786
13. LA SEPARACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONSORCIO Y SU EXTINCIÓN.....	789
13.1. La separación de los miembros del consorcio.....	790
13.2. La disolución, liquidación y extinción del consorcio.....	795
13.3. La supervisión de la pervivencia del consorcio.....	797
14. LA ADAPTACIÓN DE LOS ESTATUTOS DEL CONSORCIO A LA LRJSP..	798
<i>Bibliografía citada.....</i>	800

SECCIÓN SEGUNDA
RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

Capítulo X

Marco general de las relaciones interadministrativas

ÍNIGO SANZ RUBIALES

1. PRINCIPIOS GENERALES	805
1.1. Introducción: la necesidad de esta regulación	805
1.2. Deslinde: relaciones excluidas de este estudio	807
1.2.1. Las relaciones Administración-administrados	808
1.2.2. Las relaciones de “control” y conflictuales	809
1.2.3. Relaciones convencionales y contractuales	810
1.2.4. Relaciones electrónicas entre Administraciones.....	810
1.3. Los principios generales de las relaciones entre Administraciones públicas	811
1.4. Un análisis sistemático de los principios aplicables.....	812
1.4.1. Lealtad institucional.....	813
1.4.2. Colaboración-cooperación	814
1.4.3. Adecuación al orden de distribución de competencias.....	815
1.4.4. Coordinación.....	815
1.4.5. Eficiencia.....	817
1.4.6. Responsabilidad.....	819
1.4.7. Solidaridad interterritorial	820
2. DEBER DE COLABORACIÓN Y TÉCNICAS DE ARTICULACIÓN.....	820
2.1. El deber de colaboración: contenido y alcance	820
2.2. Las denominadas “técnicas de colaboración”: el objeto de la colaboración	824
2.2.1. El suministro de información	825
2.2.2. La colaboración dirigida a facilitar la información a los ciudadanos	826
2.2.3. La creación de una Plataforma Digital de Colaboración interadministrativa	826
2.2.4. El deber de asistencia y auxilio.....	827
3. TÉCNICAS DE COOPERACIÓN.....	828
3.1. Cooperación: criterios generales. Las diferencias entre el deber de colaboración y el deber de cooperación	828
3.2. Las técnicas de cooperación	829
3.2.1. Técnicas orgánicas.....	829
3.2.2. Técnicas funcionales	831
3.2.3. Técnicas residuales: en especial, prestación de servicios y cesión de uso o titularidad de bienes	834
3.3. La formalización de las relaciones de cooperación: acuerdos de órganos de cooperación (remisión en cuanto a los convenios interadministrativos)	835
3.3.1. La conferencia de presidentes.....	836
3.3.2. Las conferencias sectoriales.....	837

Índice general 19

A) Origen y antecedentes.....	837
B) Composición. Órganos auxiliares.....	838
C) Funcionamiento	841
D) Naturaleza jurídica compleja.....	846
3.3.3. Comisiones bilaterales de cooperación (art. 153)	847
3.3.4. Comisiones territoriales de coordinación (art. 154).....	848
3.3.5. Los convenios interadministrativos (remisión).....	850

<i>Bibliografía citada.....</i>	851
---------------------------------	-----

Capítulo XI

Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad

RUBÉN MARTÍNEZ GUTIÉRREZ

1. PLANTEAMIENTO GENERAL	855
2. LA INTEROPERABILIDAD COMO NUEVO PRINCIPIO	857
2.1. El concepto de interoperabilidad	857
2.2. La interoperabilidad como nuevo principio jurídico del procedimiento administrativo y del modelo de e-Administración	863
2.3. El Esquema Nacional de Interoperabilidad. Análisis del reglamento...	866
2.4. El Reglamento sobre la Europa Interoperable.....	872
2.4.1. Estructura y contenidos	872
2.4.2. En especial, los espacios controlados de pruebas	874
3. EL INTERCAMBIO DE DATOS Y DOCUMENTOS ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	878
3.1. La regulación del intercambio electrónico de datos entre AAPP	878
3.2. Las redes de intercambio de datos entre AAPP. En especial la Red SARA y la Red TESTA	883
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.....	887
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.....	889
4. LA REUTILIZACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA ENTRE AAPP	892
4.1. El significado de la reutilización y transferencia de tecnología.....	892
4.2. La obligación de transferencia y reutilización de tecnología interoperable y segura	894
4.3. Los Directorios de aplicaciones interoperables y seguras susceptibles de transferencia y reutilización.....	896
5. PROBLEMÁTICA JURÍDICA DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 2ª DE LA LPAC	897
5.1. La regulación de la DA 2ª de la LPAC	897
5.2. La STC 55/2018, en su interpretación de la DA 2ª de la LPAC.....	899
<i>Bibliografía citada.....</i>	900

Índice general

**SECCIÓN TERCERA
LOS ÓRGANOS**

Capítulo XII

Los órganos administrativos

JULIÁN VALERO TORRIJOS

1. PERSPECTIVA JURÍDICA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: ALGUNAS PREMISAS CONCEPTUALES	905
1.1. La potestad organizatoria y su incidencia sobre el régimen jurídico de los órganos administrativos	905
1.2. Consecuencias jurídicas de la distinción entre órganos, unidades administrativas y puestos de trabajo	906
1.3. El concepto legal de órgano administrativo	909
1.4. ¿Qué ha de entenderse por órgano colegiado? De la discutible regulación legal a la diversidad de criterios doctrinales	911
2. LA TIPOLOGÍA DE ÓRGANOS COLEGIADOS Y SU PROYECCIÓN SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE.....	916
2.1. La integración del órgano en una Administración Pública.....	916
2.2. Los intereses presentes en el seno del órgano y su representación	918
2.3. La singularidad de los órganos colegiados de naturaleza política	919
3. LA ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS	920
3.1. La Presidencia	920
3.2. La Secretaría	929
4. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS. ESPECIAL REFERENCIA AL USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS	933
4.1. Las reglas esenciales para la formación de la voluntad colegiada y su limitada proyección sobre la validez de las decisiones del órgano.....	933
4.2. La convocatoria como premisa inexcusable para la válida constitución del órgano	939
4.3. Las condiciones jurídicas y técnicas para la celebración de las sesiones	945
4.4. La adopción de los acuerdos a través de la formulación del voto por parte de los miembros	949
4.5. La documentación de la sesión colegiada.....	954
<i>Bibliografía citada.....</i>	958

Capítulo XIII

Las competencias de los órganos administrativos y sus alteraciones

MANUEL IZQUIERDO CARRASCO

1. OBJETO, VISIÓN GENERAL Y TÍTULO COMPETENCIAL.....	962
1.1. Objeto y visión general.....	962
1.2. Título competencial estatal que fundamenta esta regulación. Crítica..	963
2. LA COMPETENCIA: NOCIÓN Y CUESTIONES GENERALES.....	965
2.1. Concepto	965

2.2. Elementos material, finalista, funcional y temporal de la competencia.	
El territorio.....	968
2.3. Con efectos jurídicos ad intra y ad extra.....	970
2.4. La escasa utilidad de la distinción entre funciones jurídicas y materiales.....	970
2.5. El instrumento jurídico válido para la atribución de competencias.....	972
2.5.1. La atribución de competencias concretas al órgano por Ley o reglamento.....	972
2.5.2. Cláusula legal de atribución de competencia al órgano para los supuestos de atribución genérica de competencias a la Administración.....	974
2.6. Modelos de reparto en el seno de la estructura administrativa.....	976
3. LOS PRINCIPIOS DE IRRENUNCIABILIDAD DE LA COMPETENCIA Y DE SU EJERCICIO DIRECTO POR EL TITULAR.....	977
3.1. El principio de irrenunciabilidad de la titularidad de la competencia.....	979
3.2. La desconcentración: de principio jurídico organizativo a técnica de alteración de la titularidad de la competencia.....	981
3.3. El principio de ejercicio directo de la competencia por el órgano que la tiene atribuida.....	985
4. LA DETERMINACIÓN DEL ÓRGANO COMPETENTE.....	985
4.1. Los denominados conflictos de atribuciones y la funcionalidad del art. 14 LRJSP.....	985
4.2. Criterio para distinguir los conflictos de atribuciones de los conflictos de competencia.....	986
4.3. Actuaciones o facultades que pretenden facilitar la determinación del órgano competente sin que surja una efectiva situación de conflicto.....	987
4.3.1. Ámbito de aplicación de los apartados 1 y 2 del art. 14 LRJSP.....	987
4.3.2. La facultad del órgano de remitir las actuaciones al órgano que considere competente.....	988
A) Análisis del art. 14.1 LRJSP.....	988
B) Efectos jurídicos de la remisión de actuaciones.....	991
4.3.3. La silenciada facultad del órgano de requerir a otro su inhibición.....	992
4.3.4. Las facultades de los interesados.....	992
4.4. Exclusión que conecta con los presupuestos jurídicos para la existencia de un conflicto.....	993
5. LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS INTRADMINISTRATIVA: ALTERACIÓN EN EL ÓRGANO QUE EJERCE LA COMPETENCIA, PERO NO EN LA TITULARIDAD.....	994
5.1. Concepto y clases.....	994
5.2. Naturaleza jurídica del acuerdo de delegación: acto administrativo versus reglamento.....	997
5.3. Elementos subjetivos.....	1000
5.3.1. El órgano delegante.....	1000
A) La titularidad de la potestad para delegar.....	1000
B) Naturaleza jurídica de la potestad para delegar.....	1002

C) ¿Quién puede ser delegante?.....	1003
5.3.2. El órgano o ente delegado.....	1004
5.3.3. El órgano que, en su caso, debe aprobar previamente la delegación.....	1007
5.4. Elementos objetivos.....	1007
5.4.1. Se delegan competencias, aunque no necesariamente resolutorias.....	1007
5.4.2. Competencias que no pueden delegarse.....	1008
5.4.3. En especial, la delegación de la competencia sancionadora.....	1010
5.4.4. La difícilmente comprensible previsión del art. 9.5, párr. 2º LRJSP.....	1011
5.5. Elementos formales.....	1012
5.6. Efectos jurídicos.....	1014
5.6.1. Efectos jurídicos vinculados con la permanencia de la titularidad en el órgano delegante.....	1015
5.6.2. Naturaleza temporal de la delegación.....	1017
5.6.3. Delegación y procedimientos iniciados.....	1018
5.6.4. Extinción.....	1019
6. LA AVOCACIÓN: INSTRUMENTO DE ACTIVACIÓN DE UNA COMPETENCIA COMPARTIDA.....	1020
6.1. Concepto y naturaleza. A vueltas sobre la titularidad de la competencia.....	1020
6.2. Clases: avocación propia e impropia.....	1023
6.3. Elementos subjetivos.....	1024
6.3.1. El órgano avocante: los “órganos superiores”.....	1025
6.3.2. La potestad para avocar: alcance e iniciativa para su ejercicio.....	1026
6.3.3. El órgano avocado.....	1028
6.4. Elementos objetivos.....	1028
6.5. Elementos formales.....	1030
6.6. Efectos jurídicos.....	1031
7. INSTRUMENTOS QUE SUPONEN UNA MODIFICACIÓN EN LAS CIRCUNSTANCIAS MATERIALES DEL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA, PERO SIN CAMBIO EN EL ÓRGANO QUE LA EJERCE.....	1032
7.1. La delegación de firma.....	1032
7.1.1. Concepto: su vinculación con el ejercicio verbal de las competencias.....	1032
7.1.2. Elementos subjetivos.....	1035
7.1.3. Elementos objetivos.....	1036
7.1.4. Elementos formales.....	1038
7.1.5. Efectos jurídicos.....	1039
7.2. Suplencia.....	1040
7.2.1. Concepto.....	1040
7.2.2. Supuestos en los que procede. En especial, la abstención y la recusación.....	1040
7.2.3. La designación del suplente.....	1041
7.2.4. Elementos formales.....	1042
7.2.5. Efectos jurídicos.....	1043

7.3. La encomienda de gestión	1044
7.3.1. Concepto.....	1044
7.3.2. Naturaleza jurídica diversa en función del supuesto	1045
7.3.3. Elementos subjetivos	1050
7.3.4. Elementos objetivos.....	1053
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	1053
B) Delimitación negativa: una interpretación correctora del art. 11.1, párr. 2	1059
C) Necesidad de motivación	1060
7.3.5. Elementos formales.....	1060
A) Las encomiendas intradministrativas	1060
B) Las encomiendas interadministrativas	1063
7.3.6. Efectos jurídicos	1063
<i>Bibliografía citada</i>	1065

CUARTA PARTE LA CIUDADANÍA

Capítulo XIV

Actuación de los ciudadanos

JUAN ANTONIO CARRILLO DONAIRE

1. EL INTERESADO, SU CAPACIDAD, LEGITIMACIÓN Y REPRESENTACIÓN.....	1071
1.1. Alcance general de los conceptos de capacidad, condición de interesado y legitimación en el ámbito del procedimiento administrativo	1071
1.1.1. Capacidad jurídica y capacidad de obrar.....	1071
1.1.2. El concepto de interesado y su legitimación para el ejercicio de derechos subjetivos e intereses legítimos.....	1073
1.1.3. En especial, la legitimación para entablar acciones y recursos ..	1077
1.2. Alcance y régimen jurídico de la representación	1080
1.2.1. La representación en el procedimiento administrativo.....	1080
1.2.2. Representación y apoderamiento electrónico.....	1082
1.2.3. Los registros de apoderamientos.....	1085
2. LOS DEBERES DE COLABORACIÓN Y DE COMPARECENCIA	1090
<i>Bibliografía citada</i>	1093

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	1097
1.1. El sentido de la transparencia y el acceso a la información.....	1097
1.2. El panorama internacional	1098
1.3. El contexto fundacional de la transparencia en España.....	1099
1.4. La competencia para regular la transparencia y el acceso a la información	1101
1.5. Delimitación del objeto de estudio.....	1103
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.....	1104
2.1. Las posiciones doctrinales.....	1104
2.2. La opción gubernamental por una ley ordinaria de desarrollo del artículo 105.b) de la Constitución	1105
2.3. Su consideración en la jurisprudencia española	1107
2.4. Toma de posición.....	1110
2.5. La inconsistencia entre la base competencial elegida por el legislador y el elenco de sujetos obligados	1114
3. TITULARIDAD	1120
4. OBJETO	1120
4.1. Definición positiva	1120
4.2. Definición negativa: las causas de inadmisión	1121
5. LÍMITES	1129
5.1. Aspectos generales	1129
5.1.1. La necesaria existencia de límites	1129
5.1.2. El listado de límites y su abstracción	1130
5.1.3. Posibles excesos o defectos en el listado de límites.....	1130
5.1.4. El carácter cerrado del listado de límites y el valor de las cláusulas de reserva o confidencialidad previstas en leyes sectoriales	1131
5.1.5. Carácter básico del listado de límites.....	1138
5.1.6. Los criterios de aplicación de los límites: el test del perjuicio y el test de la ponderación.....	1139
5.2. Los límites al derecho de acceso y su clasificación	1142
5.2.1. Límites encaminados a la salvaguarda de intereses públicos	1143
5.2.2. Límites dirigidos a garantizar la efectividad o integridad de las actuaciones administrativas y judiciales	1145
5.2.3. Límites relacionados con la protección de derechos e intereses privados.....	1150
6. EL PROCEDIMIENTO DE EJERCICIO DEL DERECHO	1157

Índice general	25
6.1. Solicitud.....	1158
6.2. Tramitación.....	1160
6.3. Resolución. Especial referencia al sentido del silencio.....	1161
6.4. Formalización del acceso.....	1165
6.5. Organización.....	1167
7. GARANTÍA ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL.....	1167
8. LA RELACIÓN DE LA LTAIPBG CON OTRAS NORMAS QUE REGULAN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	1172
8.1. Acceso por los interesados a los documentos contenidos en procedimientos en curso.....	1172
8.2. Regulaciones sectoriales del acceso a determinadas categorías de información.....	1173
<i>Bibliografía citada</i>	1177

