EDUARDO GAMERO CASADO

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Cádiz

MANUAL BÁSICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VIGÉSIMA TERCERA EDICIÓN

tecnos

Diseño de cubierta:
J. M. Domínguez y J. Sánchez Cuenca

1.ª edición, 2003
23.ª edición, septiembre 2026 (edición cerrada en julio 2026)

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por la Ley, que establece penas de prisión y/o multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujeren, plagiaren, distribuyeren o comunicaren públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio, sin la preceptiva autorización.

© Eduardo Gamero Casado y Severiano Fernández Ramos, 2026
© EDITORIAL TECNOS (GRUPO ANAYA, S. A.), 2026
Valentín Beato, 21 - 28037 Madrid

ISBN: 978-84-309-9464-9
Depósito Legal: M-15820-2026

Printed in Spain

ÍNDICE

PRÓLOGO A LA VIGÉSIMA TERCERA EDICIÓN ..... *Pág.* 33

ABREVIATURAS 35

MATERIALES DE REFERENCIA 37
1. Bibliografía general 37
   1.1. *Tratados, manuales y obras generales* 37
   1.2. *Estudios y comentarios generales sobre las Leyes 39/2015, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de régimen jurídico del sector público* 39
   1.3. *Estudios y comentarios generales sobre las Leyes 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, y 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos* 39
   1.4. *Obras para el estudio práctico* 40
2. Revistas científicas especializadas 41

Bloque temático 1

BASES ESTRUCTURALES
DEL SISTEMA JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

Tema 1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO: ORIGEN, CONCEPTO Y ESTRUCTURA 45
1. Las revoluciones constitucionales: nacimiento del Derecho Administrativo ... 45
2. Los sistemas de Derecho Administrativo: *régime administratif* y *rule of law* 47
   2.1. *El sistema continental europeo, o del* régime administratif 47
   2.2. *El sistema anglosajón, o del* rule of law 48
   2.3. *La progresiva aproximación entre sistemas* 50
   2.4. *El sistema español y sus influencias* 50
   2.5. *Derecho Administrativo, globalización y unificación del Derecho* 51
3. Concepto, estructura y caracteres del Derecho Administrativo 52
   3.1. *Concepto de Derecho Administrativo* 52
   3.2. *Estructura del Derecho Administrativo* 52
      3.2.1. Un Derecho no codificado 52
      3.2.2. Clases de normas jurídico-administrativas 53
      3.2.3. En particular, sistemática de las Leyes 39/2015 (LPAC) y 40/2015 (LRJSP) 54
      3.2.4. Criterios de aplicación del Derecho Administrativo: ejercicio de potestades administrativas y encuadre en el sector público. Los tres ámbitos del Derecho Administrativo 55
   3.3. *Caracteres del Derecho Administrativo* 56
      3.3.1. Derecho Público..... 56
      3.3.2. Derecho estatutario de las Administraciones Públicas 56
      3.3.3. Derecho común y normal de las Administraciones Públicas 57
      3.3.4. Derecho armonizador de privilegios y garantías; el Derecho Administrativo como sistema de potestades administrativas 57
      3.3.5. Derecho que se aplica a la actividad relacional de todos los poderes públicos 58
      3.3.6. Derecho que se aplica ocasionalmente a relaciones entre particulares 59
      3.3.7. Derecho de extraordinaria amplitud, fugaz y cambiante 59
      3.3.8. ¿Un Derecho árido? 60
4. La realidad actual del Derecho Administrativo 61

4.1. *La* huida *(¿y el retorno?) del Derecho Administrativo* 61
4.2. *El nuevo papel del sector público: la Administración «facilitadora»* 64
4.2.1. El desafío de la (des)regulación 64
4.2.2. Simplificación administrativa y Administración digital 65
4.2.3. Simbiosis de los sectores público y privado: la Administración «facilitadora» ... 66
4.3. *La inutilidad del sistema de controles* 67
Bibliografía específica 68

Tema 2. EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS BASES CONSTITUCIONALES 71
1. El principio de separación de poderes. Gobierno y Administración 71
2. Conceptos de Administración Pública. Administración Pública y sector público administrativo 73
2.1. *Evolución histórica* 73
2.2. *Administración Pública y sector público administrativo en las Leyes 39/2015 y 40/2015* 75
3. El principio de legalidad: nuclearidad del concepto 78
3.1. *Legalidad y juridicidad; vinculación positiva y negativa* 78
3.2. *Las potestades administrativas como instrumento de articulación del principio de legalidad* 80
3.2.1. La potestad administrativa: concepto y características 80
3.2.2. Clasificación de las potestades administrativas 83
3.3. *La discrecionalidad administrativa y su control* 84
3.3.1. Descripción de la potestad discrecional 85
3.3.2. Distinción con los conceptos jurídicos indeterminados 85
3.3.3. Distinción entre discrecionalidad administrativa y lagunas del Derecho ... 87
3.3.4. El control de la discrecionalidad administrativa 87
3.3.5. La discrecionalidad técnica y su control 90
3.3.6. Polémica relativa a la intensidad del control de la discrecionalidad 91
4. El interés general. La Administración como entidad vicaria 92
4.1. *¿Qué es el interés general?* 92
4.2. *La desviación de poder* 93
5. La objetividad y la prohibición de arbitrariedad 95
6. La personalidad jurídica 96
6.1. *Cada Administración Pública ostenta personalidad jurídica única* 96
6.2. *Personalidad jurídica de Derecho Público y de Derecho Privado* 98
7. Enunciado de otros principios constitucionales y legales del sector público administrativo 100
7.1. *Principio de eficacia. Proactividad* 100
7.2. *Principio de buena administración* 101
7.3. *Principios de organización: jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y lealtad institucional* 102
7.4. *Principio de confianza legítima* 102
7.5. *Principio de simplificación: buena regulación y procedimiento administrativo* 103
7.6. *Principios de intervención mínima en el desarrollo de actividades por la ciudadanía* ... 105
7.7. *Principio de integridad. Lucha contra el fraude y la corrupción* 105
7.8. *Principios de la Ciencia Política y de la Administración* 106
7.8.1. Servicio efectivo, simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos 106
7.8.2. Planificación, dirección por objetivos, control de gestión y evaluación de resultados de las políticas públicas 107
Bibliografía específica 108

Tema 3. LA POSICIÓN JURÍDICA DE LOS CIUDADANOS 112
1. El ciudadano 112
1.1. *Concepto* 112
1.2. *Las situaciones jurídicas de los administrados* 112

1.2.1. Situaciones jurídicas activas ... 113
1.2.2. Situaciones jurídicas pasivas ... 114
1.3. *Las relaciones de especial sujeción* ... 114
1.4. *La capacidad de los administrados* ... 115
1.5. *Especial referencia a la vecindad administrativa* ... 116
2. Derechos generales de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas ... 118
2.1. *Transparencia y acceso a la información pública* ... 118
2.1.1. Configuración ... 118
2.1.2. Publicidad activa ... 119
2.1.3. Sujetos del derecho de acceso ... 120
2.1.4. Objeto del derecho de acceso ... 120
2.1.5. Límites del derecho de acceso ... 121
2.1.6. Ejercicio del derecho de acceso ... 123
2.2. *El derecho a participar en las funciones administrativas* ... 125
2.2.1. Configuración y límites ... 125
2.2.2. Las modalidades de participación funcional ... 126
2.2.3. La participación orgánica ... 128
2.3. *La colaboración privada en el ejercicio de funciones públicas* ... 129
2.4. *El derecho a los servicios públicos* ... 131
2.4.1. El derecho a la creación y mantenimiento de los servicios públicos ... 131
2.4.2. El derecho de acceso a los servicios y prestaciones públicas ... 131
2.4.3. La posición del usuario de los servicios públicos: la calidad de los servicios públicos ... 132
2.4.4. El derecho a formular quejas y sugerencias ... 133
2.5. *El derecho a la protección de los datos personales* ... 134
2.5.1. Naturaleza y ordenación ... 134
2.5.2. Presupuestos para la aplicación del RGPD ... 134
2.5.3. Tratamiento de los datos personales ... 135
2.5.4. Derechos de los titulares de datos personales ... 136
2.6. *El derecho a una buena Administración* ... 137
2.7. *El derecho de petición* ... 138
2.7.1. Configuración ... 138
2.7.2. Sujetos del derecho ... 139
2.7.3. Objeto de las peticiones ... 139
2.7.4. Ejercicio del derecho ... 139
2.7.5. Tramitación y contestación de las peticiones ... 139
3. El Defensor del Pueblo ... 140
3.1. *Origen y evolución* ... 140
3.2. *Estatuto del Defensor del Pueblo* ... 141
3.3. *Actuación del Defensor del Pueblo* ... 142
Anexo ... 143
Bibliografía específica ... 144

Tema 4. LA POTESTAD REGLAMENTARIA ... 146
1. El reglamento: concepto, fundamentos y clases ... 146
1.1. *Concepto de Reglamento* ... 146
1.2. *Fundamentos de la potestad reglamentaria* ... 147
1.2.1. Desde el punto de vista práctico ... 147
1.2.2. Desde el punto de vista jurídico-positivo ... 147
1.3. *Clases de Reglamentos* ... 148
2. El régimen jurídico de los Reglamentos ... 149
2.1. Principios de buena regulación ... 149
2.2. La titularidad y ejercicio de la potestad reglamentaria ... 151
2.2.1. La titularidad de la potestad reglamentaria en el ámbito estatal ... 151
2.2.2. La titularidad de la potestad reglamentaria en el ámbito autonómico ... 152
2.2.3. La titularidad de la potestad reglamentaria en el ámbito local ... 153

2.3. *El procedimiento de elaboración de los Reglamentos* 153
2.3.1. Reglas generales 153
2.3.2. El procedimiento de elaboración de los Reglamentos estatales 155
2.3.3. El procedimiento de elaboración de los Reglamentos autonómicos 159
2.3.4. El procedimiento de elaboración de los Reglamentos locales 159
2.4. *Efectos de los Reglamentos* 160
2.4.1. El principio de publicidad 160
2.4.2. El principio de jerarquía 160
2.4.3. El principio de irretroactividad 161
2.4.4. El principio de inderogabilidad singular de los Reglamentos 161
3. Las relaciones entre la Ley y el Reglamento 162
3.1. *Las relaciones entre la Ley y el Reglamento en materias reservadas a Ley* 162
3.2. *Las relaciones entre la Ley y el Reglamento en materias no reservadas a Ley* 163
3.2.1. Capacidad de la Ley 163
3.2.2. Capacidad del Reglamento 164
4. El control de la potestad reglamentaria 165
4.1. *Control en vía administrativa* 165
4.1.1. Recursos administrativos
4.1.2. Revisión de oficio
4.2. *Vía de excepción o inaplicación judicial* 166
4.3. *Los recursos contencioso-administrativos* 167
4.3.1. Recurso directo 167
4.3.2. Recurso indirecto 168
4.3.3. La cuestión de ilegalidad 170
4.3.4. El control jurisdiccional de la inactividad u omisión de la potestad reglamentaria 171
4.4. *Control por el Tribunal Constitucional* 172
5. Otras fuentes del ordenamiento administrativo 172
5.1. *La costumbre* 172
5.2. *El precedente administrativo* 173
Bibliografía específica 174

Bloque temático 2

LA ORGANIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Tema 5. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA 175
1. La estructura de las Administraciones Públicas 175
1.1. *Los órganos administrativos* 175
1.2. *Criterios de estructuración de los órganos* 176
1.3. *Los titulares de los órganos administrativos* 177
1.3.1. El procedimiento de investidura 177
1.3.2. La suplencia 178
1.3.3. El cese 179
1.4. *Las clases de órganos: especial referencia a los órganos colegiados* 179
1.4.1. Clases de órganos administrativos 179
1.4.2. Los órganos colegiados 180
1.5. *Las unidades administrativas* 188
2. Los principios organizativos de las Administraciones Públicas 189
2.1. *El principio de descentralización* 189
2.2. *El principio de desconcentración* 190
2.3. *El principio de jerarquía* 192
2.3.1. Concepto y ámbito 192
2.3.2. Las técnicas de mando o dirección 193
2.3.3. Las técnicas de control 195
2.4. *El principio de coordinación* 196
3. La potestad organizatoria de las Administraciones Públicas 197

3.1. *Noción* ... 197
3.2. *La potestad organizativa estructural* ... 197
3.2.1. Creación y supresión de Administraciones especializadas ... 198
3.2.2. Creación, modificación y supresión de órganos administrativos ... 198
3.2.3. Creación, modificación y supresión de unidades administrativas ... 199
3.3. *La potestad organizatoria funcional* ... 199
4. Las traslaciones competenciales interorgánicas ... 200
4.1. *El principio de la indisponibilidad de la competencia* ... 200
4.2. *La delegación de competencias* ... 201
4.3. *La avocación de competencias* ... 203
4.4. *La encomienda de gestión* ... 204
4.5. *La delegación de firma* ... 205
4.6. *Los conflictos de competencias interorgánicos* ... 206
5. Las relaciones interadministrativas ... 207
5.1. *Las relaciones interadministrativas en general* ... 207
5.1.1. El deber general de colaboración ... 207
5.1.2. El deber de lealtad institucional ... 207
5.1.3. El deber de mutuo auxilio ... 208
5.2. *Las relaciones de cooperación* ... 209
5.2.1. Configuración general ... 209
5.2.2. Objeto de las relaciones de cooperación ... 209
5.2.3. La cooperación como competencia ... 212
5.3. *Las relaciones interadministrativas de coordinación* ... 215
5.3.1. Configuración general ... 215
5.3.2. Límites de la coordinación ... 216
5.3.3. Especial referencia a la planificación sectorial ... 216
5.4. *Las relaciones interadministrativas de control* ... 217
5.4.1. Consideraciones generales ... 217
5.4.2. Controles ordinarios ... 217
5.4.3. Controles extraordinarios ... 219
Bibliografía específica ... 219

Tema 6. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO ... 221
1. El Gobierno ... 221
1.1. *El Gobierno* ... 221
1.1.1. Configuración ... 221
1.1.2. Ordenación legal ... 221
1.1.3. Composición ... 222
1.1.4. Competencias ... 223
1.1.5. Funcionamiento ... 224
1.1.6. El cese del Gobierno: el Gobierno en funciones ... 224
1.2. *El Presidente del Gobierno* ... 225
1.2.1. Configuración ... 225
1.2.2. Elección ... 225
1.2.3. Competencias ... 226
1.2.4. Cese ... 227
1.3. *Vicepresidente del Gobierno* ... 227
1.4. *Los Ministros* ... 227
1.4.1. Configuración ... 227
1.4.2. Creación, modificación y supresión ... 228
1.4.3. Competencias ... 228
1.5. *Las Comisiones Delegadas del Gobierno* ... 229
2. La organización central de la Administración General del Estado ... 230
2.1. *La estructura de los Departamentos Ministeriales* ... 230
2.2. *Los órganos departamentales* ... 231
2.2.1. Los Directores Generales ... 231
2.2.2. Los Subsecretarios ... 231

2.2.3. Los Secretarios Generales Técnicos 232
2.2.4. Los Secretarios Generales 232
2.2.5. Los Secretarios de Estado 233
2.2.6. Los Directores de Gabinetes 233
2.3. *Régimen general de los órganos* 234
2.3.1. Creación, modificación y supresión de los órganos 234
2.3.2. Designación y cese de los titulares 235
2.3.3. Estatuto de los altos cargos de la Administración General del Estado 236
2.3.4. La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y otros órganos 236
3. La organización territorial de la Administración General del Estado 237
3.1. *Evolución legal* 237
3.2. *El Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma* 238
3.2.1. Configuración 238
3.2.2. Competencias 239
3.3. *El Subdelegado del Gobierno* 240
4. El Consejo de Estado 241
4.1. *Configuración* 241
4.2. *Composición* 242
4.3. *Funciones* 243
Bibliografía específica 244

Tema 7. LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 245
1. La organización institucional de las Comunidades Autónomas 245
1.1. *El marco constitucional* 245
1.2. *La potestad autonómica de autoorganización* 245
2. El gobierno de las Comunidades Autónomas 246
2.1. *El Presidente de la Comunidad Autónoma* 246
2.1.1. Elección 246
2.1.2. Competencias 247
2.1.3. Cese 248
2.2. *El Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas* 248
2.2.1. Composición 248
2.2.2. Competencias 249
2.2.3. Funcionamiento 250
2.3. *Los Consejeros* 250
3. La Administración General de las Comunidades Autónomas 251
3.1. *La organización central de la Administración autonómica* 251
3.2. *La organización territorial de la Administración autonómica* 252
3.3. *Los órganos consultivos superiores autonómicos* 254
Anexo 256
Bibliografía específica 257

Tema 8. LAS ENTIDADES LOCALES 259
1. Marco constitucional y fuentes 259
1.1. *La autonomía local* 259
1.2. *La distribución de competencias sobre el régimen local* 260
1.2.1. Las competencias estatales 260
1.2.2. Las competencias autonómicas 261
1.2.3. Esquema de fuentes del régimen local 262
1.2.4. La defensa de la autonomía local 263
2. El Municipio 263
2.1. *El municipio: concepto* 263
2.2. *Las competencias municipales propias* 264
2.2.1. Concepto 264