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.....	1181
2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y CONDICIONANTES DE LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS DE LA LEY 39/2015.....	1182
2.1. Ámbito de aplicación de los preceptos lingüísticos de la Ley 39/2015.....	1182
2.2. Ordenamiento interno y compromisos internacionales adquiridos con la ratificación de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias.....	1187
3. LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS EN LOS PROCEDIMIENTOS TRAMITADOS ANTE LA AGE EN CCAA BILINGÜES.....	1194
3.1. Las reglas de preferencia en los usos lingüísticos en los procedimientos ante la AGE.....	1194
3.2. Los principios aplicables al uso de las lenguas en el ámbito jurídico-público.....	1203
3.2.1. Principio de no-discriminación.....	1203
3.2.2. Principio de territorialidad.....	1207
A) Relaciones entre Comunidades autónomas con una misma lengua oficial.....	1208
B) Relaciones con la Unión Europea y cooficialidad en los procedimientos administrativos.....	1210
3.3.3. Principio de Autoorganización.....	1214
A) Regulación del empleo público para la garantía de los derechos lingüísticos.....	1215
B) Disposiciones instrumentales para el completo despliegue de los derechos lingüísticos: formularios, impresos, sitios web.....	1224
4. EFECTOS DE LOS INCUMPLIMIENTOS SOBRE EL PROCEDIMIENTO.....	1226
<i>Bibliografía citada</i>	1232

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.....	1236
1.1. Aproximación al reconocimiento del derecho y delimitación del alcance del derecho a “comunicarse” “electrónicamente”.....	1236
1.2. Nuevas premisas en el derecho a comunicarse con la administración.....	1242
1.2.1. El derecho en general no es a comunicarse presencialmente, sino electrónicamente y a través del “Punto de Acceso General”.....	1242
1.2.2. El derecho a comunicarse electrónicamente ahora se impone a todas las administraciones, no sólo a la Administración General del Estado.....	1244
1.2.3. La entrada en vigor de la ley condiciona la efectividad del derecho a la comunicación electrónica.....	1245
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.....	1247
1.4. El derecho a elegir y el derecho a cambiar de elección: la intermodalidad.....	1252
1.5. Se echan en falta algunos derechos vinculados a la relación electrónica.....	1256
2. LAS EXCEPCIONES AL DERECHO A COMUNICARSE ELECTRÓNICAMENTE. CUÁNDO SE PUEDE OBLIGAR A RELACIONARSE PRESENCIALMENTE.....	1259
3. LA OBLIGACIÓN DE COMUNICARSE ELECTRÓNICAMENTE CON LA ADMINISTRACIÓN, AHORA CASI POR DEFECTO.....	1262
3.1. Una vuelta al caletín que se veía venir: el predominio de la obligación sobre el derecho de interacción electrónica.....	1262
3.2. La posible imposición de la relación electrónica a personas físicas a través de reglamento y sus escasas garantías.....	1265
3.3.1. La reserva de norma reglamentaria para establecer la obligación y las cuestionables habilitaciones en blanco.....	1269
3.3.2. Los escasos límites que fija la ley para que la norma reglamentaria pueda imponer la relación electrónica y su vaciamiento jurisprudencial.....	1272
3.3.3. Algunas garantías y requisitos que normativamente pueden establecerse para imponer la relación electrónica.....	1275
3.4. La obligación directa de relacionarse electrónicamente a determinados colectivos.....	1277
3.5. Las consecuencias del incumplimiento de la obligación de relación electrónica, la subsanación y posibilidades de mejora.....	1284
4. LA GARANTÍA DE ACCESO A LA E-ADMINISTRACIÓN Y EL DERECHO A SER ASISTIDOS.....	1289

4.1. La garantía del acceso y el derecho de todos a ser asistidos en el uso de medios electrónicos	1289
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	1296
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	1301
4.4. La cita previa como condición de acceso: límites, garantías y buenas prácticas	1304
<i>Bibliografía citada</i>	1308

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	1315
1.1. El Documento Nacional de Identidad electrónico	1317
1.2. La regulación de sistemas de identificación electrónica en el marco de la LPAC. Evolución desde la LAE	1323
1.2.1. La instauración del derecho a los medios de identidad digital en las relaciones con las Administraciones Públicas	1324
1.2.2. La identificación electrónica como condición suficiente para las relaciones con las Administraciones Públicas	1327
1.2.3. Los sistemas de identificación de los interesados	1330
1.3. La interoperabilidad transfronteriza de la identificación electrónica ..	1337
1.3.1. El concepto de identificación electrónica en el ReIDAS	1343
1.3.2. Los requisitos para la interoperabilidad transfronteriza de los sistemas nacionales de identificación electrónica	1346
1.4. La ampliación del ecosistema de identidad digital de la Unión Europea	1347
1.4.1. La cartera europea de identidad digital	1347
1.4.2. Las declaraciones electrónicas de atributos	1358
1.4.3. La admisión de la cartera europea de identidad digital y de las declaraciones electrónicas de atributos	1360
1.5. El sistema Cl@ve como plataforma de interoperabilidad global para la identificación electrónica	1363
2. LA FIRMA Y SELLO ELECTRÓNICOS	1371
2.1. Conceptos de firma y sello electrónicos	1375
2.1.1. La firma y sello electrónicos, en general	1377

A) Evolución del concepto de firma: de la autenticación a la intención de firmar	1377
B) Ampliación del concepto: la aparición del sello electrónico	1381
2.1.2. La firma y sello electrónicos avanzados	1383
2.1.3. La firma y sello electrónicos cualificados	1386
2.2. Los efectos jurídicos sustantivos de la firma y sello electrónicos	1388
2.2.1. El principio de validez general de la firma y sello electrónicos ..	1388
2.2.2. La eficacia de la firma y sello electrónicos	1391
2.3. La prueba de la firma y sello electrónicos	1398
2.4. Los certificados de firma y sello electrónico	1401
2.5. El régimen de uso de los sistemas de firma y sello electrónico en las relaciones electrónicas con las Administraciones Públicas	1405
2.5.1. La admisión transfronteriza de firmas y sellos electrónicos	1405
2.5.2. La firma electrónica de los interesados	1407
<i>Bibliografía citada</i>	1412

Capítulo XIX

Identificación y autenticación de las Administraciones Públicas y de su personal

FELIO JOSÉ BAUZÁ MARTORELL

1. PLANTEAMIENTO	1415
2. IDENTIFICACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	1418
2.1. Identificación de la persona jurídica pública	1418
2.1.1. La Administración Pública como tal no es directamente identificable en el tráfico jurídico	1418
2.1.2. Identificación y autenticación	1424
2.1.3. Otros sistemas de identificación y autenticación	1427
2.2. Identificación expresa y presunción de identificación	1429
2.2.1. Suplantación y fraude	1430
2.2.2. Responsabilidad patrimonial por contenidos inexactos	1431
2.3. Publicidad y accesibilidad	1432
3. IDENTIFICACIÓN DEL PERSONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	1432
3.1. Personal al servicio de las Administraciones Públicas	1433
3.2. Sistemas de identificación	1435
3.2.1. Pluralidad de sistemas de identificación	1435
3.2.2. Carácter indisponible de la identificación electrónica	1436
4. SISTEMAS DE FIRMA PARA LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA AUTOMATIZADA	1437
4.1. Sello electrónico	1437
4.2. Código seguro de verificación	1438
5. VALORACIÓN GENERAL	1440
<i>Bibliografía citada</i>	1441

*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	1445
2. EL PORTAL DE INTERNET Y EL PUNTO DE ACCESO GENERAL ELECTRÓNICO DE LA ADMINISTRACIÓN	1448
3. LA SEDE ELECTRÓNICA.....	1454
3.1. La titularidad y la gestión de la sede electrónica.....	1459
3.2. El contenido de la sede electrónica.....	1460
3.3. Las características de la sede electrónica	1464
3.3.1. La responsabilidad del titular por la integridad, veracidad y actualización	1465
3.3.2. Los principios de la sede electrónica	1467
A) Transparencia y publicidad	1467
B) Responsabilidad.....	1468
C) Calidad	1468
D) Seguridad	1469
E) Disponibilidad	1469
F) Accesibilidad y usabilidad	1470
G) Neutralidad	1472
H) Interoperabilidad	1473
I) Personalización y proactividad	1474
4. LOS PORTALES ESPECÍFICOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y A LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	1474
4.1. El portal de transparencia.....	1474
4.2. El perfil de contratante	1478
4.3. El portal de datos abiertos y el portal de gobierno abierto.....	1480
4.4. La ventanilla única.....	1483
4.5. La carpeta ciudadana	1485
5. LAS PUBLICACIONES OFICIALES ELECTRÓNICAS	1487
6. LOS TABLONES ELECTRÓNICOS.....	1489
7. EL INTERCAMBIOS ELECTRÓNICOS DE DATOS EN ENTORNOS CERRADOS DE COMUNICACIÓN	1492
8. REFLEXIONES FINALES.....	1495
<i>Bibliografía citada.....</i>	1496

*Capítulo XXI***Actuación administrativa automatizada, algoritmos e inteligencia artificial en el contexto de la administración digital**

CLARA I. VELASCO RICO

1. INTRODUCCIÓN.....	1499
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	1499

1.2. Dimensiones y tecnologías de la Administración digital.....	1509
1.2.1. Algoritmos.....	1510
1.2.2. Datos y big data.....	1513
1.2.3. Inteligencia Artificial.....	1516
2. PANORÁMICA SOBRE LA REGULACIÓN ACTUAL DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y SOBRE SU USO POR PARTE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	1521
2.1. Normativa internacional: el Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial y derechos humanos, democracia y Estado de derecho	1521
2.2. Normativa europea: el Reglamento de Inteligencia Artificial	1525
2.3. Normativa estatal de derecho blando y de derecho positivo	1532
2.3.1. La Carta de Derechos Digitales	1533
2.3.2. Ley 15/2023, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.....	1535
3. EL RÉGIMEN COMÚN DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA AUTOMATIZADA.....	1540
3.1. La actuación administrativa automatizada: definición de acuerdo con el artículo 41 de la LRJSP y usos actuales.....	1540
3.2. Inteligencia artificial, discrecionalidad y actuación administrativa automatizada	1546
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	1548
3.4. Garantías aplicables tanto a la AAA basada en algoritmos clásicos como en sistemas de IA.....	1553
3.5. Los principios que rigen la automatización de la actuación administrativa.....	1556
4. REFLEXIONES FINALES.....	1559
<i>Bibliografía citada.....</i>	1561

*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	1570
2. ALGUNAS NOTAS SOBRE LA NORMATIVA REGULADORA DE LA RECEPCIÓN DOCUMENTAL EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	1573
3. DOS DE ABRIL DE 2021, ENTRADA EN VIGOR DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RECEPCIÓN DOCUMENTAL DE LA LEY 39/2015.....	1576
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....	1580
4.1. El elemento objetivo de este servicio.....	1581
4.1.1. Las notas técnico-jurídicas del servicio prestado a través de los registros electrónicos del art. 16 LPAC.....	1583
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)	1584
B) Interoperabilidad e interconexión con otros registros (art. 16.4 in fine LPAC)	1585
C) Transparencia de régimen jurídico (art. 16.1. 4º párr. LPAC)	1587
D) Garantía y seguridad en materia de protección de datos de carácter personal (art. 16.1. 3º párr.)	1587
E) Funcionamiento continuado de los registros electrónicos y sujeto a horario estipulado en el resto de lugares habilitados	1588
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	1590
4.1.3. Funciones del registro electrónico y funciones de las OARM....	1593
A) La recepción de documentos presentados y expedición de recibo omnicomprensivo, como función de carácter básico e ineludible de todo medio de presentación	1593
B) Otras funciones relacionadas con el servicio de recepción documental	1596
4.2. El elemento subjetivo: los Entes del sector público quedan obligados a prestar este servicio.....	1596
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.....	1599
4.3.1. El límite jurídico-financiero a la creación de registro electrónico propio para prestar el servicio.....	1600
4.3.2. El convenio de adhesión al servicio estatal de registro electrónico de documentos como alternativa	1603
5. UNA VISIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL USUARIO: EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS EN LA LPAC.....	1609
5.1. Los lugares habilitados para la presentación de los documentos a las Administraciones Públicas.....	1609
5.1.1. El registro electrónico de la Administración destinataria, como lugar de “presentación directa”	1611
5.1.2. La “vía indirecta de presentación” de documentos a las Administraciones Públicas	1612

A) La red de lugares alternativos de la vía indirecta de presentación de documentos a las Administraciones Públicas.....	1612
B) La recuperación del principio de polivalencia de los lugares de presentación de documentos.....	1628
5.2. El enigmático apartado 8 del art. 16 LPAC sobre regímenes especiales de presentación.....	1633
5.3. La interrupción del funcionamiento del registro electrónico.....	1636
<i>Bibliografía citada.....</i>	1641
 <i>Capítulo XXIII</i> Gestión Documental FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA	
1. PRELIMINAR. EL SISTEMA JURÍDICO-ADMINISTRATIVO Y LA POLÍTICA DE GESTIÓN DOCUMENTAL.....	1645
2. LOS DOCUMENTOS Y LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: CONCEPTO, CLASES, ELEMENTOS CONFIGURADORES Y VALOR JURÍDICO	1654
2.1. Introducción	1654
2.2. Régimen jurídico de los “documentos electrónicos” y, en particular, el “documento público administrativo”	1657
2.3. Los documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo y la reducción de sus cargas administrativas.....	1667
3. LAS COPIAS DE LOS DOCUMENTOS: CONCEPTO, MODALIDADES, VALIDEZ Y EFICACIA	1670
3.1. Introducción	1670
3.2. Las copias de documentos y los derechos de los interesados en un procedimiento administrativo.....	1671
3.3. Régimen jurídico de las copias auténticas de los documentos.....	1673
3.3.1. Concepto de copia auténtica	1673
3.3.2. Competencia administrativa para la emisión de copias auténticas	1675
3.3.3. Validez y eficacia de las copias auténticas. Garantías sobre su identidad y contenido	1677
3.3.4. Modalidades de copias auténticas	1679
A) Copias electrónicas de un documento electrónico original o de una copia electrónica auténtica (art. 27, 3, a) LPAC) ..	1679
B) Copias electrónicas de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico (art. 27, 3, b) LPAC)	1680
C) Copias en soporte papel de documentos electrónicos (art. 27, 3, c) LPAC)	1681
D) Copias en soporte papel de documentos originales emitidos en dicho soporte (art. 27, 3, d)	1682
E) Copias auténticas de los documentos aportados por los interesados en un procedimiento (arts. 27, 4 párrafo 2 y 28, 4 LPAC)	1682
4. EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO	1684
4.1. Introducción	1684

4.2. Concepto de expediente administrativo electrónico. Funciones y ventajas con respecto al expediente en papel.....	1685
4.3. Contenido y estructura formal del expediente administrativo electrónico. Exclusiones	1687
4.4. Remisión, puesta a disposición y publicidad del expediente electrónico.....	1691
4.5. Poder de disposición sobre el expediente electrónico y el régimen de responsabilidades.....	1693
5. LOS ARCHIVOS ADMINISTRATIVOS	1695
5.1. Introducción	1695
5.2. Delimitación del concepto de archivo, sus funciones y sus clases	1698
5.2.1. El concepto de archivo y su relación con los de registro y documento	1698
5.2.2. Las funciones de los archivos administrativos y el derecho de acceso a la información pública	1700
5.2.3. Clases de archivos. El “archivo electrónico único”	1701
5.3. El archivo administrativo electrónico y la gestión de los documentos administrativos electrónicos.....	1705
5.3.1. Principio de almacenamiento y conservación de los documentos en formato electrónico	1705
5.3.2. Garantías y medidas de seguridad para el archivo electrónico de los documentos administrativos	1706
5.3.3. Régimen jurídico sobre la conservación y eliminación de los documentos	1710
<i>Bibliografía citada</i>	1715