2.2.2. La atribución de competencias propias 265
2.2.3. Las competencias municipales mínimas 266
2.2.4. El régimen jurídico de las competencias propias 267
2.3. *Las competencias municipales delegadas* 267
2.3.1. La delegación de competencias a los Municipios 267
2.3.2. Régimen de las competencias municipales delegadas 268
2.4. *Las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación* 269
3. El Ayuntamiento 271
3.1. *El Ayuntamiento como Administración Pública* 271
3.2. *La organización del Ayuntamiento* 272
3.2.1. Los Ayuntamientos de régimen común 272
3.2.2. Los Ayuntamientos de los Municipios de gran población 273
4. El Pleno del Ayuntamiento 274
4.1. *Composición del Pleno* 275
4.1.1. La condición de cargos electivos 275
4.1.2. El proceso de elección de los concejales 275
4.1.3. La pérdida de la condición de concejal 277
4.2. *Las competencias del Pleno* 278
4.3. *El funcionamiento del Pleno* 279
5. El Alcalde 280
5.1. *Elección* 280
5.2. *Competencias* 281
5.2.1. Municipios de régimen común 281
5.2.2. Municipios de gran población 282
5.3. *El cese del Alcalde* 282
5.3.1. Moción de censura 282
5.3.2. Cuestión de confianza 283
6. Otros órganos municipales 284
6.1. *Los Tenientes de Alcalde* 284
6.2. *La Junta de Gobierno Local* 284
6.2.1. Composición 284
6.2.2. Competencias 285
6.2.3. Funcionamiento 285
6.3. *Las Comisiones del Pleno* 286
6.3.1. Configuración 286
6.3.2. Composición 286
6.3.3. Competencias 286
6.4. *Otros órganos municipales* 287
6.4.1. Órganos de participación 287
6.4.2. Órganos territoriales de gestión desconcentrada 288
6.4.3. Órganos ejecutivos 288
6.4.4. Órganos de garantía de derechos de los ciudadanos 289
7. La Provincia 290
7.1. *La Provincia como Entidad Local* 290
7.2. *Las competencias provinciales propias* 290
7.2.1. La autonomía provincial 290
7.2.2. Función de cooperación a los Municipios 291
7.2.3. Función de coordinación de los Municipios 293
7.2.4. Sustitución de los municipios 294
7.2.5. Función de prestación de servicios supramunicipales 294
7.3. *Las competencias provinciales delegadas* 295
7.4. *La organización provincial: las Diputaciones Provinciales* 295
7.5. *La elección de los diputados provinciales* 296
7.6. *Los órganos de la Diputación Provincial* 298
8. Otras Entidades Locales 299
8.1. *Las Mancomunidades* 299
8.2. *Las Comarcas* 300
8.3. *Las Áreas Metropolitanas* 301

8.4. *Las entidades locales menores* ... 302
Bibliografía específica ... 303

Tema 9. EL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL Y OTRAS ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO ... 305
1. El sector público institucional ... 305
1.1. *Composición del sector público* ... 305
1.2. *Régimen jurídico* ... 306
1.2.1. Fuentes del sector público institucional ... 306
1.2.2. Inventario de Entidades del Sector Público ... 307
1.2.3. Aspectos comunes ... 308
2. Las Administraciones especializadas ... 308
2.1. *Aspectos generales* ... 308
2.1.1. Evolución legal ... 308
2.1.2. Noción ... 309
2.1.3. Clases de Administraciones especializadas ... 310
2.2. *Los organismos públicos* ... 311
2.2.1. Régimen general ... 311
2.2.2. Clases de organismos públicos ... 314
2.3. *Las Administraciones independientes* ... 316
2.3.1. Justificación y clases ... 316
2.3.2. Régimen jurídico de las Administraciones independientes ... 317
2.4. *Los Consorcios* ... 319
2.4.1. Evolución y definición ... 319
2.4.2. Régimen jurídico de los consorcios ... 320
3. Las entidades jurídico-privadas del sector público ... 321
3.1. *Evolución y clases* ... 321
3.1.1. Evolución ... 321
3.1.2. Clases: sociedades mercantiles y fundaciones del sector público ... 322
3.2. *Régimen jurídico* ... 323
3.2.1. Creación ... 323
3.2.2. Objeto ... 323
3.2.3. Relaciones entre la Administración General y la entidad ... 324
3.2.4. Actuación ... 325
4. La llamada Administración Corporativa ... 327
4.1. *Las Corporaciones de Derecho Público* ... 327
4.1.1. Concepto y marco legal ... 327
4.1.2. Sujeción a Derecho Administrativo y Derecho Privado ... 328
4.1.3. Relaciones con la Administración ...
4.2. *Los Colegios Profesionales* ... 329
4.2.1. Ordenación ... 329
4.2.2. Clases de colegios profesionales ... 329
4.2.3. Funciones y actividades ... 330
4.2.4. Creación ... 331
4.2.5. Ejercicio profesional ... 331
4.2.6. Organización ... 331
4.3. *Las Cámaras de Comercio* ... 332
Anexos ... 333
Bibliografía específica ... 334

Tema 10. EL EMPLEO PÚBLICO ... 335
1. Las fuentes del Derecho del empleo público ... 335
1.1. *El modelo dual de empleo público* ... 335
1.2. *La reserva de Ley en materia de función pública* ... 335
1.3. *La distribución de competencias en materia de empleo público* ... 336

1.4. *El Estatuto Básico del Empleado Público* 338
1.4.1. El objeto del EBEP: funcionarios y laborales 338
1.4.2. El EBEP como norma básica y las leyes de desarrollo del EBEP..... 338
1.4.3. Ámbito subjetivo de aplicación del EBEP 339
1.4.4. Personal con legislación específica propia 339
2. Las clases de empleados públicos 341
2.1. *Concepto y clases de empleados públicos* 341
2.1.1. Concepto 341
2.1.2. Clases 342
2.2. *Los funcionarios de carrera* 343
2.2.1. Concepto 343
2.2.2. Funciones reservadas al estatuto funcionarial 344
2.3. *Los funcionarios interinos* 346
2.3.1. Concepto 346
2.3.2. Selección y régimen 348
2.3.3. Cese de funcionarios interinos 349
2.4. *El personal laboral* 351
2.4.1. Concepto y funciones 351
2.4.2. Clases 354
2.4.3. Régimen jurídico del personal laboral 355
2.4.4. Extinción de la relación laboral .....
2.5. *El personal eventual* 355
2.6. *Personal directivo profesional* 357
2.6.1. Deliminación y funciones .....
2.6.2. Régimen jurídico del personal directivo profesional .....
3. Estructura, planificación y gestión del empleo público 360
3.1. *Estructuración del empleo público* 360
3.1.1. La ordenación de los puestos de trabajo 360
3.1.2. Los Cuerpos y Escalas 362
3.1.3. Los Grupos de titulación académica 362
3.2. *Planificación y gestión del empleo público* 364
3.2.1. Los planes de recursos humanos 364
3.2.2. Las Ofertas de Empleo Público 365
3.2.3. La evaluación del desempeño 366
4. El acceso al empleo público: los procesos de selección 367
4.1. *El derecho de acceso al empleo público en igualdad de condiciones* 367
4.2. *Los requisitos de capacidad para el acceso al empleo público* 368
4.2.1. Nacionalidad y extranjería en el acceso al empleo público 369
4.2.2. Edad 370
4.2.3. Capacidad funcional 371
4.2.4. Titulación académica 371
4.2.5. Probidad 372
4.2.6. Lengua cooficial 372
4.2.7. Otros requisitos 373
4.3. *Los sistemas de selección de los empleados públicos* 374
4.3.1. La oposición 374
4.3.2. El concurso 375
4.3.3. El concurso-oposición 376
4.3.4. La elección del sistema de selección 377
4.3.5. Otras formas de acceso a la condición de empleado público 378
4.4. *Los procedimientos de selección* 378
4.4.1. Características 378
4.4.2. La convocatoria y sus bases 379
4.4.3. Los órganos de selección 380
4.4.4. La resolución del procedimiento selectivo 382
4.4.5. El control de la actuación de los órganos de selección 382
4.5. *Adquisición de la condición de funcionario* 384
5. Los derechos de los funcionarios 385

5.1. *Los derechos retributivos* ... 385
5.1.1. Aspectos generales ... 385
5.1.2. Las retribuciones básicas ... 386
5.1.3. Las retribuciones complementarias ... 386
5.1.4. El grado personal ... 388
5.2. *La carrera profesional* ... 389
5.2.1. Concepto de carrera ... 389
5.2.2. Clases de carrera ... 390
5.2.3. La carrera vertical: los procedimientos de provisión de puestos de trabajo ... 391
5.2.4. La movilidad interadministrativa ... 394
5.2.5. La promoción interna ... 395
5.2.6. La carrera horizontal ... 397
5.2.7. Derecho al puesto de trabajo y desempeño de hecho ... 400
6. La representación y negociación colectiva ... 401
6.1. *Los órganos unitarios de representación* ... 401
6.2. *La negociación colectiva* ... 402
6.2.1. Planteamiento constitucional ... 402
6.2.2. Ámbito subjetivo ... 403
6.2.3. Legitimación para negociar ... 404
6.2.4. Mesas de Negociación ... 404
6.2.5. Materias objeto en la negociación ... 405
6.2.6. Principios generales de la negociación ... 406
6.2.7. Pactos y Acuerdos ... 407
6.2.8. La potestad de determinación unilateral de las condiciones de trabajo ... 409
6.2.9. Solución extrajudicial de conflictos colectivos ... 409
7. Las situaciones administrativas y la pérdida de la condición de funcionario ... 411
7.1. *Las situaciones administrativas* ... 411
7.1.1. Concepto ... 411
7.1.2. El servicio activo ... 411
7.1.3. Servicios especiales ... 412
7.1.4. Servicio en otras Administraciones Públicas ... 412
7.1.5. Las excedencias ... 413
7.1.6. La suspensión de funciones ... 414
7.1.7. Otras situaciones administrativas ... 416
7.1.8. Reingreso al servicio activo ... 417
7.2. *La pérdida de la condición de funcionario de carrera* ... 417
8. El régimen disciplinario ... 419
8.1. *Fuentes y principios* ... 419
8.2. *Las faltas disciplinarias* ... 420
8.3. *Las sanciones disciplinarias* ... 421
8.4. *Otros aspectos de la responsabilidad disciplinaria* ... 422
8.4.1. Graduación de las sanciones ... 422
8.4.2. Personas responsables ... 423
8.4.3. Extinción de la responsabilidad disciplinaria ... 423
8.5. *El procedimiento disciplinario* ... 423
9. La responsabilidad civil ...
Anexo ... 425
Bibliografía específica ... 425

Bloque temático 3

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DOCUMENTAL

Tema 11. MEDIOS TÉCNICOS Y AUXILIARES PARA LA GESTIÓN Y LAS RELACIONES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS ... 427
1. Los términos y plazos en el procedimiento administrativo ... 427

1.1. *La obligatoriedad de los términos y plazos* 427
1.2. *Clases de plazos y* cómputo 428
1.2.1. Plazos fijados por días 428
1.2.2. Plazos fijados por meses y años 429
1.2.3. Plazos fijados por horas 430
1.3. Cómputo *de plazos en los registros electrónicos* 430
1.4. *Modificación de los plazos* 431
1.4.1. La ampliación de plazos 431
1.4.2. La tramitación de urgencia 432
2. La Administración electrónica: cuestiones generales 432
2.1. *La transformación hacia la Administración electrónica* 432
2.1.1. La Era de la Información y la Administración electrónica 432
2.1.2. Ventajas e inconvenientes de la Administración electrónica 433
2.2. *El marco normativo general de la Administración electrónica y el principio de preferencia del medio electrónico* 436
2.3. *El derecho y el deber de relacionarse por medios electrónicos* 438
2.3.1. El deber de relacionarse por medios electrónicos 438
2.3.2. El derecho a relacionarse por medios electrónicos 443
2.4. *Régimen de la firma electrónica en las relaciones jurídico-administrativas* 444
2.4.1. Régimen general de la firma electrónica. Identificación y firma electrónica avanzada y reconocida o cualificada 444
2.4.2. La identificación y firma electrónica de las Administraciones Públicas..... 446
2.4.3. La identificación y firma electrónica de los ciudadanos 448
a) Reglas generales..... 448
b) Certificado electrónico de representante de persona jurídica y atributos de firma 450
c) El DNIe 451
d) La firma manuscrita digitalizada 452
e) La firma mediante asistencia de funcionarios públicos habilitados 452
f) La Cartera Digital europea 453
2.4.4. Herramientas y sistemas relevantes en procesos de firma: Cl@ve, @firma, AutenticA y VALIDe 453
2.5. *Comunicaciones electrónicas (excepto registros y notificaciones)* 453
2.5.1. Sede electrónica. Punto de Acceso General electrónico (PAGe) y portales de Internet 454
a) Sede electrónica 454
b) Portales de Internet 455
c) Punto de Acceso General electrónico (PAGe) 456
2.5.2. Los tablones edictales electrónicos y el Tablón Edictal Único del *BOE*..... 457
2.5.3. Las carpetas ciudadanas 457
2.5.4. Los medios de pago electrónicos 458
2.6. *La actuación administrativa automatizada* 459
2.7. *Del documento al dato, los algoritmos y la inteligencia artificial* 460
2.8. *La interoperabilidad* 461
3. Los registros administrativos. Lugares y medios de presentación de escritos y documentos 462
3.1. *En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan*..... 462
3.2. *En el registro electrónico de cualquier sujeto del sector público* 465
3.3. *En las oficinas presenciales de asistencia en materia de registros* 465
3.4. *En las oficinas de Correos* 466
3.5. *Otros lugares* 467
4. Los convenios 467
4.1. *Concepto* 467
4.2. *Tipos de convenios* 469
4.3. *Régimen jurídico de los convenios* 469
5. Gestión documental 470
5.1. *El documento administrativo y sus copias* 470
5.1.1. El documento administrativo. El principio de equivalencia de soportes 470
5.1.2. Las copias de los documentos administrativos o privados 473

5.2. *El expediente administrativo* ... 474
5.3. *El archivo* ... 475
Bibliografía específica ... 476

Tema 12. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ... 481
1. El procedimiento administrativo como institución ... 481
1.1. *Concepto de procedimiento administrativo* ... 481
1.2. *Los fines del procedimiento administrativo* ... 481
1.3. *Estructura general* ...
1.4. *Las clases de procedimientos administrativos* ... 482
1.5. *Las comunicaciones informales* ... 483
2. La regulación del procedimiento administrativo: el procedimiento administrativo común ... 484
2.1. *La evolución de la ordenación legal del procedimiento administrativo* ... 484
2.2. *La distribución de competencias sobre procedimiento administrativo* ... 484
2.3. *La Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* 487
2.3.1. Ámbito subjetivo ... 487
2.3.2. Ámbito material ... 487
2.3.3. Otras cuestiones ... 488
2.4. *Reserva de Ley en materia procedimental* ... 489
3. Los principios generales del procedimiento administrativo ... 490
3.1. *Principio de oficialidad* ... 490
3.2. *Principio de contradicción* ... 490
3.3. *Principio de publicidad* ... 491
3.4 *Principio de gratuidad* ... 491
3.5. *Principio de simplificación: el procedimiento administrativo adecuado* ... 491
4. Los sujetos de la relación procedimental: la Administración actuante ... 492
4.1. *El responsable del procedimiento* ... 492
4.2. *La abstención y recusación de las autoridades y agentes de la Administración* ... 493
4.2.1. Circunstancias de abstención y recusación ... 494
4.2.2. El deber legal de abstenerse ... 494
4.2.3. Incidente de recusación ... 495
4.2.4. Los efectos del incumplimiento del deber de abstenerse ... 496
5. Los sujetos de la relación procedimental: los interesados ... 497
5.1. *La legitimación para intervenir en el procedimiento: la noción de interesado* ... 497
5.1.1. Concepto ... 497
5.1.2. Legitimación específica ... 497
5.1.3. Legitimación colectiva ... 498
5.1.4. La acción popular ... 499
5.2. *La representación y el apoderamiento en el procedimiento administrativo* ... 499
5.2.1. Representación ... 499
5.2.2. Registros electrónicos de apoderamientos ... 502
a) Registros electrónicos generales y particulares ... 502
b) Otorgamiento e inscripción de los apoderamientos en los registros ... 502
6. Los derechos y garantías de los interesados en el procedimiento ... 503
6.1. *Consideraciones generales* ... 503
6.2. *Derechos a recibir información «general» y «particular»* ... 504
6.2.1. El derecho a obtener información previa a la iniciación de un procedimiento ... 504
6.2.2. El derecho a la identificación de las personas responsables del procedimiento ... 505
6.2.3. El derecho a conocer el estado de tramitación del procedimiento y a obtener copias ... 505
6.3. *Otros derechos relativos a la documentación administrativa* ... 507
6.3.1. El derecho a no presentar datos y documentos ... 507
6.3.2. Aportación de documentos por los interesados ... 508

6.4. *El derecho a la elección de la lengua del procedimiento* 509
7. La iniciación del procedimiento 000
7.1. *Clases de iniciación* 000
7.2. *La iniciación de oficio por la propia administración* 000
7.2.1. Actuaciones de impulso 000
7.2.2. Información y actuaciones previas 000
7.3. *La iniciación a solicitud de persona interesada* 000
7.3.1. Requisitos de la solicitud 000
7.3.2. Medios de presentación de la solicitud 000
7.3.3. Subsanación de defectos y mejora de la solicitud 000
7.3.4. Efectos de la presentación de la solicitud 000
8. La ordenación del procedimiento administrativo 000
8.1. *Los actos de ordenación: principios y reglas generales* 000
8.1.1. El principio de celeridad 000
8.1.2. El principio de igualdad 000
8.2. *Las medidas provisionales* 000
8.2.1. Concepto y límites 000
8.2.2 Medidas provisionales previas al inicio del procedimiento 000
8.2.3. Medidas provisionales posteriores o contemporáneas al inicio del procedimiento 000
9. Los actos de instrucción 000
9.1. *Concepto* 000
9.2. *Las alegaciones* 000
9.3. *Los informes* 000
9.3.1. Noción y clases 000
9.3.2. Petición del informe 000
9.3.3. Evacuación del informe 000
9.3.4. Efectos de la falta de remisión del informe en plazo 000
9.4. *Las pruebas* 000
9.4.1. Medios de prueba y valoración 000
9.4.2. Carga de la prueba 000
9.4.3. Período y admisión de las pruebas 000
9.4.4. Práctica de la prueba 000
9.5. *La información pública* 000
9.5.1. Noción y clases de información pública 000
9.5.2. Apertura del trámite de información pública e intervención en el mismo 000
9.5.3. Reapertura del trámite de información pública 000
9.6. *El derecho a la audiencia* 000
9.6.1. Noción 000
9.6.2. Régimen legal 000
9.6.3. Efectos de la omisión del trámite de audiencia 000
9.7. *La propuesta de resolución* 000
10. La terminación del procedimiento 000
10.1. *Las clases de terminación del procedimiento* 000
10.2. *La resolución* 000
10.2.1. Actuaciones complementarias 000
10.2.2. Supuestos de inadmisión 000
10.2.3. Requisitos materiales de la resolución 000
10.2.4. Requisitos formales de la resolución 000
10.3. *La terminación convencional* 000
10.3.1. Concepto y clases 000
10.3.2. Ámbito de aplicación 000
10.3.3. Requisitos 000
10.3.4. Límites 000
10.4. *El desistimiento y la renuncia* 000
10.4.1. Nociones 000
10.4.2. Requisitos y límites 000