*Capítulo XXIV***Los convenios (arts. 47 ss. LRJSP)**

ROBERTO O. BUSTILLO BOLADO

1. CONCEPTO Y SISTEMA DE FUENTES	1721
1.1. Concepto	1721
1.2. Sistema de fuentes	1725
1.3. El lugar que ocupan en el sistema de fuentes los arts. 47 ss. de la LRJSP	1728
2. CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN	1730
2.1. Por su inclusión o no en el capítulo VI del título I de la LRJSP	1730
2.2. Por la naturaleza de los sujetos intervinientes	1731
2.3. Por la finalidad de colaboración o de composición de intereses en conflicto.....	1732
2.4. Por la existencia o no de normativa reguladora específica.....	1735
2.5. Por su ámbito sectorial	1735
3. ELEMENTOS COMUNES DE RÉGIMEN JURÍDICO	1736
4. ALGUNOS RÉGIMENES JURÍDICOS ESPECIALES	1737
4.1. Introducción	1737
4.2. Convenios de colaboración incluidos en la LRJSP.....	1737

4.3. Convenios urbanísticos.....	1739
4.4. Convenios expropiatorios	1746
5. CONVENIOS Y ACTIVIDAD INFORMAL DE LA ADMINISTRACIÓN	1748
<i>Bibliografía citada</i>	1752

*Capítulo XXV***Seguridad en la utilización de medios electrónicos.****El esquema nacional de seguridad**

JORGE FONDEVILA ANTOLÍN

1. CONSIDERACIONES INICIALES: UN NUEVO MARCO LEGAL	1758
2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SEGURIDAD DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN.....	1765
2.1. Examen del Marco Normativo General de la Seguridad de la Información	1765
2.1.1. Examen de la legislación de carácter básico	1765
A) Legislación General.....	1766
B) Normativa reglamentaria	1769
2.1.2. Alcance de la legislación autonómica general sobre la e-Administración y su seguridad.....	1774
2.1.3. Normativa propia en el ámbito local	1776
2.1.4. La autorregulación: mejores prácticas de seguridad	1776
2.2. El Esquema Nacional de Seguridad: la incidencia de las previsiones del marco normativo LPACA y LRJSP	1778
2.2.1. El ámbito de aplicación: una importante reconfiguración con relación a la situación anterior.....	1779
2.2.2. Examen específico del ámbito de aplicación del ENS.....	1779
A) Ámbito subjetivo	1779
B) Ámbito jurídico material.....	1781
2.3. Desarrollo de las previsiones básicas del ENS en las diferentes Administraciones Públicas.....	1785
2.3.1. Administración General del Estado	1785
2.3.2. Comunidades Autónomas.....	1787
2.3.3. Administración Local	1788
3. LAS NORMAS E INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO Y APLICACIÓN DEL ENS: EXAMEN DE SU NATURALEZA NORMATIVA Y FUNCIÓN.....	1788
3.1. Distinción entre Reglamentos y Actos Administrativos	1790
3.1.1. Examen de las posiciones doctrinales	1790
3.1.2. Doctrina Jurisprudencial	1791
3.2. La conflictiva cuestión de la Naturaleza Jurídica de las “Circulares, Instrucciones y Órdenes de Servicios”	1792
3.2.1. Análisis Doctrinal	1793
3.2.2. Doctrina Judicial.....	1796
A) Jurisprudencia del Tribunal Constitucional	1797
B) Jurisprudencia del Tribunal Supremo: Doctrina histórica ...	1798
C) Jurisprudencia del Tribunal Supremo: Doctrina más reciente	1801

3.2.3. Consideraciones Finales.....	1802
3.3. Examen de la naturaleza jurídica y función de los instrumentos (normativos/técnicos) de desarrollo del ENS.....	1804
3.3.1. Las guías e instrucciones técnicas de seguridad.....	1804
A) Las guías de seguridad: examen de su contenido	1808
B) Instrucciones Técnicas de Seguridad: análisis jurídico material.....	1810
3.3.2. La Política de Seguridad	1816
A) Concepto y contenido material	1816
B) Examen de los instrumentos jurídicos adecuados para su aprobación y desarrollo.....	1823
C) La exigencia de cumplimiento del ENS y la aprobación de la correspondiente Política de Seguridad por las entidades privadas	1824
D) Consideraciones finales.....	1826
3.3.3. Las posibilidades de impugnación de los instrumentos de desarrollo del ENS.....	1828
A) Guías de Seguridad.....	1828
B) Instrucción Técnica de Seguridad	1830
C) Política de Seguridad	1830
4. BREVES APUNTES SOBRE ALGUNAS POSIBLES INCIDENCIAS DE LA SEGURIDAD EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....	1831
4.1. La Seguridad de la información y la Interoperabilidad: algunas cuestiones conflictivas en la LPACP y LRJSP	1831
4.1.1. La interoperabilidad y Seguridad: Régimen general en la LRJSP.....	1833
4.1.2. La interoperabilidad y Seguridad: La conflictiva aplicación de la Disposición Adicional segunda de la LPAC	1835
4.2. Los Expedientes administrativos electrónicos y su conformidad a las exigencias del Esquema Nacional de Seguridad	1838
4.2.1. Las Disfunciones normativas y de implementación de las condiciones técnico-legales esenciales en el expediente administrativo electrónico	1839
4.2.2. Los expedientes administrativos y su conformidad a las exigencias del Esquema Nacional de Seguridad	1842
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	1844
4.2.4. La Integración del expediente administrativo en el expediente judicial: Ciberseguridad e Interoperabilidad	1845
A) Marco legal de la Ciberseguridad e Interoperabilidad en el ámbito Judicial	1845
B) La incorporación del expediente administrativo en el judicial: condiciones de seguridad e interoperabilidad	1847
4.3. La Seguridad de la información y sus efectos sobre las aplicaciones o sistemas de información utilizados por las Administraciones Públicas.	1850

4.4. La Seguridad de la información en la e-contratación pública.....	1854
4.4.1. Consideraciones generales	1854
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	1856
A) Las Medidas Generales de tipo organizativo, operacional y de protección: vigentes desde el año 2010	1856
B) Dicho lo anterior es preciso realizar una especial referencia a las especialidades de la contratación de servicios de seguridad	1859
C) La exigencia de cumplimiento del ENS y la aprobación de la correspondiente Política de Seguridad por las entidades privadas	1860
D) La problemática de la certificación de conformidad con el ENS y su acreditación en los Pliegos de prescripciones administrativas o técnicas.....	1861
4.4.3. Los Efectos derivados del incumplimiento de las previsiones del ENS en la contratación pública.....	1873
4.5. Seguridad y Responsabilidad Patrimonial de la Administración.....	1876
<i>Bibliografía citada.....</i>	1878

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.....	1921
2. CERTIFICACIÓN Y ACREDITACIÓN.....	1922
2.1. Su delimitación.....	1922
2.2. Clases.....	1923
2.2.1. Certificaciones personales.....	1923
2.2.2. Certificaciones reales.....	1923
3. ADMISIÓN.....	1925
3.1. Delimitación.....	1925
3.2. Efectos.....	1926
4. CONTROL DEL EJERCICIO DE ACTIVIDADES.....	1926
4.1. Comunicación y declaración responsable.....	1926
4.1.1. El ejercicio de la actividad no se supedita a la previa obtención de un acto administrativo.....	1926
4.1.2. Consecuencias del inicio inmediato de la actividad y de la ausencia de un acto administrativo declarativo.....	1928
4.1.3. Eficacia temporal y territorial.....	1930
4.2. Inscripción registral.....	1931
4.2.1. Su delimitación.....	1931
4.2.2. Efectos.....	1931
4.2.3. Su distinción de las autorizaciones.....	1932
4.3. Aprobación.....	1933
4.3.1. Delimitación.....	1933
4.3.2. Su distinción de la autorización.....	1934
5. TÍTULOS HABILITANTES: AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	1934
5.1. Delimitación.....	1934
5.2. Acto de voluntad.....	1935
5.3. Actividades sujetas a autorización.....	1935
5.3.1. Riesgos cualificados.....	1935
A) Necesidad, adecuación y proporcionalidad.....	1936
B) Libertad de establecimiento y de prestación de servicios.....	1936
C) Unidad de mercado.....	1937
D) Actividades en el ámbito local.....	1938
5.3.2. Limitación del número de operadores.....	1939
5.3.3. Usos del dominio público.....	1939

5.4. Naturaleza jurídica.....	1940
5.4.1. Acto declarativo.....	1941
5.4.2. La declaración del derecho es constitutiva de efectos jurídicos.....	1942
5.4.3. No da lugar a una relación especial de sujeción.....	1944
5.5. Procedimiento.....	1944
5.5.1. Adjudicación directa.....	1944
5.5.2. Procedimientos de selección competitiva.....	1944
5.5.3. Coordinación e integración de autorizaciones.....	1946
5.5.4. Cambio normativo durante la tramitación del procedimiento..	1946
5.6. Eficacia.....	1947
5.6.1. Condiciones generales de eficacia.....	1947
5.6.2. Eficacia territorial.....	1948
5.6.3. Eficacia temporal.....	1948
5.7. Ejercicio de la actividad.....	1949
5.7.1. Derecho y, en algunos casos, deber de realizar la actividad.....	1949
5.7.2. Autorizaciones de funcionamiento: su sujeción a la normativa en cada momento vigente.....	1950
5.7.3. La Administración no puede dirigir la actividad autorizada.....	1951
5.8. Transmisibilidad.....	1952
5.8.1. Condiciones tomadas en cuenta en la adjudicación.....	1952
5.8.2. Procedimiento de adjudicación.....	1953
5.9. Revocación.....	1954
6. CONCESIONES.....	1954
<i>Bibliografía citada.....</i>	1955

Capítulo XXVII

El deber de resolver. Términos y plazos

HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO

1. EL DEBER LEGAL DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA EXPRESA EN PLAZO.....	1959
1.1. El fundamento institucional y la concepción del deber legal de resolver el procedimiento administrativo.....	1959
1.1.1. ¿Reconocimiento constitucional implícito?.....	1959
1.1.2. Contenido esencial y ámbito de aplicación.....	1962
A) El elemento objetivo constitutivo del deber legal de resolver: ¿la resolución administrativa del procedimiento administrativo?.....	1963
B) Notificación de la resolución expresa.....	1971
C) Resolución expresa y notificación “en plazo”.....	1974
1.2. Los plazos máximos de resolución y notificación.....	1974
1.2.1. Determinación normativa.....	1974
1.2.2. Cómputo.....	1975
1.2.3. Publicación y notificación.....	1978
A) Publicación.....	1978
B) Notificación.....	1979
1.2.4. Ampliación del plazo.....	1981

A) El presupuesto previo: la ampliación de medios—personales y materiales— procedimentales y su fracaso.....	1982
B) El acuerdo de ampliación del plazo máximo de resolver: requisitos intrínsecos, límites y naturaleza jurídica.....	1984
1.3. Suspensión del cómputo del plazo.....	1985
1.3.1. ¿Dos clases de suspensiones?.....	1985
1.3.2. Suspensión discrecional.....	1988
A) Los trámites pendientes como causas suspensivas.....	1988
1.3.3. Suspensión reglada.....	1998
A) La causa suspensiva exclusiva de los procedimientos impugnatorios interadministrativos.....	1998
B) La suspensión determinada por la “instrucción complementaria”.....	1999
C) La cuestión incidental de la recusación.....	2000
2. TÉRMINOS Y PLAZOS.....	2001
2.1. La determinación y el cómputo de los plazos administrativos.....	2001
2.1.1. Los plazos por horas: la innovación.....	2002
A) La delimitación de las horas como unidades temporales del plazo administrativo.....	2002
B) La determinación normativa de las horas hábiles.....	2003
C) El cómputo de las horas hábiles.....	2004
2.1.2. Los plazos por días.....	2005
A) ¿Días hábiles o días naturales?.....	2005
B) La determinación de los días hábiles y los días inhábiles.....	2006
C) El cómputo administrativo de los días.....	2008
2.1.3. Los plazos por meses o por años.....	2010
A) La fecha inicial del plazo.....	2011
B) La fecha final del plazo.....	2011
2.1.4. Los plazos de presentación “electrónica” de documentos.....	2012
2.2. La modificación administrativa de los plazos. En especial, la ampliación de los plazos de los trámites administrativos.....	2014
2.2.1. La prohibición de ampliación establecida por otra norma administrativa.....	2015
2.2.2. La tipificación del ius variandi ampliatorio como potestad administrativa discrecional. Requisitos de la potestad ampliadora.....	2015
A) Requisitos temporales.....	2016
B) Requisitos sustantivos.....	2016
C) Requisitos procedimentales y competenciales.....	2017
Bibliografía citada.....	2018

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.....	2023
--	------

2. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	2027
2.1. El silencio administrativo como una vulneración del derecho a una resolución expresa e incumplimiento de la obligación de resolver.....	2027
2.2. El silencio administrativo en los procedimientos iniciados a instancia de persona interesada.....	2032
2.2.1. Cláusula general a favor del silencio positivo y excepciones.....	2032
2.2.2. La diversa naturaleza del silencio positivo y negativo.....	2049
2.2.3. El plazo de impugnación del silencio negativo.....	2051
2.2.4. La inactividad en la ejecución de actos presuntos firmes.....	2057
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.....	2059
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?..	2061
3. LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	2063
3.1. La caducidad de los procedimientos iniciados a instancia de persona interesada cuando se produzca su paralización por causa imputable a la misma.....	2063
3.2. La caducidad de los procedimientos en que la Administración ejerce potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen.....	2066
3.2.1. Producción y efectos.....	2066
3.2.2. ¿Puede iniciarse un nuevo procedimiento cuando previamente se haya producido la caducidad?.....	2067
3.2.3. ¿Debe cerrarse el procedimiento caducado antes de iniciar uno de nuevo?.....	2081
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.....	2083
4. VALORACIÓN GENERAL.....	2084
Bibliografía citada.....	2085

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.....	2095
---	------

2.	CLASES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	2100
2.1.	Procedimiento ordinario y procedimiento abreviado.....	2101
2.2.	Procedimiento común y procedimientos propios de las comunidades autónomas	2102
2.3.	Procedimientos formalizados y procedimientos no formalizados.....	2105
3.	PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO... ..	2106
3.1.	Principio de igualdad	2107
3.2.	Principio de imparcialidad y objetividad.....	2108
3.3.	Principio de oficialidad	2110
3.4.	Principio de eficacia	2110
3.5.	Principio de prohibición de indefensión de los ciudadanos y de presunción de inocencia.....	2113
4.	ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	2115
4.1.	Cuestiones previas.....	2115
4.2.	Iniciación del procedimiento.....	2117
4.3.	Ordenación e instrucción del procedimiento administrativo	2123
4.3.1.	Ordenación del procedimiento administrativo.....	2123
4.3.2.	Instrucción del procedimiento.....	2124
4.4.	Finalización del procedimiento	2128
	<i>Bibliografía citada.....</i>	2134

Capítulo XXX

Responsables del procedimiento. Abstención y recusación

JOSÉ MARÍA PÉREZ MONGUIÓ

1.	OBJETO DE ESTUDIO	2139
2.	RESPONSABLE DEL PROCEDIMIENTO	2140
2.1.	Sujetos responsables	2141
2.2.	Identificación	2142
2.3.	Deberes de los responsables de los procedimientos.....	2144
2.4.	Responsabilidad	2145
3.	ABSTENCIÓN Y RECUSACIÓN.....	2146
3.1.	La ordenación legal, reserva de ley y reparto competencial.....	2146
3.2.	El deber legal de abstenerse.....	2150
3.2.1.	Prohibición general de abstención de autoridades y funcionarios	2150
3.2.2.	Ámbito subjetivo del deber de abstención	2151
3.3.	Naturaleza e interpretación de las causas de abstención y recusación ..	2153
3.4.	Causas de abstención y recusación	2159
3.4.1.	Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél.....	2159
3.4.2.	Tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.....	2161
3.4.3.	Relaciones familiares.....	2169
	A) Tener vínculo matrimonial o situación asimilable	2171
	B) Parentesco por consanguinidad	2173
	C) Parentesco por afinidad	2174