10.4.3. Efectos 000
10.4.4. El desistimiento de la Administración 000
10.5. *La caducidad* 000
10.5.1. Noción 000
10.5.2. La caducidad por inactividad del interesado 000
10.5.3. La imposibilidad material 000
11. Tramitación simplificada del procedimiento administrativo 000
11.1. *El acuerdo de tramitación simplificada* 000
11.2. *Tramitación simplificada* 000
Bibliografía específica 000

Tema 13. LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN 511
1. El deber legal de dictar resolución expresa 511
1.1. *Aspectos generales del deber legal de resolver y notificar* 511
1.2. *El plazo para resolver y notificar* 512
1.2.1. El plazo específico para dictar la resolución 512
1.2.2. Plazo máximo y plazo supletorio para resolver 512
1.2.3. Ampliación del plazo para resolver 513
1.3. *El* cómputo *del plazo para resolver y notificar* 514
1.3.1. Fecha inicial 514
1.3.2. Suspensión del plazo para resolver 515
1.3.3. Fecha final 517
1.4. *La caducidad por inactividad de la Administración o perención* 518
2. El silencio administrativo: configuración 520
2.1. *Concepto y ámbito de aplicación* 520
2.2. *Clases de silencio administrativo* 521
2.2.1. Silencio administrativo desestimatorio 521
2.2.2. Silencio administrativo estimatorio 522
3. Supuestos de silencio estimatorio y desestimatorio 523
3.1. *Procedimientos iniciados a solicitud de interesado* 523
3.1.1. Observaciones generales 523
3.1.2. Supuestos de silencio administrativo desestimatorio 524
3.1.3. Supuestos de silencio administrativo estimatorio 525
3.2. *Procedimientos iniciados de oficio por la Administración* 526
3.3. *La información sobre el plazo y el sentido del silencio administrativo* 526
4. Perfeccionamiento y acreditación del silencio 527
4.1. *Perfeccionamiento del silencio administrativo* 527
4.2. *La certificación del silencio administrativo estimatorio* 528
5. Las resoluciones tardías 528
5.1. *Silencio administrativo desestimatorio* 529
5.2. *Silencio administrativo estimatorio* 530
6. Silencio administrativo desestimatorio e impugnación 531
Bibliografía específica 532

Bloque temático 4

EL ACTO ADMINISTRATIVO

Tema 14. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, CLASES Y ELEMENTOS; VALIDEZ E INVALIDEZ 575
1. Concepto del acto administrativo 575
2. Delimitación del acto administrativo 576
3. Clasificaciones de los actos administrativos 580
3.1. *En función de la Administración que los dicta* 581
3.2. *En función de su contenido: actos favorables y desfavorables* 581
3.3. *En función de su modo de expresión: expresos, tácitos y presuntos* 582

3.4. *En función de la posición que ocupa el acto en el procedimiento administrativo: definitivos y de trámite* 583
3.5. *En función del carácter preceptivo de su impugnación en vía administrativa: que agotan o no agotan la vía administrativa* 584
3.6. *En función de la posibilidad de impugnación del acto: firmes y no firmes* 587
3.7. *En función del grado de vinculación de la Administración al momento de dictarlos* 589
3.8. *En función del número de destinatarios: actos singulares, generales y plúrimos* 590
4. Los elementos del acto administrativo 590
4.1. *Elemento subjetivo* 590
4.2. *Elemento objetivo* 591
4.3. *Elemento teleológico o causal. Los principios de proporcionalidad y de precaución* 592
4.4. *Elemento formal: las formalidades y la forma en sentido estricto* 594
4.5. *Elemento formal: la motivación* 595
4.5.1. Concepto 595
4.5.2. Finalidad 595
4.5.3. Actos que deben motivarse 596
4.5.4. Alcance de la motivación 597
4.5.5. Consecuencias de su incumplimiento 598
5. Validez e invalidez de los actos administrativos 599
5.1. *La presunción de validez de los actos administrativos* 599
5.2. *Los grados de invalidez de los actos administrativos* 600
5.3. *Supuestos de nulidad de pleno derecho* 602
5.4. *La anulabilidad de los actos administrativos: supuestos generales* 607
5.5. *La indefensión en el procedimiento administrativo y los diferentes grados de invalidez que supone este vicio* 609
6. Los actos administrativos irregulares 612
7. El principio general de conservación de los actos administrativos y sus manifestaciones 615
7.1. *La conservación en sentido estricto* 615
7.2. *La invalidez parcial* 617
7.3. *La conversión* 617
7.4. *La convalidación* 617
Bibliografía general 618
Bibliografía específica 618

Tema 15. LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU EJECUCIÓN FORZOSA 621
1. El principio general de ejecutividad: eficacia inmediata de los actos administrativos 621
2. Supuestos de eficacia demorada y retroactiva 623
2.1. *Eficacia demorada* 624
2.2. *Eficacia retroactiva* 625
3. La notificación de los actos administrativos 625
3.1. *Concepto y naturaleza* 625
3.2. *Actos que deben notificarse. Efectos de la notificación* 626
3.3. *Contenido de la notificación* 627
3.4. *La notificación defectuosa y su subsanación* 627
3.5. *Medios de notificación* 629
3.5.1. Requisitos generales y variedad de medios. Supuestos de validez de medios ilícitos 629
3.5.2. Preferencia del medio electrónico y excepciones a su empleo 630
3.5.3. Elección del medio por el ciudadano y deber de recepción por medios electrónicos 631
3.5.4. Elección del medio por la Administración 632
3.5.5. Fecha de eficacia de la notificación cuando se utilicen varios medios 632
3.6. *El procedimiento de notificación y sus incidencias* 633
3.6.1. Deber de diligencia de la Administración 633

3.6.2. Órgano responsable de la notificación 634
3.6.3. Lugar de práctica de las notificaciones en papel 634
3.6.4. Plazo de la notificación y personas receptoras 635
3.6.5. Notificaciones postales por Correos y Telégrafos 637
3.6.6. Incidencias en la práctica de la notificación 637
3.7. *Especialidades de las notificaciones electrónicas* 640
3.7.1. Medios de notificación electrónica. Dirección electrónica habilitada única y Servicio de Notificaciones Electrónicas 640
3.7.2. Reglas para la realización del trámite 643
3.7.3. Aviso de notificaciones electrónicas 644
3.7.4. El servicio electrónico cualificado de entrega electrónica certificada .....
4. La publicación de los actos administrativos: supuestos y regímenes jurídicos 646
4.1. *Clases de publicación* 646
4.2. *Medios de publicación* 648
4.3. *Contenido de la publicación* 649
5. La suspensión de eficacia de los actos en vía administrativa 650
5.1. *Concepto y causas de suspensión* 650
5.2. *Procedimiento para instar la suspensión* 652
6. La ejecución de los actos administrativos: ejecutividad y ejecutoriedad 653
6.1. *Concepto* 653
6.2. *Principios informadores y requisitos de la ejecución forzosa* 655
6.3. *La autorización judicial de ejecución forzosa de actos que limiten derechos fundamentales* 657
6.4. *La impugnación de los actos de ejecución* 658
7. Los medios de ejecución forzosa: supuestos y límites legales 659
7.1. *Apremio sobre el patrimonio* 659
7.2. *Ejecución subsidiaria* 661
7.3. *Multa coercitiva* 662
7.4. *Compulsión sobre las personas* 664
8. La denominada vía de hecho de la Administración 665
Bibliografía específica 667

Bloque temático 5

REVISIÓN DE ACTOS, RECURSOS EN VÍA ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL

Tema 16. REVISIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS 669
1. Cuadro general de la revisión de actos por la Administración 669
2. La revisión en sentido estricto: concepto y régimen general 670
2.1. *El concepto de revisión de oficio en sentido estricto* .....
2.2. *Los límites al ejercicio de la potestad de revisión de oficio* .....
2.3. *Reglas generales de procedimiento* .....
3. La revisión de oficio o declaración de nulidad 673
4. La declaración de lesividad 675
5. La revocación de oficio 678
5.1. *Modalidades de la revocación de oficio* 678
5.2. *Los errores materiales, de hecho y aritméticos* 679
Bibliografía específica 680

Tema 17. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS GENERALES 682
1. Características generales de los recursos administrativos 682
1.1. *Concepto y régimen general de los recursos administrativos* 682
1.1.1. Concepto y clases 682
1.1.2. Naturaleza y función de los recursos administrativos 683
1.1.3. Actos impugnables mediante recursos administrativos 684

1.1.4. Requisitos para la interposición de los recursos 685
1.1.5. Fase de instrucción 686
1.1.6. Resolución. Prohibición de *reformatio in pejus* 688
1.2. *Supuestos y materias excluidos del régimen general de los recursos administrativos* ... 688
2. El recurso de alzada 690
3. El recurso potestativo de reposición 694
4. Medios alternativos de resolución de conflictos: los procedimientos de impugnación sustitutivos de los recursos de alzada y reposición 695
5. El recurso extraordinario de revisión 697
Bibliografía específica 699
Tabla-resumen de cada recurso administrativo 701