3.4.4.	Compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.....	2176
3.4.5.	Amistad íntima o enemistad manifiesta.....	2180
	A) Amistad íntima	2182
	B) Enemistad manifiesta	2185
3.4.6.	Haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate	2188
3.4.7.	Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado servicios profesionales.....	2191
3.5.	Ejercicio de la abstención.....	2192
3.6.	Ejercicio de la recusación.....	2198
3.6.1.	Planteamiento de la recusación	2199
3.6.2.	Tramitación y terminación del incidente	2202
3.7.	Efectos del incumplimiento del deber de abstenerse	2204
3.7.1.	La relevancia invalidatoria	2204
	A) Intervención determinante en el procedimiento genérico de elaboración del acto	2206
	B) Intervención determinante en el procedimiento de formación de la voluntad de los órganos colegiados.....	2207
3.7.2.	Consecuencias de la falta de abstención en el acto: Anulación o conservación	2208
3.7.3.	Responsabilidad personal.....	2212
	<i>Bibliografía citada.....</i>	2215

Capítulo XXXI

Los interesados en el procedimiento administrativo

ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS

1.	CONCEPTO LEGAL DE INTERESADO.....	2217
2.	LOS TITULARES DE DERECHOS SUBJETIVOS COMO INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO.....	2221
2.1.	El alcance de los derechos subjetivos en el Derecho Administrativo y su distinción de los intereses legítimos	2221
2.2.	Condición ex lege de interesados para los que ostentan un derecho subjetivo típico	2222
3.	LOS INTERESES LEGÍTIMOS	2223
3.1.	El interés legítimo frente al mero interés o interés simple.....	2223
3.2.	El interés legítimo también puede acceder a pretensiones de plena jurisdicción	2224
3.2.1.	De condena a dictar un acto o a realizar una actuación jurídicamente obligatoria	2225
3.2.2.	De cesación o modificación de la actuación material de que se trate	2226
3.2.3.	De reconocimiento de daños e indemnización de perjuicios	2226
3.3.	El interés legítimo colectivo y la legitimación difusa.....	2227
3.4.	La legitimación difusa en el Derecho Ambiental	2228

3.5. Otros ejemplos de legitimación difusa.....	2231
3.5.1. La legitimación de asociaciones profesionales.....	2231
3.5.2. La legitimación difusa de los colegios profesionales	2232
4. LA ACCIÓN POPULAR COMO FORMA DE LEGITIMACIÓN EN EL PRO- CEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	2235
5. PLURALIDAD DE INTERESADOS	2237
6. LA SUCESIÓN EN LA CONDICIÓN DE INTERESADO	2237
<i>Bibliografía citada.....</i>	2238

Capítulo XXXII

Derechos de los interesados en el procedimiento (art. 53)

GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ

1. LOS DERECHOS DEL INTERESADO EN EL CONTEXTO DE UNA RE- FORMA ORIENTADA A LA EFICIENCIA ADMINISTRATIVA.....	2241
2. EJEMPLOS DE PRIMACÍA DE LA EFICIENCIA SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS DEL INTERESADO	2244
3. REFUNDICIÓN, RECLASIFICACIÓN Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LOS DERECHOS EN EL PROCEDIMIENTO.....	2251
4. INCIDENCIA DE LOS “DERECHOS” GENERALES EN LOS RECONOCIDOS A LOS INTERESADOS.....	2254
5. ¿EXISTE UN DERECHO DE LAS PERSONAS FÍSICAS A LA RELACIÓN POR MEDIOS NO ELECTRÓNICOS CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS?	2260
6. RELEVANCIA DE LOS DERECHOS DEL INTERESADO EN EL PROCEDI- MIENTO PARA EL DERECHO DE DEFENSA	2263
7. DERECHO DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS CONTENIDOS EN EL PROCEDIMIENTO.....	2266
7.1. Exclusión del acceso en función de la ponderación de bienes jurídicos protegidos.....	2267
7.2. Regulación del contenido del expediente administrativo y su relevancia para el derecho de acceso: notas, borradores y documentos en elabo- ración o inconclusos	2269
8. LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS: DIRECTIVA SERVICIOS Y POSIBLE INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	2273
<i>Bibliografía citada.....</i>	2278

SECCIÓN SEGUNDA
ESTRUCTURA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Capítulo XXXIII

Iniciación del procedimiento administrativo

MARÍA ZAMBONINO PULITO

1. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: REGULACIÓN, MODALIDADES Y EFECTOS.....	2283
1.1. La regulación de la iniciación del procedimiento administrativo en la LPAC.....	2284
1.2. Clases de iniciación.....	2286
1.3. Efectos de la iniciación del procedimiento	2288
2. INFORMACIÓN Y ACTUACIONES PREVIAS.....	2291
3. LA INICIACIÓN DE OFICIO.....	2295
3.1. El acuerdo de iniciación.....	2296
3.2. Los presupuestos del acuerdo	2302
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	2303
3.2.2. Orden del órgano superior jerárquico	2304
3.2.3. Petición razonada de otro órgano administrativo.....	2306
3.2.4. Denuncia.....	2308
4. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO A SOLICITUD DEL INTERESA- DO.....	2314
4.1. La solicitud. Requisitos y forma	2314
4.1.1. Nombre y apellidos del interesado y su representante	2316
4.1.2. Identificación del medio y lugar a efectos de notificaciones	2316
4.1.3. Hechos, razones y petición.....	2317
4.1.4. Lugar y fecha.....	2318
4.1.5. Acreditación de la autenticidad de la voluntad del solicitante	2318
4.1.6. Órgano destinatario.....	2319
4.1.7. Documentación adicional	2320
4.1.8. Solicitudes conjuntas	2320
4.1.9. Modelos y sistemas de presentación masiva	2320
4.2. La presentación de la solicitud	2322
4.2.1. Formalidades y alcance: interrupción de plazos y momento de iniciación del procedimiento	2322
4.2.2. La acreditación de la presentación: el recibo	2326
4.3. Subsanción y mejora de la solicitud	2327
4.3.1. Objeto: los defectos subsanables.....	2328
4.3.2. Sustanciación del trámite y efectos de su falta de cumplimen- tación.....	2335
4.4. Mejora voluntaria de los términos de la solicitud.....	2337
<i>Bibliografía citada.....</i>	2338

*Capítulo XXXIV***Reglas generales de ordenación e instrucción de los procedimientos**

ISABEL GONZÁLEZ RÍOS

1. LA ORDENACIÓN E INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....	2341
2. EL PRINCIPIO DE OFICIALIDAD.....	2345
2.1. Impulso de oficio y responsabilidad derivada de su incumplimiento en la LRJPAC	2345
2.2. El impulso de oficio a través de medios electrónicos y la confusa regulación de la responsabilidad en la LPAC de 2015	2347
3. EL PRINCIPIO DE CELERIDAD, ECONOMÍA Y SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES	2349
3.1. La celeridad en el procedimiento entendida como simplificación de trámites y fijación de plazos	2349
3.2. El principio de celeridad y la “no suspensión” del procedimiento por cuestiones incidentales.....	2352
4. LA INTERVENCIÓN DE LOS PARTICULARES EN LA INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....	2355
4.1. El principio de contradicción e igualdad.....	2355
4.2. Cumplimiento de trámites	2357
5. LA TRANSPARENCIA Y LA PUBLICIDAD.....	2359
6. LAS MEDIDAS PROVISIONALES.....	2360
6.1. Medidas provisionales “ex ante” y “ex post” al inicio del procedimiento y sus límites.....	2360
6.2. Tipos de medidas provisionales	2362
6.3. La duración de las medidas provisionales.....	2363
7. TRAMITACIÓN ESPECIAL DEL PROCEDIMIENTO: LA TRAMITACIÓN DE URGENCIA Y LA SIMPLIFICADA	2364
7.1. La tramitación de urgencia.....	2364
7.2. La tramitación simplificada.....	2365
7.2.1. Marco normativo y fundamento.....	2365
7.2.2. Plazo de resolución y trámites	2367
7.2.3. Especialidades del procedimiento de responsabilidad patrimonial y del procedimiento sancionador.....	2371
<i>Bibliografía citada.....</i>	2372

*Capítulo XXXV***Alegaciones, audiencia y participación de los interesados**

JOSÉ ANTONIO TARDÍO PATO

1. LOS PRINCIPIOS GENERALES DE AUDIENCIA, CONTRADICCIÓN, DEFENSA Y PARTICIPACIÓN	2376
1.1. Los principios generales de audiencia y contradicción y su consideración como una parte de los derechos de la defensa	2376
1.1.1. Los principios generales de audiencia y contradicción	2376

1.1.2. Su consideración como una parte de los derechos de la defensa.....	2387
1.2. El principio general de participación.....	2390
2. EL TRÁMITE DE ALEGACIONES Y SU PRUEBA	2398
2.1. La previsión legal no sólo incluye alegar, sino también probar lo alegado.....	2399
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.....	2399
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.....	2401
2.4. La previsión específica de alegar sobre defectos de tramitación y sobre la infracción de plazos	2403
2.5. La previsión de exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria al personal administrativo, como resultado de lo alegado.....	2405
3. EL TRÁMITE DE AUDIENCIA.....	2405
3.1. Su regulación dentro de las normas de procedimiento administrativo común general	2405
3.2. Características y diferencias de este trámite frente a otros también inspirados en los principios de audiencia y contradicción	2406
3.3. Supuestos en los que puede prescindirse del trámite de audiencia.....	2408
3.4. Fases del trámite de audiencia y aspectos destacables en cada uno de ellos.....	2409
3.4.1. Acuerdo de emplazamiento y ámbito subjetivo del mismo.....	2409
3.4.2. Puesta de manifiesto del expediente y examen del mismo por los interesados	2410
3.4.3. Formulación de las alegaciones y justificaciones y la obligación de tenerla en cuenta en la resolución final del procedimiento	2415
3.5. Existen trámites especiales de audiencia en forma de vista oral, en algunos procedimientos especiales.....	2416
3.6. Consecuencias de la omisión del trámite de audiencia por las Administraciones Públicas	2417
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	2417
3.6.2. Nuestras conclusiones y propuestas, con asunción de otras doctrinales y jurisprudenciales previas.....	2430
4. EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA.....	2438
4.1. Concepto, supuestos en los que procede y principios que lo inspiran	2438
4.2. Fases del trámite de información pública y aspectos destacables en cada uno de ellos.....	2440
4.2.1. Acuerdo de emplazamiento (anuncio) y ámbito subjetivo del mismo.....	2440

4.2.2. Puesta de manifiesto del expediente y examen del mismo por los interesados	2442
4.2.3. Formulación de alegaciones y derecho a obtener de la administración una respuesta razonada.....	2443
4.3. Consecuencias de la omisión del trámite	2445
4.4. La previsión por la legislación procedimental administrativa de otras fórmulas de participación administrativa diferentes de la información pública	2453
<i>Bibliografía citada</i>	2466

Capítulo XXXVI

Los informes

CÉSAR CIERCO SEIRA

1. INTRODUCCIÓN	2471
2. EL CONCEPTO Y LOS RASGOS CARACTERÍSTICOS QUE DEFINEN AL INFORME	2472
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	2474
4. LA CLASIFICACIÓN DE LOS INFORMES Y LA NECESIDAD DE PROFUNDIZAR EN LA TRADICIONAL TRIÁDA: FACULTATIVO, PRECEPTIVO Y VINCULANTE	2483
5. EL RÉGIMEN JURÍDICO COMÚN DE LOS INFORMES	2492
5.1. La destacada impronta del informe en la Ley procedimental de cabecera y los sesgos que acusa.....	2492
5.2. El carácter preparatorio e instrumental del informe en la serie procedimental y la consiguiente imposibilidad de ser objeto de impugnación autónoma	2494
5.3. La estrecha relación entre el informe y la motivación de la resolución final.....	2496
5.4. La preocupación por fijar el plazo de informe como antesala al problema de la tardanza en su emisión.....	2498
6. EL GRAVE PROBLEMA DEL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE INFORMAR EN PLAZO Y LAS DIFICULTADES PARA AISLAR UNA SOLUCIÓN AL RESPECTO	2500
7. LOS VICIOS PROCEDIMENTALES EN TORNO AL INFORME: SU OMISIÓN Y SU EMISIÓN IRREGULAR	2511
<i>Bibliografía citada</i>	2513

Capítulo XXXVII

La prueba en el procedimiento administrativo

CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ

1. CONSIDERACIONES INICIALES	2517
------------------------------------	------

2. EL OBJETO DE LA PRUEBA	2519
2.1. Los hechos relevantes para la decisión del procedimiento	2519
2.2. Los hechos exonerados de prueba. En particular, los hechos declarados probados en vía judicial.....	2520
3. LA CARGA DE LA PRUEBA	2523
4. CUANDO HA DE PROBARSE. EN ESPECIAL, EL TRÁMITE DE PRUEBA	2529
4.1. Los cauces posibles para el desarrollo de la actividad probatoria	2529
4.2. El trámite de prueba.....	2531
4.3. El periodo extraordinario de prueba	2535
5. LOS MEDIOS DE PRUEBA.....	2535
5.1. Los distintos medios posibles. El predominio de la prueba documental	2535
5.2. La procedencia y necesidad de las pruebas	2538
6. LA PRÁCTICA DE LAS PRUEBAS.....	2542
7. LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA. LA EXPRESA REMISIÓN DE LA LPAC A LA LEC.....	2547
7.1. La libre apreciación de la prueba por el órgano decisor como regla general	2547
7.2. La prueba tasada en el procedimiento administrativo. El interrogatorio del interesado y la prueba documental, en particular	2551
7.3. Un supuesto singular: Las denuncias y actas de inspección	2554
<i>Bibliografía citada</i>	2558

Capítulo XXXVIII

La terminación del procedimiento administrativo

FRANCISCO L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ

1. LAS DISTINTAS FORMAS DE TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ...	2561
2. LA RESOLUCIÓN EXPRESA DEL PROCEDIMIENTO	2567
2.1. Distinción entre resolución material y resolución formal	2567
2.2. Actuaciones previas necesarias para resolver: propuesta de resolución y actuaciones complementarias	2571
2.2.1. La propuesta de resolución	2572
2.2.2. Las actuaciones complementarias	2573
2.3. El contenido preceptivo de las resoluciones.....	2575
2.3.1. Requisitos materiales: el alcance del principio de congruencia	2575
2.3.2. Requisitos formales: la problemática de las resoluciones mediante impresos normalizados	2576
3. DESISTIMIENTO Y RENUNCIA	2581
3.1. Fundamento y alcance	2581
3.2. Régimen jurídico	2582
3.2.1. Acto expreso y personalísimo del interesado	2583
3.2.2. Necesidad de aceptación por la Administración.....	2585
3.3. El fin de un vacío legal: el desistimiento unilateral de la Administración	2587

4. LA TERMINACIÓN CONVENCIONAL.....	2591
4.1. Delimitación conceptual.....	2591
4.2. Régimen jurídico.....	2595
4.2.1. Sujetos intervinientes.....	2596
4.2.2. Requisitos.....	2596
4.2.3. Contenido.....	2600
4.2.4. Suspensión del plazo para resolver.....	2601
4.3. La “negociación” en los procedimientos de elaboración de reglamentos.....	2602
5. VALORACIÓN FINAL.....	2603
<i>Bibliografía citada.....</i>	2605

TERCERA PARTE EL ACTO ADMINISTRATIVO

Capítulo XXXIX

El acto administrativo: concepto, clases y contenido

FRANCISCO VELASCO CABALLERO

1. INTRODUCCIÓN.....	2611
2. ACTO ADMINISTRATIVO Y OTRAS FORMAS DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA.....	2617
2.1. Acto administrativo versus contrato.....	2618
2.2. Acto administrativo versus disposición administrativa de carácter general.....	2619
2.3. Acto y actuación administrativa.....	2623
2.4. Acto administrativo y acto político.....	2625
3. EL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO PÚBLICO CONTEMPORÁNEO.....	2627
3.1. El acto administrativo en la Unión Europea.....	2627
3.2. El acto administrativo transnacional.....	2631
3.3. El acto administrativo de particulares.....	2633
3.4. El acto administrativo en la “nueva ciencia del Derecho administrativo”.....	2634
3.5. Actos administrativos automatizados y por sistemas de inteligencia artificial.....	2636
4. CLASES.....	2639
4.1. Acto no decisorio versus “resoluciones”.....	2639
4.2. Acto definitivo versus acto de trámite.....	2642
4.3. Acto favorable versus acto de gravamen.....	2646
4.4. Acto expreso versus acto presunto.....	2648
4.5. Acto reglado versus acto discrecional.....	2651
5. CONTENIDO.....	2653
<i>Bibliografía citada.....</i>	2658

Capítulo XL

La motivación de los actos administrativos

ROCÍO NAVARRO GONZÁLEZ

1. EL CONCEPTO Y LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA MOTIVACIÓN.....	2664
1.1. Observaciones preliminares.....	2664
1.2. Propuestas conceptuales a partir de diferentes teorías administrativas.....	2666
1.2.1. El concepto de la motivación desde la teoría general del acto administrativo.....	2666
1.2.2. El concepto de la motivación desde la perspectiva de la teoría general del derecho administrativo como sistema.....	2671
1.3. La motivación como requisito formal cualificado.....	2674
2. LAS FINALIDADES DE LA MOTIVACIÓN.....	2676
2.1. La multifuncionalidad: aspectos generales de las funciones encomendadas.....	2676
2.1.1. La motivación desde la óptica del órgano jurisdiccional: elemento indispensable para el control de legalidad del acto administrativo.....	2678
2.1.2. Las diferentes finalidades de la motivación desde la óptica del ciudadano: cognoscitiva, defensiva y democrática.....	2679
2.2. Riesgos que evita la motivación: la arbitrariedad y la desviación de poder.....	2682
3. LOS REQUISITOS DE LA MOTIVACIÓN.....	2683
3.1. Requisitos de forma.....	2684
3.1.1. La motivación ha de ser sucinta, suficiente y congruente.....	2684
3.1.2. La motivación ha de ser especialmente intensa cuando afecta a derechos fundamentales.....	2687
3.1.3. La motivación ha de ser convincente.....	2688
3.1.4. El empleo de frases genéricas y signos numéricos como motivación adecuada.....	2688
3.2. El contenido de la motivación: en especial los motivos.....	2690
3.3. Aspectos subjetivos: la participación de órganos auxiliares en la tarea de cumplimentar la motivación.....	2693
4. ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEBEN SER MOTIVADOS EN VIRTUD DE LA LEY 39/2015.....	2694
4.1. Supuestos enumerados en el artículo 35.....	2695
4.1.1. Actos que limiten derechos subjetivos e intereses legítimos.....	2695
4.1.2. Actos que resuelven procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimientos de arbitraje.....	2696
A) Algunas novedades de la motivación en los procedimientos de control interno de los actos administrativos.....	2697
B) La escasa incidencia de la motivación en los medios alternativos de resolución de conflictos.....	2697
4.1.3. Actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.....	2699

4.1.4. Acuerdos de suspensión de actos y la adopción de medidas provisionales	2700
4.1.5. Acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia, de ampliación de plazos y de realización de actuaciones complementarias	2702
4.1.6. Actos que rechacen pruebas propuestas por los interesados	2704
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	2705
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	2706
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	2708
4.1.10. Actos que pongan fin a procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva	2710
4.2. Otros supuestos contemplados en el articulado de la LPAC	2711
5. MODALIDADES DE LA MOTIVACIÓN	2712
6. EL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE MOTIVAR	2716
<i>Bibliografía citada</i>	2718

Capítulo XLI

Validez e invalidez de los actos administrativos: teoría general

TOMÁS CANO CAMPOS

1. INTRODUCCIÓN	2723
2. LA VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y OTROS CONCEPTOS AFINES	2725
2.1. Existencia	2726
2.2. Eficacia y ejecutividad	2729
2.3. Validez	2734
2.4. Los elementos del acto como requisitos de validez: validez formal y validez material	2736
2.5. Validez e irregularidades no invalidantes	2744
3. LA PRESUNCIÓN DE VALIDEZ	2747
3.1. Una figura cuestionada	2747
3.2. ¿Verdadera presunción?	2748
3.3. Las normas de presunción	2752
3.4. Fundamento y función	2756
3.5. Efectos de la presunción	2759
3.6. Ámbito: su aplicación a todos los actos	2768
3.7. Presunción de validez y ¿presunción de legalidad?	2770
3.8. Recapitulación	2773
4. LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	2775

4.1. El concepto de invalidez: las diversas caras del fenómeno	2775
4.2. Tipos de invalidez: nulidad y anulabilidad	2778
4.3. Los medios de reacción contra la invalidez	2785
4.4. Las consecuencias de la declaración de invalidez	2788
4.5. Los pronunciamientos de invalidez: ¿carácter constitutivo o declarativo?	2793
4.6. La situación creada por los actos inválidos y su eventual protección	2796
4.7. Tiempo y validez: la invalidez sobrevenida	2799
<i>Bibliografía citada</i>	2808

Capítulo XLII

Supuestos de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos

LORENZO MELLADO RUIZ

1. INTRODUCCIÓN: ENTRE LA NOSTALGIA Y LA COINCIDENCIA	2817
2. ANÁLISIS DE LOS SUPUESTOS DE NULIDAD ABSOLUTA	2825
2.1. Actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional	2825
2.2. Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio	2834
2.3. Actos de contenido imposible	2841
2.4. Actos constitutivos de delito o dictados como consecuencia de éste	2843
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	2848
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	2858
3. LAS "CAUSAS ESPECIALES DE NULIDAD"	2862
4. EL PRINCIPIO DE INDEROGABILIDAD SINGULAR DE LOS REGLAMENTOS Y LA (DISCUTIBLE) DISTINCIÓN LEGAL ENTRE ACTOS <i>CONTRA LEGEM</i> Y ACTOS <i>CONTRA REGLAMENTUM</i>	2865
5. BREVES REFLEXIONES CONCLUSIVAS	2872
<i>Bibliografía citada</i>	2873

Capítulo XLIII

La indefensión como vicio de invalidez de los actos administrativos

ESTANISLAO ARANA GARCÍA

1. CONCEPTO DE INDEFENSIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	2879
1.1. Planteamiento: la indefensión en la legislación de procedimiento administrativo, una primera y genérica aproximación	2879
2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA ACTUALIDAD: BASTANTE MÁS QUE UN MERO CAUCE FORMAL PARA LA APROBACIÓN DE UN ACTO ADMINISTRATIVO	2886

3. LA INDEFENSIÓN COMO CONCRETO VICIO PROCEDIMENTAL DETERMINANTE DE ANULABILIDAD: ANÁLISIS DE SU RELATIVIZACIÓN Y SU NECESARIA RECONDUCCIÓN	2892
3.1. Planteamiento	2892
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	2894
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	2897
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	2902
3.3. La indefensión en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.....	2905
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	2907
4. CONCLUSIONES	2914
<i>Bibliografía citada</i>	2919

*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..	2923
1.1. Evolución de la regulación legal de la anulabilidad en el Derecho administrativo español.....	2923
1.2. Anulabilidad versus nulidad: la ocasión perdida con la nueva LPAC ...	2926
2. LOS VICIOS SUSTANTIVOS QUE DETERMINAN LA ANULABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	2934
2.1. Supuestos de anulabilidad por vicios no formales.....	2934
2.2. Convalidación de actos anulables y efectos de la anulación	2937
3. LA DESVIACIÓN DE PODER COMO SUPUESTA CAUSA DE ANULABILIDAD	2938
3.1. La positivación del vicio de la desviación de poder.....	2938
3.2. Alcance de la desviación de poder.....	2941
3.3. La consideración legal del vicio de la desviación de poder como un supuesto de anulabilidad.....	2944
3.4. La "imposible" prueba de la desviación de poder	2946

3.5. El resurgimiento de la desviación de poder en el ámbito del urbanismo y de la función pública	2949
4. LA INCIDENCIA DEL ANTIFORMALISMO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA ANULABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. LOS EFECTOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EXTEMPORÁNEAS.....	2953
4.1. La graduación de los efectos de las infracciones que incurren en defectos formales y de las actuaciones administrativas extemporáneas.....	2953
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	2955
4.3. Las irregularidades formales y las actuaciones extemporáneas no invalidantes	2959
<i>Bibliografía citada</i>	2960

*Capítulo XLV***Alcance invalidante de los vicios de los actos administrativos en soporte electrónico**

ANTONIO DAVID BERNING PRIETO

1. LOS DOCUMENTOS COMO SOPORTE	2963
1.1. Los documentos administrativos.....	2963
1.2. Exigencias normativas de los documentos administrativos en soporte electrónico.....	2966
1.3. Consecuencias derivadas del incumplimiento de requisitos de naturaleza documental: el documento defectuoso	2967
2. VICIOS DE NATURALEZA DOCUMENTAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	2971
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.....	2971
2.2. Alcance de los posibles vicios.....	2975
2.2.1. Vicios relativos a la información contenida.....	2975
2.2.2. Vicios relativos al formato	2976
2.2.3. Vicios relativos a los datos identificativos.....	2979
2.2.4. Vicios relativos a la referencia temporal: ¿es necesario incorporar un sello electrónico de tiempo?	2980
2.2.5. Vicios relativos a la incorporación de metadatos	2985
2.2.6. Vicios relativos a la firma electrónica.....	2989
A) Omisión de firma electrónica.....	2989
B) Validez del certificado electrónico	2992
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.....	2996
3. VICIOS DERIVADOS DEL EMPLEO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA AUTOMATIZADA.....	3000

3.1. Concepto y requisitos de la actividad administrativa automatizada	3000
3.2. Alcance de los posibles vicios	3008
3.2.1. Vicios relativos a la competencia: una visión hacia la teoría del órgano	3008
3.2.2. Vicios relativos al incumplimiento de otros requisitos de la automatización	3011
3.2.3. Vicios relativos al sistema de firma electrónica empleada	3015
3.3. Situaciones anómalas: errores de programación o incapacidad del algoritmo	3018
4. LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL COMO POSIBLE FUENTE DE INVALIDEZ DE LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS	3020
4.1. Concepto de inteligencia artificial	3020
4.2. El empleo de sistemas de inteligencia artificial en la adopción de decisiones administrativas: posibles vicios	3021
4.2.1. Cuestiones generales relativas al control de sistemas de IA	3021
4.2.2. Empleo de sistemas de IA con carácter previo al inicio del procedimiento	3023
4.2.3. Empleo de sistemas de IA para la adopción de la decisión administrativa	3025
<i>Bibliografía citada</i>	3031

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)	3038
1.1. La persistencia de los actos jurídicos y el principio de conservación (o de restricción de la invalidez) de los actos jurídicos	3038
1.2. El principio de conservación ¿uno o trino?	3040
1.2.1. Un “nuevo” principio en la galaxia principal	3040
1.2.2. La conservación de actos: tres principios y una regla	3043
1.3. Los supuestos típicos de conservación (o de restricción de la invalidez) de los actos administrativos	3045
1.3.1. Una regulación persistente desde la LPA: cuatro supuestos de restricción de la invalidez y una convalidación	3045
1.3.2. Pautas interpretativas	3046
2. INTRANSMISIBILIDAD DE LA INVALIDEZ A LOS ACTOS DE TRÁMITE POSTERIORES INDEPENDIENTES (ART. 49.1)	3047
2.1. La tipificación legal del supuesto	3047
2.2. La (innecesaria) declaración formal de la conservación de los actos de trámite independientes del acto viciado	3049
2.3. Algunos casos jurisprudenciales	3050
3. CONSERVACIÓN DE ACTOS Y TRÁMITES (ART. 51)	3051
3.1. La tipificación legal del supuesto	3051
3.2. La declaración formal de la conservación de los actos no afectados por la nulidad	3057

3.3. Algunos casos jurisprudenciales	3060
3.3.1. Conservación de trámites anteriores no afectados por la nulidad	3060
A) En procedimientos complejos o integrados	3060
B) En procedimientos simples	3065
3.3.2. Conservación de actos	3070
3.3.3. Denegación de la conservación de actos y trámites	3071
4. INVALIDEZ PARCIAL (ART. 49.2)	3075
4.1. Requisitos de la invalidez parcial	3075
4.2. Algunos casos jurisprudenciales	3077
4.2.1. Su aplicabilidad a las disposiciones generales y, en particular, a los planes urbanísticos	3077
4.2.2. Nulidad parcial de actos con pronunciamientos diversos	3079
4.2.3. Nulidad parcial de actos con pluralidad de destinatarios	3082
4.3. La proporcionalidad como necesario criterio en la aplicación de la regla de la invalidez parcial	3083
5. CONVERSIÓN DE ACTOS VICIADOS (ART. 50)	3086
5.1. Concepto, naturaleza y fundamento	3086
5.2. Requisitos de la conversión	3087
5.2.1. Presupuesto: acto nulo o anulable	3087
5.2.2. Concurrencia de los elementos constitutivos de un acto administrativo distinto al inválido	3088
5.2.3. Declaración de la conversión	3090
5.3. Su escasa aplicación jurisprudencial	3090
6. CONVALIDACIÓN (ART. 52)	3093
6.1. La subsanación como una forma de convalidación de los actos anulables	3093
6.2. Requisitos de la subsanación	3094
6.1.1. Requisitos subjetivos: la competencia para subsanar	3094
6.1.2. Requisitos objetivos del acto subsanador o convalidante	3095
6.1.3. Requisitos objetivos del acto subsanable	3096
A) Carácter anulable	3096
B) Vicio de incompetencia	3097
C) Falta de autorización	3098
D) Falta de informes preceptivos	3099
E) Vicios objetivos	3100
6.1.4. Requisitos temporales: plazo	3101
6.3. Procedimiento o actuaciones de subsanación	3104
6.4. Efectos de la subsanación: la convalidación y su eficacia retroactiva	3106
<i>Bibliografía citada</i>	3108

Capítulo XLVII

Eficacia y ejecutividad de los actos administrativos

TÉRESA M. NAVARRO CABALLERO

1. INTRODUCCIÓN	3111
-----------------------	------

2. EFICACIA, EJECUTIVIDAD Y EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL.....	3113
2.1. La eficacia como primera manifestación del acto administrativo	3113
2.2. La ejecutividad de los actos administrativos. Su fuerza de obligar o de imponerse.....	3116
2.3. Eficacia, ejecutividad (y validez) de los actos administrativos	3120
2.4. Ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos.....	3122
2.5. A vueltas con el problema terminológico	3125
3. LA EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL TIEMPO	3128
3.1. Eficacia del acto administrativo ¿desde que se dicta? Excepciones.....	3128
3.2. Situaciones de pendencia de la eficacia del acto administrativo. La eficacia demorada.....	3129
3.2.1. Eficacia demorada por exigirlo el contenido del acto.....	3129
3.2.2. Eficacia demorada por estar el acto supeditado a su notificación o publicación	3132
3.2.3. Eficacia demorada del acto por estar supeditado a aprobación superior	3134
3.3. Eficacia retroactiva.....	3134
4. EXCEPCIONES AL PRINCIPIO GENERAL DE EJECUTIVIDAD. LA INEJECUTIVIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	3138
5. FINAL	3139
<i>Bibliografía citada.....</i>	3141

Capítulo XLVIII

Las notificaciones administrativas

ISAAC MARTÍN DELGADO

1. INTRODUCCIÓN: EJECUTIVIDAD Y EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	3143
2. NOTIFICACIÓN CONVENCIONAL VS. NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA: LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA NOTIFICACIÓN.....	3146
2.1. Las notificaciones administrativas: presunciones y ficciones	3146
2.2. La notificación electrónica: consideraciones generales.....	3150
2.3. Panorámica general de la regulación de las notificaciones electrónicas	3153
3. EL MARCO GENERAL: PRINCIPIOS, DERECHOS Y OBLIGACIONES.....	3163
3.1. La necesidad de elección del medio de notificación: ¿derecho del interesado y obligación de la Administración?	3163
3.1.1. Planteamiento del problema	3163
3.1.2. Obligación de disponer de medios electrónicos.....	3165
3.1.3. Derecho a la elección del medio de notificación.....	3168
3.2. La obligatoriedad de recibir notificaciones por medios electrónicos...	3171
4. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS.....	3178
4.1. Condiciones generales para la práctica de la notificación.....	3178
4.1.1. El deber de notificar	3178