Tema 18. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA 702
1. La jurisdicción contencioso-administrativa en España: evolución histórica y regulación vigente 702
1.1. *Los modelos de control judicial de la Administración y su evolución histórica* 702
1.2. *Características del modelo español de justicia administrativa* 704
2. El ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa: extensión y límites 706
2.1. *Ámbito subjetivo: instituciones cuya actuación es impugnable ante la jurisdicción contencioso-administrativa* 707
2.1.1. Concepto de Administración Pública en la LJCA 707
2.1.2. Competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa en relación con actos de los órganos constitucionales distintos de la Administración Pública .. 707
2.1.3. Competencia del orden contencioso-administrativo en relación con actos llevados a cabo por entes mixtos y por los particulares 709
2.2. *Ámbito material: alcance sustantivo de las competencias de la jurisdicción contencioso-administrativa* 709
3. La planta de la jurisdicción contencioso-administrativa 713
3.1. *Significado de la planta judicial* 713
3.2. *Criterios de atribución de competencias* 714
3.3. *Competencias de los distintos órganos de la Jurisdicción contencioso-administrativa* ... 716
3.3.1. Competencias de los Juzgados (provinciales) de lo Contencioso-Administrativo (art. 8 LJCA) 716
3.3.2. Competencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (art. 10 LJCA) 718
3.3.3. Competencias de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo (art. 9 LJCA) 719
3.3.4. Competencias de la Audiencia Nacional (art. 11 LJCA) 721
3.3.5. Competencias del Tribunal Supremo (art. 12 LJCA) 722
3.4. *Determinación de la competencia territorial* 722
4. Las partes en el proceso: capacidad y legitimación; representación y defensa 723
4.1. *La capacidad para litigar en el orden contencioso-administrativo* 723
4.2. *La legitimación* 723
4.2.1. Personas legitimadas .....
4.2.2. Legitimación activa y pasiva .....
4.3. *Representación y defensa de las partes* 727
5. El objeto del recurso contencioso-administrativo 729
5.1. *Actividad administrativa impugnable* 729
5.1.1. *Regulación general* 729
5.1.2. La inactividad de la Administración cuando esté obligada a realizar una prestación concreta (art. 29.1 LJCA) 730
5.1.3. La inejecución de actos administrativos firmes (art. 29.2 LJCA) 732
5.1.4. Actividad administrativa insusceptible de impugnación (art. 28 LJCA) 733
5.2. *Las pretensiones de las partes* 734
5.2.1. Las pretensiones como objeto del recurso contencioso-administrativo 734
5.2.2. Principio de congruencia 736
5.2.3. El efecto preclusivo de la vía administrativa previa 737

5.3. *Acumulación de pretensiones* 740
5.4. *Cuantía del recurso* 740
Bibliografía general en materia de Jurisdicción Contencioso-Administrativa 740
Bibliografía específica 743

TEMA 19. EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO 745
1. Interposición y admisión del recurso contencioso-administrativo 745
1.1. *El plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo* 745
1.1.1. Recurso contra reglamentos y actos administrativos expresos y presuntos ... 745
1.1.2. Recursos contra la inactividad y contra la vía de hecho 746
1.1.3. Recursos contenciosos interadministrativos 746
1.1.4. Otros supuestos 747
1.2. *Requisitos para la admisibilidad del recurso, y escrito de interposición* 748
1.3. *Admisión del recurso contencioso-administrativo* 749
1.4. *Acumulación y recursos-testigo* 750
1.5. Cómputo *de plazos: diferencias con la vía administrativa* 751
2. Emplazamiento y personación de las partes 751
2.1. *Emplazamiento y personación de la Administración y reclamación del expediente administrativo* 752
2.2. *Emplazamiento y personación de terceros interesados* 753
3. La tutela cautelar 754
3.1. *Concepto y justificación* 754
3.2. *Medidas cautelares que pueden adoptarse* 755
3.2.1. Suspensión de eficacia del acto o disposición impugnado 756
3.2.2. Medidas positivas 756
3.3. *Procedimiento para la adopción de medidas cautelares* 757
3.4. *Requisitos sustantivos para la adopción de medidas cautelares* 758
3.4.1. Pérdida de la finalidad legítima del recurso 758
3.4.2. Criterios generales: *periculum in mora* y *fumus boni iuris* 759
3.4.3. Supuestos especiales 759
3.5. *Síntesis jurisprudencial* 760
4. Escritos de demanda y contestación. el escrito de alegaciones previas 761
4.1. *Alegaciones previas* 761
4.2. *Demanda y contestación* 761
5. La prueba 764
6. Vista o escrito de conclusiones 766
7. La terminación del proceso 767
7.1. *La sentencia* 767
7.2. *Otros modos de terminación del proceso* 768
8. El procedimiento abreviado 769
9. Recursos contra providencias y autos 771
9.1. *Recurso de apelación* 771
9.2. *Recurso de casación* 772
9.3. *Recurso de queja* 772
9.4. *Recurso de reposición contra providencias y autos* 772
9.5. *Recursos de reposición y revisión contra decisiones del Letrado de la Administración de Justicia* 773
10. Recurso de apelación contra sentencias 773
10.1. *Cuestiones generales* 773
10.2. *Casos en que procede* 774
10.3. *Procedimiento* 774
11. Recurso de casación 776
11.1. *Naturaleza* 776
11.2. *Casos en que procede* 776
11.2.1. Criterios generales 776
11.2.2. El interés casacional objetivo 777
11.3. *Fases del procedimiento* 779

11.3.1. Preparación ... 779
11.3.2. Admisión ... 780
11.3.3. Interposición del recurso ... 780
11.3.4. Admisión ... 781
11.3.5. Resto del procedimiento ... 781
12. Recurso de revisión ... 782
13. Procesos contencioso-administrativos especiales ... 782
13.1. *Proceso para la protección de los derechos fundamentales de la persona* ... 782
13.2. *Cuestión de ilegalidad contra reglamentos* ... 785
13.3. *Procesos con suspensión administrativa previa de acuerdos* ... 786
13.4. *Procedimiento para la garantía de la unidad de mercado* ... 787
14. La ejecución de sentencias ... 787
14.1. *Régimen general de la ejecución de sentencias contencioso-administrativas* ... 787
14.2. *Medidas judiciales frente al incumplimiento de la Administración* ... 788
14.3. *El incidente de ejecución* ... 789
14.4. *La extensión de efectos de las sentencias firmes* ... 789
15. Las costas y las tasas procesales ... 790
15.1. *Las costas procesales* ... 790
15.2. *Las tasas procesales* ... 792
Bibliografía específica ... 793
Tabla-resumen de los recursos de apelación y casación contra sentencias ... 797

Bloque temático 6

LA GARANTÍA PATRIMONIAL

Tema 20. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EXTRACONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN ... 799
1. El sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas ... 799
2. Requisitos materiales de la responsabilidad administrativa extracontractual ... 802
2.1. *Los requisitos del daño: efectivo, evaluable, individualizable y antijurídico* ... 802
2.2. *La relación de causalidad* ... 804
2.3. *Los criterios de imputación* ... 806
2.3.1. El criterio objetivo en sentido estricto ... 806
2.3.2. El criterio objetivo circunstancial ... 807
2.3.3. El criterio culposo de imputación ... 810
3. La reparación del daño ... 810
3.1. *Clases de reparación* ... 810
3.2. *Valoración de los daños* ... 811
3.3. *Momento de fijación de la indemnización y demora en el abono* ... 812
4. Procedimientos de exigencia de responsabilidad extracontractual de la Administración ... 812
4.1. *Iniciación del procedimiento. La acción para exigir la responsabilidad* ... 813
4.2. *Los procedimientos de exigencia de responsabilidad directa a la Administración* ... 814
4.3. *El procedimiento de exigencia de responsabilidad al personal de la Administración* ... 817
5. Responsabilidad administrativa extracontractual y contrato de seguro ... 817
6. Responsabilidad patrimonial por actos legislativos y por infracción del Derecho de la Unión Europea ... 819
6.1. *Supuestos legales y requisitos generales* ... 819
6.2. *El requisito de haber obtenido una sentencia desestimatoria. Responsabilidad en asuntos fenecidos* ... 821
6.3. *Prescripción de acciones y de los daños* ... 823
7. El enriquecimiento injusto de la Administración Pública ... 824
Bibliografía específica ... 825

Tema 21. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA
1. Aspectos generales
1.1. *Marco constitucional*
1.2. *Concepto*
1.3. *Ordenación legal*
2. Elementos de la expropiación forzosa
2.1. *Los sujetos*
2.2. *La causa o fin de la expropiación*
2.3. *El objeto de la potestad expropiatoria*
3. El procedimiento expropiatorio
3.1. *La declaración de necesidad de ocupación*
3.2. *La determinación del justiprecio*
3.3. *Los criterios de valoración*
3.4. *Pago, toma de posesión e inscripción de los bienes*
3.5. *La expropiación urgente*
4. Las garantías del expropiado
4.1. *Los intereses de demora*
4.2. *La retasación*
4.3. *El derecho de reversión*
4.4. *Indemnización de los daños y perjuicios ocasionados al expropiado*
5. Las ocupaciones temporales
Bibliografía específica