4.1.2. La preferencia por las notificaciones electrónicas.....	3180
4.1.3. Los requisitos de validez de las notificaciones.....	3184
4.1.4. El aviso complementario de notificación	3193
4.2. La práctica de las notificaciones administrativas	3204
4.2.1. El medio de notificación.....	3205
4.2.2. El lugar de notificación.....	3211
A) Consideraciones generales: la restricción de los sistemas de notificación	3211
B) La notificación por comparecencia en sede electrónica	3216
C) La Dirección Electrónica Habilitada Única.....	3220
D) Otros sistemas de notificación	3223
4.2.3. Tiempo de la notificación.....	3226
4.2.4. Notificación infructuosa	3232
4.2.5. El rechazo de la notificación	3235
5. CONCLUSIONES	3243
<i>Bibliografía citada.....</i>	3243

Capítulo XLIX

La ejecución forzosa de los actos administrativos: régimen general. La prohibición de acciones posesorias

JAVIER BARCELONA LLOP

1. INTRODUCCIÓN	3249
2. EL OBJETO DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA DE EJECUCIÓN FORZOSA.....	3253
2.1. Actos administrativos susceptibles de ejecución forzosa: actos ejecutivos y ejecutorios	3253
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.....	3258
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)]	3258
2.2.2. La suspensión de la ejecución del acto [artículo 98.1, a)]	3260
2.2.3. Que una disposición establezca lo contrario [artículo 98.1, c)]	3263
2.2.4. Que sea necesaria aprobación o autorización superior [artículo 98.1, d)]	3264
3. LA TITULARIDAD DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA DE EJECUCIÓN FORZOSA.....	3266
4. EJECUCIÓN FORZOSA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS CUYO DESTINATARIO ES OTRA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	3269
5. ¿ESTÁ LA ADMINISTRACIÓN OBLIGADA A EJECUTAR FORZOSAMENTE SUS ACTOS ADMINISTRATIVOS?	3272

6. LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA EJECUCIÓN FORZOSA: LEGALIDAD, PROPORCIONALIDAD Y EJECUCIÓN EN LÍNEA DIRECTA DE CONTINUACIÓN DEL ACTO	3278
7. LA RESOLUCIÓN QUE SIRVE DE FUNDAMENTO A LA EJECUCIÓN FORZOSA Y LA NOTIFICACIÓN DE LA QUE AUTORIZA LA ACTUACIÓN MATERIAL	3285
8. EL PREVIO APERCIBIMIENTO	3288
9. LA SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DE ACUERDO CON LA LEY	3290
10. LA ADMINISTRACIÓN NO PUEDE PROCEDER A LA EJECUCIÓN FORZOSA SI LA CONSTITUCIÓN O LA LEY EXIGEN LA INTERVENCIÓN DE UN ÓRGANO JUDICIAL	3291
11. LA PROHIBICIÓN DE ACCIONES POSESORIAS Y EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO FRENTE A LAS VÍAS DE HECHO	3297
<i>Bibliografía citada</i>	3304

Capítulo I

Los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos

JAVIER GUILLÉN CARAMÉS

1. LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	3309
1.1. Titulares de la potestad de ejecución forzosa	3311
1.2. Principios informadores	3314
2. LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA: ASPECTOS GENERALES	3316
2.1. Elección del medio de ejecución más adecuado	3316
2.2. Presupuesto habilitante de la ejecución forzosa	3317
3. EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN FORZOSA POR VÍA JUDICIAL: LA AUTORIZACIÓN DE ENTRADA EN DOMICILIOS	3319
3.1. El derecho a la inviolabilidad del domicilio de las personas jurídicas	3320
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	3321
3.1.2. Delimitación del concepto de domicilio de las personas jurídicas en el ordenamiento jurídico nacional	3325
3.1.3. El alcance del derecho a la inviolabilidad del domicilio en las personas jurídicas	3328
3.2. El control jurisdiccional del acto administrativo que se pretende ejecutar	3331
4. TIPOLOGÍA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA	3334
4.1. El apremio sobre el patrimonio	3334
4.1.1. Delimitación conceptual	3334
4.1.2. Procedimiento	3335
4.1.3. Una cuestión problemática: ¿puede aplicarse el apremio administrativo a una Administración Pública?	3337
4.2. La ejecución subsidiaria	3340

4.2.1. Concepto y naturaleza jurídica	3341
4.2.2. Régimen jurídico	3341
4.3. La multa coercitiva	3343
4.3.1. Concepto y necesidad de previsión legal	3343
4.3.2. Naturaleza jurídica	3345
4.3.3. Resistencia al cumplimiento por parte del sujeto obligado	3347
4.3.4. La determinación de la cuantía de la multa coercitiva	3348
4.4. La compulsión sobre las personas	3349
4.4.1. Delimitación del contenido	3349
4.4.2. El desahucio administrativo como supuesto de medio de compulsión sobre las personas	3351
<i>Bibliografía citada</i>	3352

CUARTA PARTE

REVISIÓN DE ACTOS Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Capítulo I

Revisión de actos en vía administrativa (arts. 106 a 111 LPAC)

ELOÍSA CARBONELL PORRAS

1. CONSIDERACIONES GENERALES	3357
1.1. Planteamiento	3357
1.2. Crítica inicial: las mismas incongruencias e incorrecciones que las anteriores leyes	3359
1.3. Algunas observaciones generales y comunes	3362
2. LA APLICACIÓN DIRECTA O SUPLETORIA DE LA LPAC	3367
3. LA REVISIÓN CUANDO EXISTE UN VICIO DE NULIDAD DE PLENO DERECHO	3372
3.1. Las causas que determinan la nulidad de pleno derecho de actos y reglamentos	3372
3.2. El plazo para revisar	3375
3.3. El procedimiento	3376
3.3.1. La iniciación siempre de oficio respecto de los reglamentos	3376
3.3.2. Iniciación de oficio o a solicitud del interesado respecto de los actos	3377
A) Los interesados a los efectos del artículo 106.1 LPAC	3377
B) La inadmisión y sus consecuencias	3381
3.3.3. Instrucción	3383
3.3.4. La resolución	3385
A) Contenido y consecuencias	3385
B) La competencia	3386
C) El plazo y su incumplimiento	3388
3.3.5. ¿Se revisan los actos dictados en aplicación del reglamento anulado?	3391
4. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS ANULABLES: LA DECLARACIÓN DE LESIVIDAD	3392

4.1. Objeto y finalidad	3392
4.2. El procedimiento administrativo de lesividad.....	3395
4.2.1. Iniciación	3395
4.2.2. Instrucción	3398
4.2.3. Resolución: la declaración de lesividad	3399
A) La competencia	3399
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	3401
C) Contenido	3404
D) Efectos	3406
4.3. El recurso contencioso de lesividad.....	3407
5. LA REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DESFAVORABLES O DE GRAVAMEN	3408
6. OTROS SUPUESTOS NO PREVISTOS EN LA LPAC EN LOS QUE LA ADMINISTRACIÓN RECONSIDERA SUS PROPIOS ACTOS	3414
7. LA RECTIFICACIÓN DE ERRORES.....	3417
8. LOS LÍMITES GENERALES A LA REVISIÓN.....	3420
<i>Bibliografía citada.....</i>	3426

Capítulo LII

Régimen general de los recursos administrativos (arts. 112 a 126 LPAC)

VICENTE ESCUÍN PALOP

1. LOS RECURSOS GENERALES.....	3435
1.1. Concepto	3435
1.2. Actos susceptibles de recurso administrativo	3437
1.3. Materias excluidas del recurso administrativo	3441
1.3.1. Los actos de mero trámite	3441
1.3.2. Los reglamentos	3443
1.3.3. Los actos firmes	3444
1.3.4. Consultas administrativas y requerimientos de información	3445
1.3.5. Los actos de ejecución	3445
1.4. La legitimación para recurrir	3447
1.4.1. La legitimación activa de las Administraciones Públicas cuando no ejercen potestades públicas.....	3447
1.4.2. La legitimación de las Administraciones instrumentales frente al ente matriz	3448
1.4.3. Supuestos de legitimación ex lege	3448
A) Legitimación de los concejales	3449
B) La acción vecinal	3449
C) La acción popular.....	3450
1.4.4. La legitimación para intervenir en un recurso ya iniciado.....	3450
1.5. El procedimiento en vía de recurso.....	3451
1.5.1. La interposición del recurso.....	3452
1.5.2. La instrucción del recurso	3454

A) Alegaciones	3455
B) Los informes	3455
C) La prueba	3455
D) La audiencia del recurrente y de los interesados	3456
1.6. La terminación.....	3458
1.6.1. La resolución	3458
A) La inadmisión	3459
B) La resolución expresa.....	3460
C) La resolución implícita.....	3462
D) Resolución por silencio negativo.....	3463
1.6.2. Los modos anormales de terminación de los recursos	3464
1.7. Una novedad de la LPAC: la suspensión del plazo para resolver.....	3466
2. RECURSOS ESPECIALES: CONTRATACIÓN Y OTROS ÁMBITOS	3467
2.1. Recurso administrativo especial en materia de contratación	3468
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)	3469
2.3. Mecanismos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación	3472
3. PROCEDIMIENTOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO	3475
3.1. La mediación.....	3476
3.2. El arbitraje.....	3478
4. LA SUSPENSIÓN.....	3479
<i>Bibliografía citada.....</i>	3485

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.....	3489
2. EL RECURSO DE ALZADA	3493
2.1. Evolución histórica: recurso jerárquico - recurso de alzada - recurso ordinario - recurso de alzada	3493
2.1.1. La situación previa a la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958	3493
2.1.2. El recurso de alzada en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958	3499
2.1.3. Sobre el llamado “recurso de alzada impropio”	3501
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	3503
2.1.5. Las novedades incorporadas por la Ley 30/1992 en materia de recursos; en particular, el ahora llamado “recurso ordinario” ...	3505

2.1.6. Los cambios introducidos por la Ley 4/ 1999: el nuevo recurso de alzada	3508
2.2. Concepto, naturaleza y características.....	3511
2.3. Requisitos del acto impugnado	3513
2.4. Tramitación y resolución del recurso	3518
3. EL RECURSO POTESTATIVO DE REPOSICIÓN	3523
3.1. Evolución histórica: desaparición y recuperación de un recurso.....	3523
3.2. Concepto, naturaleza y características.....	3528
3.3. Requisitos del acto impugnado	3530
3.4. Plazos y resolución	3530
4. EL RECURSO ADMINISTRATIVO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.....	3532
4.1. Evolución histórica	3532
4.2. Concepto y naturaleza	3534
4.3. Los motivos del recurso	3536
4.4. Tramitación y resolución	3540
5. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	3542
<i>Bibliografía citada.....</i>	3545

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

ALFONSO SÁNCHEZ GARCÍA

1. LA POTESTAD REGLAMENTARIA: EVOLUCIÓN CONCEPTUAL Y RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO.....	3581
1.1. Concepto de reglamento y titularidad de la potestad reglamentaria....	3581
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	3581
A) Dificultades de la empresa	3582
B) Los criterios manejados, sus deficiencias y la caracterización predominante. Generalidad, abstracción y el correctivo institucional	3586
1.1.2. Titularidad de la potestad reglamentaria	3595
1.1.3. Sobre la naturaleza normativa de determinadas disposiciones administrativas atípicas	3603
A) Los planes urbanísticos	3603
B) La oferta de empleo público y la relación de puestos de trabajo	3610
1.2. Límites de la potestad reglamentaria	3612
2. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS	3617
2.1. Evolución de la disciplina reguladora del procedimiento de elaboración de los reglamentos en España.....	3617
2.1.1. La inicial delimitación por la jurisprudencia de un <i>corpus</i> 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	3617
2.1.2. Peculiaridades del procedimiento de elaboración de reglamentos. Dualidad funcional del entramado Gubernamental-administrativo y contraste con el procedimiento legislativo	3623
2.2. La planificación normativa. Algunas consideraciones sobre la Evaluación de Impacto Normativo.....	3629
2.3. El procedimiento tipo de elaboración de reglamentos.....	3635
2.3.1. Introducción	3635
2.3.2. Las actuaciones del procedimiento.....	3637

A) Iniciativa y consultas previas	3638
B) Informes y dictámenes	3642
C) Trámites participativos	3651
D) Trámites conclusivos. Publicidad y entrada en vigor.....	3657
2.4. Valoración jurisprudencial sobre las consecuencias derivadas de la concurrencia de vicios en el procedimiento de elaboración de reglamentos y otras normas administrativas	3660
<i>Bibliografía citada</i>	3668

*Capítulo LV***Principios de buena regulación y evaluación de su cumplimiento**M^a ÁNGELES GONZÁLEZ BUSTOS

1. BUENA ADMINISTRACIÓN VERSUS BUENA REGULACIÓN	3673
2. LA CALIDAD DE LAS NORMAS COMO REQUISITO DE UNA BUENA REGULACIÓN	3676
2.1. La preocupación por la mejora regulatoria	3677
2.2. Criterios de calidad de las normas.....	3682
3. MARCO COMPETENCIAL DE LA MEJORA REGULATORIA.....	3686
4. PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN.....	3690
4.1. Principio de necesidad y eficacia.....	3692
4.2. Principio de proporcionalidad	3694
4.3. Principio de seguridad jurídica.....	3696
4.4. Principio de transparencia.....	3698
4.5. Principio de eficiencia.....	3699
4.6. Principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera	3700
5. LA EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN	3702
<i>Bibliografía citada</i>	3710

**SEGUNDA PARTE
TRANSPARENCIA***Capítulo LVI***Publicidad activa: aspectos generales**

SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS

1. ASPECTOS GENERALES.....	3717
1.1. La publicidad activa y transparencia pública	3717
1.1.1. La publicidad activa como el segundo pilar de la transparencia pública.....	3717
1.1.2. Complementariedad de la publicidad activa y del derecho de acceso a la información pública	3719
1.1.3. Publicidad activa e información pública.....	3721
1.2. El concepto de la publicidad activa	3723
1.2.1. Obligación y facultad de publicar	3723

1.2.2. Derecho a la publicidad activa	3725
1.2.3. Sobre la noción de publicidad activa	3726
1.3. La ordenación de la publicidad activa.....	3730
1.3.4. La ordenación de la publicidad activa en la LTAIBG	3730
1.3.5. El desarrollo normativo de la LTAIBG en materia de publicidad activa.....	3732
1.3.6. La ampliación por normas específicas	3735
1.3.7. Aplicación en el tiempo.....	3736
1.3.8. La publicación voluntaria por los sujetos obligados	3737
2. ÁMBITO SUBJETIVO.....	3739
2.1. Los órganos y entidades del sector público	3739
2.2. Colaboración y cooperación con las Entidades Locales.....	3741
2.3. Corporaciones de Derecho Público y entidades privadas que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.....	3743
2.4. Partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales.....	3745
2.5. Entidades privadas receptoras de ayudas públicas	3747
2.5.1. Delimitación formal: entidades privadas	3747
2.5.2. Delimitación de la noción de ayudas y subvenciones públicas...	3749
2.5.3. Umbrales cuantitativos de las ayudas públicas	3751
2.5.4. Vigencia temporal de la sujeción	3753
3. CONDICIONES DE LA PUBLICACIÓN	3755
3.1. Medio de publicación	3755
3.1.1. Sedes electrónicas, páginas web y portales de internet.....	3755
3.1.2. Portales de Transparencia.....	3757
3.1.3. Publicación en páginas webs de titularidad de otra entidad.....	3760
3.2. Accesibilidad de la información	3762
3.3. Calidad de la información.....	3765
3.4. Condiciones temporales.....	3770
3.5. Responsable del portal e intercomunicación	3773
3.6. Límites de la publicidad activa.....	3775
4. CONTROL Y RESPONSABILIDAD	3777
4.1. Controles externos.....	3777
4.1.1. Ámbito estatal.....	3777
4.1.2. Ámbito autonómico y local	3779
4.2. Régimen sancionador.....	3781
4.2.1. El régimen sancionador en la LTAIBG	3781
4.2.2. El régimen sancionador en la legislación autonómica	3783
4.3. Evaluación del cumplimiento de las obligaciones legales.....	3788
<i>Bibliografía citada</i>	3791

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..	3797
1.1. Régimen jurídico de la potestad sancionadora de la Administración: el Derecho administrativo sancionador	3798
1.1.1. El discutido concepto de sanción, prius lógico de la potestad sancionadora de la Administración y el Derecho administrativo sancionador	3799
1.1.2. El Derecho administrativo sancionador, un sector del ordenamiento descuidado por el legislador.....	3806
1.1.3. El Derecho administrativo sancionador en perspectiva doctrinal.....	3809
1.2. La potestad sancionadora de la Administración en perspectiva histórica.....	3813
1.2.1. La expansión material de la potestad sancionadora: el largo camino desde las medidas de policía.....	3815
1.2.2. La progresiva incorporación de garantías inspiradas en el Derecho penal	3817
1.3. Fundamento de la potestad sancionadora de la Administración Pública	3820
1.3.1. Fundamento normativo de la potestad sancionadora	3820
1.3.2. Fundamento material de la potestad sancionadora.....	3822
1.4. Naturaleza y caracteres de la potestad sancionadora de la Administración Pública	3827
1.4.1. Potestad administrativa en sentido material v. potestad administrativa en sentido formal	3831
1.4.2. Potestad administrativa reglada v. potestad administrativa discrecional.....	3833
1.4.3. Potestad administrativa instrumental e implícita.....	3835
1.5. El principio de oportunidad y la potestad sancionadora de la Administración.....	3837
1.5.1. Medidas admonitorias.....	3839
1.5.2. Medidas transaccionales o restaurativas.....	3841
2. EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LAS DISPOSICIONES SANCIONADORAS DESFAVORABLES.....	3843
3. LA PROHIBICIÓN DE BIS IN ÍDEM EN DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	3848
3.1. Naturaleza jurídica de la prohibición de bis in idem	3850

3.2. Las vertientes del principio de non bis in idem en Derecho administrativo sancionador	3853
3.3. (Algunas) cuestiones pendientes relacionadas con la prohibición de bis in idem en Derecho administrativo sancionador.....	3856
3.3.1. Tramitación sucesiva de un procedimiento administrativo sancionador tras un proceso penal absolutorio	3856
3.3.2. Tramitación simultánea y tramitación sucesiva de procedimientos administrativos sancionadores. Especial consideración de la caducidad del procedimiento sancionador	3861
<i>Bibliografía citada.....</i>	3864

Capítulo LVIII

Principios de legalidad y tipicidad. Tipificación de infracciones y sanciones

ANABELÉN CASARES MARCOS

1. INTRODUCCIÓN	3873
2. RECONOCIMIENTO Y LEGITIMACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA	3878
2.1. Traslación de los principios y garantías penales al ámbito sancionador administrativo.....	3878
2.2. Modulación de los principios penales aplicables al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración	3883
3. SUJECCIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN.....	3889
3.1. Garantía formal: la reserva de ley	3894
3.1.1. Reserva de ley y normas con rango legal	3900
3.1.2. Reserva relativa de ley y colaboración reglamentaria	3909
A) Reenvío normativo y normas sancionadoras en blanco.....	3917
B) Conceptos jurídicos indeterminados	3921
C) A modo de síntesis.....	3924
3.1.3. Modulaciones más significativas de la reserva de ley en el ámbito sancionador administrativo	3926
A) Normas preconstitucionales	3927
B) La relación de sujeción especial	3930
C) Ordenanzas locales.....	3937
3.2. Garantía material: tipicidad	3945
3.2.1. Mandato de tipificación al legislador.....	3950
A) Determinación de la infracción.....	3951
B) Concreción de la sanción.....	3959
3.2.2. Mandato de la tipificación para el operador jurídico.....	3967
4. REFLEXIÓN FINAL	3977
<i>Bibliografía citada.....</i>	3982

*Capítulo LIX***Concepto de sanción. Responsables de las infracciones**

MANUEL REBOLLO PUIG

1. CONCEPTO DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA.....	3993
1.1. Necesidad del concepto de sanción	3993
1.2. Definición de sanción administrativa	3995
1.3. El contenido aflictivo de las sanciones	3996
1.4. La sanción ha de ser la consecuencia de una conducta ilícita.....	3997
1.5. El necesario carácter retributivo	3999
1.6. Criterio adicional para identificar las normas y los actos sancionadores: su calificación formal o nomen iuris	4002
1.6.1. La calificación normativa de las medidas previstas	4002
1.6.2. La calificación formal de la medida acordada en un acto admini- strativo.....	4004
1.7. La noción material de pena según el TEDH. Los criterios Engel	4006
1.8. La noción de pena según el TJUE	4017
1.9. La penetración de los criterios Engel en la jurisprudencia del Tribunal Supremo	4020
1.10. Casuística	4022
2. RESPONSABLES DE LAS INFRACCIONES	4023
2.1. Cuestiones que se abordarán y principios que han de presidir las solu- ciones.....	4023
2.2. Responsabilidad sancionadora de personas jurídicas y entes sin perso- nalidad.....	4026
2.3. Responsables por autoría	4031
2.4. Responsables por participación	4035
2.5. Preceptos legales específicos sobre responsables de las infracciones y su interpretación conforme a la Constitución	4036
2.6. Responsabilidad sancionadora de empleadores y empleados	4038
2.7. Responsabilidad sancionadora de los administradores de personas jurídicas	4041
2.8. Sanción en caso de varios responsables de una misma infracción: res- ponsabilidad individual o solidaria.....	4043
2.9. ¿Transmisión de la responsabilidad en caso de muerte o extinción?... ..	4045
2.10. Responsables solidarios y subsidiarios del pago de sanciones	4048
<i>Bibliografía citada.....</i>	4051

*Capítulo LX***Actuaciones previas y conexiones del procedimiento
administrativo sancionador con otras actuaciones**

PEDRO BRUFAO CURIEL

1. INTRODUCCIÓN.....	4057
2. LAS PREVISIONES GENERALES SOBRE LA INFORMACIÓN Y LAS AC- TUACIONES PREVIAS EN LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL	

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRA- CIONES PÚBLICAS	4058
3. LA SELECCIÓN PROPIA DE LA INFORMACIÓN Y LAS ACTUACIONES PREVIAS	4063
3.1. Las previsiones de la Ley del Procedimiento Administrativo Común ...	4063
3.2. Los hechos objeto de las actuaciones previas y su valor jurídico.....	4066
3.3. La identificación de las personas responsables.....	4072
3.4. El transcurso del tiempo en las actuaciones previas y sus efectos en la caducidad del procedimiento	4074
4. LA DENUNCIA COMO FORMA DE INICIAR EL PROCEDIMIENTO Y SU FUNCIÓN EN LAS ACTUACIONES PREVIAS.....	4079
4.1. Consideraciones básicas sobre el concepto de denuncia	4079
4.2. Los elementos que caracterizan la denuncia administrativa	4082
5. CONCLUSIONES	4090
<i>Bibliografía citada.....</i>	4091

*Capítulo LXI***El procedimiento administrativo sancionador**

LUCÍA CASADO CASADO

1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COMO GA- RANTÍA ESENCIAL.....	4094
1.1. La relevancia del procedimiento administrativo	4095
1.2. La relevancia del procedimiento administrativo sancionador en parti- cular	4096
1.2.1. Las razones que justifican su existencia	4097
1.2.2. El principio de garantía del procedimiento: la prohibición de imposición de sanciones administrativas sin un procedimiento previo	4099
2. EL MARCO JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SAN- CIONADOR.....	4101
2.1. Las previsiones constitucionales	4101
2.2. La regulación infraconstitucional.....	4102
2.2.1. La normativa predecesora: la LRJPAC y el RPEPS	4103
2.2.2. La actual fragmentación de la regulación de la potestad sancio- nadora en dos normas: la LRJSP y la LPAC	4106
2.2.3. La regulación del procedimiento administrativo sancionador en la LPAC: su consideración como un procedimiento administrativo común especializado	4109
A) La regulación de las especialidades del procedimiento admini- strativo sancionador (remisión)	4110
B) La reserva de ley para nuevos trámites del procedimiento administrativo sancionador.....	4111
C) El alcance de la posibilidad de establecimiento de especiali- dades reglamentarias.....	4112

D) Los procedimientos administrativos sancionadores excluidos de la LPAC.....	4113
3. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES A RESPETAR EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	4117
3.1. La aplicación matizada de las garantías del proceso penal al procedimiento administrativo sancionador: la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa.....	4118
3.2. Los derechos fundamentales del artículo 24.2 de la CE aplicables en el procedimiento administrativo sancionador.....	4120
3.2.1. El derecho a la defensa	4121
3.2.2. Los derechos instrumentales para la garantía efectiva del derecho de defensa	4124
A) El derecho a ser informado de la acusación	4124
B) El derecho a no declarar contra sí mismo y el derecho a no confesarse culpable	4128
C) El derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa	4133
D) El derecho a la asistencia letrada.....	4135
E) El derecho a la presunción de inocencia.....	4139
3.3. Los derechos fundamentales del artículo 24.2 de la CE no aplicables en el procedimiento administrativo sancionador.....	4142
3.3.1. El derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley	4142
3.3.2. El derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas	4145
3.4. El alcance y la relevancia de las garantías constitucionales: las consecuencias de su vulneración.....	4147
4. OTROS DERECHOS DE LA PERSONA PRESUNTA RESPONSABLE Y OTRAS GARANTÍAS RECOGIDOS EN LA LPAC	4148
4.1. La obligada separación orgánica entre la fase instructora y la fase sancionadora.....	4148
4.2. Los derechos de la persona presunta responsable incluidos en la LPAC.....	4151
4.2.1. Los derechos que corresponden a cualquier persona interesada en los procedimientos administrativos (remisión)	4152
4.2.2. Los derechos específicos en los procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora.....	4153
A) El derecho a conocer determinados datos del procedimiento sancionador.....	4153
B) El derecho a la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario	4154
4.3. El sometimiento del procedimiento a un plazo	4154
5. LAS ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	4156
6. LA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE NATURALEZA SANCIONADORA.....	4161

7. LA TRAMITACIÓN DE URGENCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE NATURALEZA SANCIONADORA.....	4167
<i>Bibliografía citada.....</i>	4169

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.....	4175
1.1. Concepto y delimitación con figuras afines	4175
1.2. Funciones y efectos.....	4179
2. BASES HISTÓRICAS.....	4183
2.1. El paradigma de la responsabilidad personal de los oficiales.....	4183
2.1.1. Antiguo Régimen y Cortes de Cádiz	4183
2.1.2. Comienzos del Estado liberal	4187
2.2. La responsabilidad directa del Estado como nuevo paradigma	4193
2.3. La inmunidad patrimonial de la Administración como producto genuino del Derecho administrativo: mecanismos	4198
2.3.1. Reclamación administrativa previa y otras trabas procedimentales.....	4201
2.3.2. Exigencia de previsión legal de las indemnizaciones por daño lícito sacrificial	4202
2.3.3. Negación de la responsabilidad directa de la Administración por ilícito del funcionario.....	4206
2.4. Propuestas académicas ante la inmunidad patrimonial de la Administración.....	4209
2.5. Un nuevo sistema de responsabilidad directa de la Administración.....	4211
2.6. La drástica simplificación del sistema.....	4216
3. BASES CONSTITUCIONALES.....	4222
4. TIPOS DE IMPUTACIÓN	4227
4.1. La imputación de conductas.....	4227
4.2. La imputación causal de daño	4229
4.2.1. La causalidad y su prueba. La llamada doctrina de la pérdida de oportunidad.....	4229
4.2.2. Adecuación y criterios funcionalmente equivalentes	4232
4.3. La imputación subjetiva del daño a título de sacrificio, culpa o ilegalidad	4234
4.3.1. El sacrificio especial	4235
4.3.2. La culpa.....	4241

4.3.3. Ilegalidad, culpa y “margen de tolerancia” en la responsabilidad por acto administrativo	4244
<i>Bibliografía citada</i>	4251

*Capítulo LXIII***Imputabilidad de la responsabilidad patrimonial**M^a CONSUELO ALONSO GARCÍA

1. LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD	4259
1.1. Definición	4259
1.2. La concurrencia de sujetos en la aparición de la lesión: intervención de la víctima y el hecho de un tercero.....	4262
1.2.1. Comportamiento de la víctima	4262
1.2.2. Intervención de un tercero.....	4267
1.3. La fuerza mayor y el desconocimiento científico como causas de exención de la responsabilidad administrativa	4269
2. LOS SUJETOS RESPONSABLES.....	4276
2.1. La Administración responsable	4276
2.1.1. Responsabilidad subsidiaria de la Administración por delitos cometidos por sus funcionarios.....	4276
2.1.2. Responsabilidad subsidiaria de la Administración expropiante frente al incumplimiento del deber del pago del justiprecio por el beneficiario privado	4279
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.....	4280
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)	4280
2.2.2. La responsabilidad patrimonial de las entidades de Derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas (art. 2.2 b) LRJSP)	4282
2.3. Responsabilidad concurrente	4286
2.3.1. Responsabilidad concurrente de las Administraciones públicas.....	4286
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.....	4289
2.3.3. Concurrencia con sujetos privados: Responsabilidad de contratistas y concesionarios	4294
A) Determinación del sujeto responsable y títulos de imputación a la Administración por los daños ocasionados a terceros en la ejecución del contrato.....	4294
B) Régimen jurídico aplicable a la responsabilidad del contratista	4298

C) El requerimiento previo potestativo a la Administración contratante	4299
D) Procedimiento administrativo y proceso judicial	4301
E) Acción de regreso contra el concesionario.....	4306
2.4. Responsabilidad de las autoridades y funcionarios públicos (acción de regreso)	4306
2.4.1. Definición y finalidad de la acción de regreso	4306
2.4.2. Obligación para la Administración de exigirla y elementos que han de concurrir para su exigencia	4309
2.4.3. Procedimiento administrativo para el ejercicio de la acción	4310
2.4.4. Diferencia de acciones	4313
2.5. El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas mediante seguros privados.....	4315
2.5.1. Justificación del contrato del seguro de la Administración.....	4315
2.5.2. Régimen jurídico sustantivo aplicable y jurisdicción competente	4316
2.5.3. Situación procesal de demandados y codemandados y las responsabilidades que para ambos dimanen del juicio contencioso-administrativo	4320
<i>Bibliografía citada</i>	4323

*Capítulo LXIV***El daño y su reparación**

ELISA MOREU CARBONELL

1. LESIÓN O DAÑO INDEMNIZABLE.....	4330
1.1. Daño efectivo	4331
1.1.1. Daños futuros y expectativas	4331
1.1.2. En especial, la valoración de la pérdida de oportunidad	4332
1.2. Daño evaluable económicamente.....	4334
1.3. Daño individualizado.....	4335
2. DAÑO ANTIJURÍDICO	4336
2.1. Causas de justificación que excluyen la antijuridicidad del daño	4336
2.2. Los riesgos del progreso	4338
3. EL PRINCIPIO DE REPARACIÓN INTEGRAL: CRITERIOS PARA LA CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO	4340
3.1. La cuantificación del daño material	4343
3.1.1. Valoración de bienes muebles	4345
3.1.2. Valoración de animales	4345
3.2. La cuantificación de la muerte y de los daños personales	4346
3.3. En especial, el daño moral	4348
3.4. Modulación de la indemnización en caso de concurrencia de culpas..	4351
4. CÁLCULO DE LA INDEMNIZACIÓN Y PAGO	4352
4.1. Momento temporal para el cálculo de la indemnización	4353
4.2. ¿A quién corresponde determinar el quantum indemnizatorio? Aspectos procesales	4353