Bloque temático 7

LA REGULACIÓN. ORDENACIÓN ECONÓMICA

Tema 22. LA REGULACIÓN ECONÓMICA: MARCO GENERAL 829
1. Introducción: modalidades de la actividad administrativa 829
2. El concepto de regulación y su configuración constitucional 831
2.1. *Concepto de ordenación o regulación* 831
2.2. *El modelo económico constitucional: la economía (social) de mercado* 833
2.3. *Etapas en la evolución de la intervención pública en la ordenación económica* 835
2.4. *Principios generales de la regulación* 836
2.4.1. Elenco de principios 836
2.4.2. El principio de proporcionalidad. Las razones imperiosas de interés general y su motivación 837
2.4.3. El principio de precaución. La gestión de riesgos 840
2.4.4. El principio de unidad de mercado 840
3. Potestades e instrumentos de carácter normativo 842
3.1. *La regulación en sentido estricto o actividad administrativa de ordenación* 842
3.1.1. Concepto y dimensión 842
3.1.2. Regulación y reserva de ley: distinción entre delimitación y privación de derechos 843
3.1.3. El derecho de propiedad 846
3.1.4. La libertad de empresa 848
3.1.5. Volatilidad normativa y deber de adaptación 850
3.2. *La planificación* 851
3.3. *La regulación técnica o normalización* 853
3.3.1. Concepto y finalidades 853
3.3.2. Clases: reglamentación técnica y normalización en sentido estricto o estandarización 854
3.3.3. Infraestructura organizativa de la regulación técnica: externalización, autorregulación y ejercicio privado de funciones públicas en materia de control regulatorio 855
Bibliografía específica 857

Tema 23. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN LA PROPIEDAD PRIVADA Y EN LOS MERCADOS 860
1. Los servicios de interés general: servicios públicos, mercados regulados e infraestructuras en red 860
1.1. *Los servicios económicos de interés general* 860
1.1.1. Concepto y delimitación 860
1.1.2. Características y principios de los servicios económicos de interés general .. 862
1.2. *Mercados regulados e infraestructuras en red* 863
1.2.1. Elementos estructurales: reguladores, operadores e infraestructuras en red 863
1.2.2. Las obligaciones de servicio público y servicio universal y sus compensaciones 864
1.2.3. El poder tarifario. Precios regulados y costes regulados 863
1.3. *El servicio público en sentido estricto: la reserva de actividades* 865
1.3.1. Concepto y características del servicio público en sentido estricto 865
1.3.2. Modos de prestación: gestión directa e indirecta 866
1.3.3. Régimen jurídico de la gestión indirecta 867
2. Las garantías de cumplimiento de la regulación y la policía administrativa . 869
2.1. *Policía administrativa y policía de seguridad* 869
2.2. *Clasificación de las potestades y medidas de garantía de cumplimiento. En particular* ex ante *y* ex post 870
3. Títulos habilitantes y cargas administrativas para el ejercicio de actividades privadas 871
3.1. *Nociones de título habilitante y carga administrativa* 871
3.2. *Autorización o licencia y concesión* 873
3.2.1. Concepto y características de la autorización o licencia 873
3.2.2. Naturaleza jurídica 874
3.2.3. Clases de autorizaciones y requisitos para su imposición 875
3.2.4. Otorgamiento de licencias: procedimiento administrativo y certificación por entidades privadas acreditadas (ECAs) .....
3.2.5. La concesión 877
3.3. *Comunicación (previa) y declaración responsable* 877
3.3.1. Definiciones 877
3.3.2. Naturaleza jurídica, efectos y fines 878
3.3.3. Articulación práctica y análisis crítico 880
3.4. *Inscripción en registros públicos* 881
3.5. *Homologación y certificación de productos. Acreditación y certificación de actividades* ... 882
3.6. *Auditorías y evaluaciones* 882
3.7. *Suministro de información y otros deberes documentales* 883
4. La potestad inspectora 883
5. El requerimiento de cumplimiento de la legalidad: la orden administrativa 885
6. La intervención de empresas 886
6.1. *Concepto y características* 886
6.2. *Clases de intervención de empresas* 888
7. Derecho Administrativo de la competencia 889
8. Actividad pública empresarial 890
Bibliografía específica 893

Bloque temático 8

LOS MEDIOS CONTRACTUALES Y PATRIMONIALES DEL SECTOR PÚBLICO

Tema 24. LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO 896
1. La contratación del sector público y su sujeción al Derecho Administrativo 896
1.1. *¿Por qué un régimen de Derecho Público en materia de contratos?* 896
1.2. *El régimen jurídico de la contratación pública* 897
1.2.1. Dos segmentos de ordenación: preparación, adjudicación y formalización del contrato; y su ejecución, cumplimiento y extinción 897

1.2.2. El Derecho europeo de la contratación pública y sus fines específicos 898
1.2.3. El Derecho interno: reparto competencial y evolución normativa 900
2. El ámbito de aplicación de la LCSP 903
2.1. *El ámbito de aplicación subjetivo* 903
2.1.1. Administraciones Públicas 904
2.1.2. Poderes adjudicadores 905
2.1.3. El sector público 907
2.1.4. Otros sujetos sometidos a la LCSP no integrantes del sector público 907
2.2. *El ámbito de aplicación objetivo: exclusiones* 908
2.2.1. La noción de contrato público .....
2.2.2. Relaciones jurídicas excluidas 908
2.2.3. La ejecución directa a través de medios propios no personificados 910
2.2.4. Los encargos a medios propios personificados (cooperación vertical) 911
a) Requisitos para que una entidad pueda ser considerada medio propio personificado 911
b) Régimen de los encargos a MPP 914
2.2.5. La cooperación horizontal: convenios y encomiendas de gestión 914
3. Clases de contratos del sector público 917
3.1. *Contratos administrativos y contratos privados* 917
3.1.1. ¿Por qué la distinción entre contratos administrativos y privados? 917
3.1.2. Ámbito y régimen jurídico del contrato administrativo 918
3.1.3. Contratos privados: ámbito y régimen jurídico 919
3.2. *Contratos administrativos típicos* 920
3.2.1. Contrato de obras 922
3.2.2. Contrato de servicios 922
3.2.3. Contrato de suministros 922
3.2.4. Contrato de concesión de obras 923
3.2.5. Contrato de concesión de servicios 924
3.2.6. Cuestiones comunes a los contratos de servicios y concesión de servicios 925
3.2.7. Contratos mixtos 926
3.3. *Contratos sujetos o no a una regulación armonizada (SARA y no SARA)* 927
4. Las partes de la contratación 929
4.1. *Organización administrativa de la contratación* 929
4.1.1. Órganos de contratación 929
4.1.2. Órganos de asistencia. La mesa de contratación 930
4.1.3. Órganos consultivos 931
4.1.4. Registros Oficiales 932
4.1.5. Perfil de contratante, plataforma de contratación y portal de transparencia 932
4.2. *El contratista* 934
4.2.1. Personalidad y capacidad 934
4.2.2. Solvencia del empresario 936
4.2.3. Garantías exigibles en la contratación pública 938
5. Los procedimientos de contratación 939
5.1. *Cuestiones generales de los procedimientos de contratación* 939
5.1.1. Estructura de los procedimientos 939
5.1.2. Contratación electrónica 942
5.2. *Preparación de los contratos y formas de tramitación de los procedimientos* 943
5.2.1. Planificación de la actividad contractual 943
5.2.2. Necesidad e idoneidad del contrato 944
5.2.3. Consultas preliminares 945
5.2.4. Objeto del contrato: la división en lotes 945
5.2.5. Duración del contrato 947
5.2.6. Cuantía del contrato 948
5.2.7. El expediente de contratación: en especial, pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas 950
5.2.8. Formas de tramitación del procedimiento: ordinaria, urgente y de emergencia 952
5.3. *La adjudicación directa de los contratos* 953

5.3.1. Contratos menores ... 953
5.3.2. Contratación de emergencia ... 954
5.3.3. Adjudicación directa a sociedades de economía mixta ... 955
5.4. *Los criterios de adjudicación* ... 956
5.4.1. Clases de criterios ... 956
5.4.2. Especial referencia a los criterios sociales y medioambientales ... 956
5.4.3. Requisitos materiales y formales ... 957
5.4.4. La elección y configuración de los criterios de adjudicación ... 959
5.4.5. Las mejoras ... 960
5.4.6. La aplicación de los criterios de adjudicación ... 961
5.4.7. Establecimiento de fases de umbrales mínimos ... 962
5.4.8. La valoración del precio: los umbrales de saciedad ... 962
5.4.9. Criterios de desempate ... 963
5.5. *Reglas generales del procedimiento de adjudicación* ... 963
5.5.1. Principios del procedimiento ... 963
5.5.2. Reglas generales de publicidad ... 965
5.5.3. Solicitudes de participación y proposiciones ... 965
5.5.4. Calificación de la documentación y valoración de las ofertas ... 967
5.5.5. Adjudicación del contrato ... 969
5.5.6. Formalización de los contratos ... 970
5.5.7. Otras formas de terminación sin adjudicación ... 972
5.6. *Clases de procedimientos de licitación* ... 973
5.6.1. Procedimiento abierto ... 975
5.6.2. Procedimiento restringido ... 977
5.6.3. Procedimientos con negociación: licitación con negociación y procedimiento negociado sin publicidad ... 977
5.6.4. Diálogo competitivo ... 978
5.6.5. Asociación para la innovación ... 979
5.6.6. Concursos de proyectos ... 979
5.6.7. La subasta electrónica ... 980
5.7. *Racionalización técnica de la contratación* ... 980
5.7.1. Acuerdos marco ... 980
5.7.2. Sistemas dinámicos de adquisición ... 981
5.7.3. Centrales de contratación ... 981
6. La ejecución de los contratos ... 981
6.1. *Prerrogativas de la Administración en los contratos administrativos* ... 981
6.2. *La ejecución de los contratos administrativos* ... 983
6.2.1. El equilibrio financiero ... 983
6.2.2. Responsable del contrato ... 985
6.2.3. Condiciones especiales de ejecución ... 985
6.2.4. Ejecución defectuosa y retraso en la ejecución ... 986
6.2.5. Responsabilidad por daños y perjuicios causados a terceros ... 987
6.3. *Modificación de los contratos* ... 988
6.3.1. Aspectos generales ... 988
6.3.2. Modificaciones previstas en el PCAP ... 988
6.3.3. Modificaciones no previstas en el PCAP ... 988
6.4. *Subcontratación* ... 990
7. La extinción de los contratos ... 991
7.1. *El cumplimiento de los contratos* ... 991
7.2. *La resolución de los contratos* ... 992
7.2.1. Aspectos generales ... 992
7.2.2. Especial referencia al rescate ... 994
7.3. *La invalidez de los contratos* ... 995
8. Los procedimientos de impugnación y revisión de los contratos en vía administrativa y judicial ... 996
8.1. *Revisión de oficio* ... 997
8.2. *Recurso especial en materia de contratación* ... 997

a) Contratos y actos susceptibles de recurso especial ... 998
b) Órgano competente ... 999
c) Legitimación ... 999
d) Interposición del recurso especial ... 1000
e) Procedimiento ... 1001
8.3. *Recursos administrativos en defecto de recurso especial* ... 1001
8.4. *Jurisdicción competente* ... 1002
9. Procedimientos de contratación en los sectores excluidos ... 1003
Bibliografía específica ... 1004