4.3. Compatibilidad con otras prestaciones	4355
4.4. Tratamiento tributario de la indemnización.....	4356
4.5. Actualización de la indemnización e intereses de demora	4356
<i>Bibliografía citada</i>	4357

Capítulo LXV

Responsabilidad patrimonial del Estado legislador y por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea

GABRIEL DOMÉNECH PASCUAL

1. INTRODUCCIÓN.....	4362
2. RESPONSABILIDAD POR LEYES AJUSTADAS A DERECHO	4363
2.1. La jurisprudencia inicial.....	4363
2.2. El vano intento legislativo de contención	4364
2.3. ¿Responsabilidad o expropiación?	4366
2.4. La distinción entre regulaciones expropiatorias y limitaciones no indemnizables de derechos	4367
2.4.1. Criterios utilizados por la jurisprudencia y la doctrina españolas.....	4367
2.4.2. El criterio del justo equilibrio empleado por el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos	4374
2.4.3. Costes y beneficios de compensar una privación de derechos...	4375
3. RESPONSABILIDAD POR LEYES CONTRARIAS A DERECHO.....	4377
3.1. La jurisprudencia inicial del Tribunal Supremo.....	4377
3.2. Modulaciones jurisprudenciales	4380
3.2.1. El Estado no responde cuando la sentencia anulatoria declara consolidadas ciertas situaciones nacidas al amparo de la ley inconstitucional.....	4380
3.2.2. Daños causados por leyes contrarias al Derecho de la Unión Europea.....	4382
3.3. La regulación establecida en las Leyes 39 y 40/2015	4385
3.4. Modulaciones jurisprudenciales	4386
3.4.1. Leyes autoaplicativas favorables.....	4387
3.4.2. Concepto amplio de “recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño”	4387
3.4.3. Interpretación laxa del requisito de la invocación previa de la ilicitud de la ley.....	4388
3.4.4. No necesidad de una previa sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....	4388
3.4.5. Suspensión del plazo de un año para exigir la responsabilidad	4388
3.4.6. Momento de la producción del daño	4389
3.5. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de junio de 2022.....	4389
3.5.1. Vulneración del principio de efectividad	4390
3.5.2. No vulneración del principio de equivalencia	4392
3.6. Más modulaciones jurisprudenciales.....	4394

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	4394
3.6.2. La necesidad de solicitar la rectificación de autoliquidaciones tributarias.....	4395
3.7. Crítica de la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado por leyes contrarias a Derecho.....	4395
3.7.1. Articulación de las acciones de tutela de los derechos afectados por una ley inconstitucional	4395
A) La solución vigente: la acción de responsabilidad es independiente de la acción de revisión	4395
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.....	4397
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.....	4400
D) Incongruencia con los preceptos que disponen la conservación de ciertas situaciones nacidas de la aplicación de normas contrarias a Derecho	4402
E) ¿Antijuridicidad del daño impuesto mediante una resolución firme que sigue produciendo efectos jurídicos?	4403
F) El carácter subsidiario y dependiente de la ulterior acción resarcitoria induce al perjudicado a escoger el tipo de tutela socialmente más eficiente	4404
G) La revisión de situaciones firmes es siempre preferible a la responsabilidad patrimonial por los daños derivados de éstas	4404
H) Agregación, tramitación y resolución eficiente de los litigios masivos resultantes	4405
I) Impugnar las situaciones y los actos originados en la aplicación de una ley contraria a Derecho no constituye una carga desproporcionada.....	4407
3.7.2. Requisitos sustantivos de la responsabilidad patrimonial del Estado por leyes contrarias a Derecho.....	4409
A) Los requisitos deberían ser sustancialmente los mismos para todas las leyes contrarias a Derecho	4409
B) Responsabilidad objetiva o por negligencia	4409
C) Violación de una norma que confiere derechos a los particulares afectados.....	4412
D) Relación de causalidad	4414
<i>Bibliografía citada</i>	4415

*Capítulo LXVI***La acción y el procedimiento de exigencia de la responsabilidad patrimonial**

LUCÍA ALARCÓN SOTOMAYOR

1. BASES CONSTITUCIONALES Y REGULACIÓN	4424
1.1. Bases constitucionales.....	4424
1.2. Regulación.....	4425
2. LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....	4427
3. LA EXIGENCIA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVIO: REGLA GENERAL Y EXCEPCIONES.....	4431
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	4431
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	4433
4. LA LEGITIMACIÓN	4434
4.1. La legitimación activa: el perjudicado y otros interesados.....	4434
4.1.1. El perjudicado	4434
4.1.2. Otros interesados.....	4435
4.2. La legitimación pasiva: la Administración y otros codemandados	4436
4.2.1. La Administración	4436
4.2.2. Otros codemandados	4436
5. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: FASES Y TRÁMITES.....	4436
5.1. Consideración previa: la aplicación de las normas generales sobre el procedimiento administrativo común	4436
5.2. Las fases y los trámites	4437
6. EL PLAZO PARA RECLAMAR Y SU PRESCRIPCIÓN.....	4438
6.1. Cuestiones generales: un año de prescripción susceptible de interrupción	4438
6.2. El primer día y el último del plazo para reclamar	4440
6.2.1. El día inicial	4440
A) Regla general	4440
B) Reglas especiales.....	4442
6.2.2. El día final.....	4444
6.3. La interrupción del transcurso del plazo	4444
6.3.1. Significado	4444
6.3.2. La interrupción por la reclamación de responsabilidad patrimonial en vía administrativa o contencioso-administrativa	4445
6.3.3. La interrupción por la incoación de oficio del procedimiento administrativo	4448
7. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO POR RECLAMACIÓN DEL PERJUDICADO O DE OFICIO.....	4449

7.1. Por reclamación del perjudicado	4449
7.2. De oficio	4450
8. INSTRUCCIÓN: TRÁMITES ESPECÍFICOS, IMPULSIÓN DE OFICIO E INADMISIÓN DE LA RECLAMACIÓN	4452
9. EL INFORME DEL SERVICIO QUE HAYA CAUSADO LA POSIBLE LECCIÓN	4453
10. EL TRÁMITE DE PRUEBA	4455
11. EL DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO U ÓRGANO CONSULTIVO EQUIVALENTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.....	4459
12. LA FASE DE TERMINACIÓN. EN ESPECIAL, LA TERMINACIÓN CONVENCIONAL.....	4465
12.1. Formas de terminación del procedimiento	4465
12.2. La terminación por convenio	4466
13. LA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO	4470
14. PLAZO MÁXIMO DEL PROCEDIMIENTO, CONSECUENCIAS DE SU SUPERACIÓN Y RECURSOS.....	4474
<i>Bibliografía citada.....</i>	4476

**QUINTA PARTE
AYUDAS Y SUBVENCIONES**

*Capítulo LXVII***Concepto y elementos de la subvención**

GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES

1. UNA PRECISIÓN PREVIA.....	4483
2. CONCEPTO DE SUBVENCIÓN	4489
2.1. Objeto	4491
2.2. Sujetos: otorgante y beneficiario. Remisión	4495
2.3. El requisito de la afectación	4495
2.4. La inexistencia de contraprestación directa del beneficiario: la entrega dineraria se realiza “a fondo perdido”	4497
3. SUPUESTOS QUE NO TIENEN LA CONDICIÓN JURÍDICA DE SUBVENCIÓN.....	4498
4. SUPUESTOS NO COMPRENDIDOS Y EXCLUIDOS DEL ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN	4501
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	4501
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	4514

5. CONSIDERACIONES FINALES	4517
<i>Bibliografía citada</i>	4519

Capítulo LXVIII

Los sujetos en materia de subvenciones

ELSA MARINA ÁLVAREZ GONZÁLEZ

1. INTRODUCCIÓN	4523
2. ENTIDADES CONCEDENTES	4527
2.1. El sector público como sujeto concedente en materia de subvenciones	4534
2.2. Hacia una tipología básica de entidades instrumentales	4545
2.3. Las potestades administrativas como elemento definitorio del ámbito subjetivo de la LGS	4547
2.4. Las fundaciones y otras entidades privadas del sector público como entidades que otorgan subvenciones públicas.....	4554
2.4.1. Atribución y alcance de la potestad subvencional ejercida por las entidades privadas del sector público	4557
3. ENTIDADES COLABORADORAS	4564
4. SUJETOS BENEFICIARIOS	4566
<i>Bibliografía citada</i>	4569

Capítulo LXIX

Procedimientos de otorgamiento de subvenciones: establecimiento y concesión

ANTONIO BUENO ARMÍJO

1. LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES Y LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS COMUNES SINGULARES	4576
1.1. El dinero público como recurso escaso y la respuesta de la Ley General de Subvenciones	4576
1.2. Los principios comunes al establecimiento de subvenciones.....	4578
1.3. Los principios comunes a todas las formas de concesión de subvenciones	4580
1.4. La regulación de los procedimientos de concesión de subvenciones como “procedimientos administrativos comunes singulares”	4581
2. REQUISITOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE SUBVENCIONES.....	4584
2.1. La competencia para el establecimiento de subvenciones	4584
2.2. El plan estratégico de subvenciones	4585
2.2.1. El establecimiento y el contenido de los planes estratégicos de subvenciones	4585
2.2.2. El control del cumplimiento de los planes estratégicos de subvenciones.....	4588
2.3. Las bases reguladoras	4594
2.3.1. Objeto y naturaleza de las bases reguladoras de subvenciones..	4594
2.3.2. El contenido de las bases reguladoras de subvenciones. En especial, la delimitación de los posibles beneficiarios	4599

2.4. El control de la Comisión Europea sobre la compatibilidad de la subvención con las normas de competencia del mercado interior.....	4602
2.4.1. La prohibición general de ayudas de Estado y su control por la Comisión Europea.....	4603
2.4.2. La incorporación de las reglas sobre el control de ayudas de Estado al régimen jurídico de las subvenciones en España.....	4606
3. EL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN EN CONCURRENCIA COMPETITIVA	4609
3.1. El carácter ordinario del procedimiento de concesión en concurrencia competitiva	4609
3.2. Características del procedimiento: la concurrencia y la competición ..	4610
3.3. La iniciación del procedimiento.....	4613
3.3.1. La convocatoria y su publicación	4613
3.3.2. La presentación de solicitudes y la documentación complementaria	4618
3.3.3. El trámite de admisión y subsanación.....	4620
3.4. La instrucción del procedimiento	4622
3.4.1. La evaluación de las solicitudes.....	4623
A) La compleja determinación del órgano competente para evaluar las solicitudes: ¿órgano instructor u órgano colegiado?	4623
B) Composición del órgano colegiado.....	4626
3.4.2. La propuesta de resolución provisional: presentación de alegaciones y reformulación de la solicitud	4627
A) El (imprescindible) trámite de alegaciones.....	4627
B) La reformulación de las solicitudes.....	4628
3.4.3. La propuesta de resolución definitiva y la posible aceptación previa del beneficiario	4630
A) Contenido de la propuesta de resolución definitiva	4630
B) La posible aceptación previa del beneficiario y la necesaria presentación de documentación	4631
3.5. La resolución del procedimiento	4631
3.5.1. El acto administrativo de resolución del procedimiento.....	4631
A) Contenido de la resolución de concesión.....	4633
B) Plazo máximo para resolver y consecuencias de la superación de dicho plazo.....	4637
3.5.2. La aceptación o renuncia del beneficiario y la posibilidad de nuevas adjudicaciones.....	4638
3.5.3. La posible impugnación de la resolución.....	4640
4. EL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DIRECTA	4642
4.1. El carácter extraordinario de la concesión directa.....	4642
4.2. Las subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales	4643
4.2.1. Fundamento y requisitos de la concesión de subvenciones nominativas en las normas de presupuestos	4643

4.2.2. Entes que pueden conceder subvenciones nominativas en sus presupuestos	4645
4.2.3. Procedimiento de concesión de las subvenciones previstas nominativamente en los presupuestos	4647
4.2.4. Las subvenciones previstas nominativamente en los presupuestos de forma recurrente y el problema de las prórrogas presupuestarias	4648
4.3. Las subvenciones cuyo otorgamiento o cuantía vengan impuestos por una norma con rango legal	4651
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	4654
4.5. Otros supuestos de concesión directa de subvenciones	4658
4.5.1. La concesión directa de subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea	4658
4.5.2. La concesión directa de subvenciones a inversiones de las Entidades locales en el marco de programas de cooperación económica	4659
4.5.3. La concesión directa de subvenciones en materia de cooperación internacional	4660
4.5.4. La concesión directa de subvenciones <i>de facto</i>	4661
4.5.5. ¿El prorrateo de la subvención como forma de concesión directa?	4664
4.6. Otros pretendidos supuestos de concesión directa de subvenciones. En especial, el procedimiento de concesión en concurrencia no competitiva	4666
<i>Bibliografía citada</i>	4669

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	4673
2. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS CAUSAS DE REINTEGRO	4676
3. EL REINTEGRO COMO ANULACIÓN DE OFICIO	4681
3.1. La revisión de subvenciones obtenidas falseando los requisitos	4681
3.2. La revisión de ayudas de Estado contrarias al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea	4683
3.3. En especial, los límites de la tutela judicial ante los tribunales nacionales	4688
4. EL REINTEGRO DE SUBVENCIONES VÁLIDAS	4692
4.1. El incumplimiento del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentaron la concesión de la subvención	4693

4.2. Incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente	4697
4.3. El incumplimiento de la obligación de adoptar medidas de difusión ..	4699
4.4. Reintegro por imposibilidad de verificar el cumplimiento de las condiciones de la subvención	4700
4.5. Reintegro por incumplimiento de obligaciones asociadas a la concreta subvención concedida	4702
4.6. Causas de reintegro establecidas en la normativa reguladora de la subvención	4704
4.7. Otros supuestos de reintegro recogidos en la Ley General de Subvenciones	4704
5. LA OBLIGACIÓN DE REINTEGRO	4706
5.1. La naturaleza de los créditos a reintegrar	4706
5.2. Los obligados al reintegro	4707
5.3. La prescripción de la obligación de reintegrar	4711
6. EL PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO	4714
6.1. Órganos competentes	4714
6.2. Interesados	4715
6.3. Iniciación del procedimiento	4716
6.4. La tramitación del procedimiento	4720
6.5. Plazo para resolver y notificar	4721
6.6. La resolución del procedimiento de reintegro	4723
<i>Bibliografía citada</i>	4724

Capítulo LXXI

El control económico-financiero de subvenciones

JORGE AGUDO GONZÁLEZ

1. INTRODUCCIÓN	4727
2. BASES DEL SISTEMA DE CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO	4732
2.1. Base constitucional del sistema de control	4732
2.2. Bases dogmáticas del sistema de control: sobre la subvención, la relación jurídica subvencional y la legitimidad administrativa	4736
3. REFLEXIONES A LA VISTA DE LOS ELEMENTOS ESTRUCTURANTES DEL SISTEMA DE CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO	4739
3.1. La "paradoja del control"	4739
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	4740
A) Sobre el objeto de control y los sujetos controlados	4740
B) Sobre la articulación del juicio de contraste propio de toda forma de control	4746
3.1.2. Sobre los órganos de control y los procedimientos de control económico-financiero de subvenciones. Controles que dan lugar a más controles	4757

A) Sobre los órganos que tienen atribuida la función de control	4757
B) Sobre los procedimientos de control	4759
C) Facultades y garantías de quienes intervienen o se ven afectados por los procedimientos.....	4766
3.2. Consecuencias jurídicas de los controles	4776
3.2.1. Consecuencias jurídicas de los controles internos ex ante y ex post.....	4777
A) Efectos inmediatos a lo largo de la tramitación del procedimiento	4777
C) La materialización de las consecuencias jurídicas previstas por el órgano de control: invalidez o eliminación del acto y reintegro.....	4780
3.2.2. Consecuencias jurídicas de los mecanismos de control externos	4790
<i>Bibliografía citada.....</i>	4794