Tema 25. LOS BIENES PÚBLICOS ... 1010
1. El patrimonio de la Administración ... 1010
1.1. *Bienes públicos y bienes privados de interés público* ... 1010
1.2. *Concepto y clases* ... 1010
1.3. *Ordenación* ... 1011
1.3.1. La reserva de ley ... 1011
1.3.2. La distribución de competencias sobre los bienes de dominio público ... 1011
1.3.3. Ordenación legal ... 1012
1.4. *Los bienes de dominio público* ... 1013
1.4.1. Concepto y naturaleza de los bienes de dominio público ... 1013
1.4.2. La inalienabilidad e imprescriptibilidad del dominio público ... 1014
1.4.3. Clases de bienes de dominio público ... 1014
1.4.4. La declaración de los bienes de dominio público: límites y competencia ... 1016
1.4.5. La afectación de los bienes al dominio público ... 1017
1.4.6. Las mutaciones demaniales ... 1018
1.4.7. La desafectación ... 1019
1.5. *Los bienes patrimoniales* ... 1020
1.5.1. Concepto ... 1020
1.5.2. Adquisición de bienes patrimoniales ... 1020
1.5.3. La disposición de los bienes patrimoniales ... 1022
1.6. *Los bienes comunales* ... 1023
1.7. *El Patrimonio Nacional* ... 1024
2. La utilización y aprovechamiento de los bienes públicos ... 1024
2.1. *La utilización de los bienes de dominio público* ... 1024
2.1.1. El uso normal y el uso común general ... 1024
2.1.2. El uso común especial ... 1026
2.1.3. El uso privativo de los bienes de dominio público ... 1027
2.1.4. Especial referencia a las concesiones demaniales ... 1028
2.1.5. Las reservas y adscripciones demaniales ... 1029
2.2. *Aprovechamiento de bienes comunales* ... 1030
2.3. *Aprovechamiento de bienes patrimoniales* ... 1030
3. El régimen de protección de los bienes públicos ... 1031
3.1. *La obligación de proteger y defender el patrimonio* ... 1031
3.2. *Técnicas de gestión y protección del patrimonio* ... 1032
3.2.1. El inventario patrimonial ... 1032
3.2.2. La catalogación y el Registro ... 1032
3.3. *Potestades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos* ... 1033
3.3.1. La potestad de investigación ... 1033
3.3.2. La potestad de deslinde ... 1034
3.3.3. La potestad de recuperación de oficio o reintegro posesorio ... 1036
3.3.4. La potestad de desahucio administrativo ... 1036
3.3.5. Control judicial ... 1037
3.3.6. La inembargabilidad de los bienes públicos ... 1037
3.3.7. Servidumbres y limitaciones de las propiedades colindantes ... 1039
3.3.8. La policía demanial ... 1040
Bibliografía específica ... 1063

Bloque temático 9

LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS DE FOMENTO Y SANCIÓN

Tema 26. EL FOMENTO. LAS SUBVENCIONES
1. Concepto y elementos
1.1 *Concepto*
1.1.1. La subvención como técnica de fomento
1.1.2. Concepto y naturaleza jurídica de la subvención
1.2. *Elementos de la subvención*
2. Reparto competencial
3. Ordenación legal de las subvenciones
3.1. *Reserva de ley y principio de legalidad en materia de subvenciones*
3.2. *Legislación aplicable en materia de subvenciones*
2.3.1. Régimen general
2.3.2. Administraciones Autonómicas
2.3.3. Administraciones Locales
3.3. *Las bases reguladoras y las convocatorias de subvenciones*
4. Sujetos y objeto de la relación subvencional
4.1. *Sujetos de la actuación subvencional*
4.1.1. La Administración concedente
4.1.2. Los beneficiarios
4.1.3. Las entidades colaboradoras
4.2. *El objeto de la subvención*
5. Los procedimientos para la concesión de subvenciones
5.1. *Principios generales*
5.2. *Ordenación de los procedimientos en materia de subvenciones*
6. Efectos de las subvenciones
6.1. *Obligaciones del beneficiario*
6.2. *Invalidez y modificación de la subvención*
6.3. *Justificación y control del empleo de la subvención*
6.3.1. Justificación de las subvenciones públicas
6.3.2. Control financiero
6.4. *Reintegro de subvenciones*
7. Infracciones y sanciones administrativas en materia de subvenciones
8. Las subvenciones y la Unión Europea
Bibliografía específica

Tema 27. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 1066
1. Bases constitucionales 1066
1.1. *El fundamento de la potestad sancionadora de la Administración* 1066
1.2. *Los principios constitucionales del Derecho Administrativo sancionador* 1068
2. La ordenación legal de la potestad sancionadora 1069
2.1. *El ordenamiento de la Unión Europea*
2.2. *La distribución de competencias normativas en materia de la potestad sancionadora* 1069
2.3. *Las normas sancionadoras comunes y generales* 1070
2.4. *La reserva de Ley en materia sancionadora* 1071
2.4.1. La reserva de ley y colaboración reglamentaria en materia sancionadora 1071
2.4.2. Especial referencia a la potestad normativa sancionadora local 1072
2.4.3. La reserva de ley en el ámbito de las relaciones de sujeción especial 1073
2.5. *El principio de irretroactividad* 1074
3. Las infracciones administrativas 1075
3.1. *Concepto y clases de infracciones* 1075
3.2. *El principio de tipicidad* 1076
3.3. *El principio de antijuridicidad* 1078
3.4. *El principio de culpabilidad* 1079

a) Imputabilidad 1079
b) Imputación a título de dolo o culpa: el error de prohibición 1079
c) Responsabilidad de personas jurídicas y otros sujetos 1080
d) Responsabilidad por hecho de tercero: posición de garante 1080
e) Responsabilidad de varias personas 1081
3.5. *La prescripción de las infracciones* 1081
4. Las sanciones y otras consecuencias jurídicas 1083
4.1. *Concepto y clases* 1083
4.1.1. Concepto de sanción administrativa y delimitación de otras medidas 1083
4.1.2. Clases de sanciones 1085
4.2. *Delimitación y aplicación de las sanciones* 1086
4.2.1. Determinación de las sanciones 1086
4.2.2. Criterios de graduación y aplicación 1087
4.3. *La extinción de la responsabilidad administrativa* 1089
4.4. *El principio* non bis in idem 1090
4.4.1. Concurrencia de infracción penal y administrativa 1090
4.4.2. Concurrencia de infracciones administrativas 1092
4.5. *La responsabilidad civil dimanante de la infracción* 1093
5. Los procedimientos sancionadores 1094
5.1. *La garantía del procedimiento* 1094
5.2. *Iniciación* 1095
5.2.1. Actuaciones precedentes 1095
5.2.2. El acuerdo de incoación 1097
5.3. *Tramitación* 1098
5.3.1. Instructor e interesados en el procedimiento 1098
5.3.2. La formulación de la acusación 1099
5.3.3. Prueba y presunción de inocencia 1100
5.3.4. Propuesta de resolución y audiencia 1102
5.4. *Terminación* 1103
5.4.1. Resolución del procedimiento sancionador 1103
5.4.2. Caducidad y otras formas de terminación del procedimiento sancionador 1105
5.5. *Ejecución y revisión de las sanciones* 1107
5.6. *Protección de informantes de infracciones graves* 1108
Bibliografía específica 1109

PRÓLOGO A LA VIGÉSIMA TERCERA EDICIÓN

Cuando arrancó este proyecto no habríamos imaginado ni en nuestros mejores sueños que alcanzaría más de veinte ediciones, a las que se suman varias reimpresiones. Nos sentimos abrumados, y agradecidos a cuantos acuden a estas páginas para conocer —o actualizar— los elementos centrales del Derecho Administrativo contemporáneo. Su confianza, masiva y perdurable en el tiempo, nos hace esforzarnos cada día para hacerlo mejor.

El principal propósito de este libro es ofrecer una visión amplia y completa del Derecho Administrativo, pero al mismo tiempo lo más clara y sintética posible. Nada hay más difícil que simplificar. Y menos aún cuando el objeto de la simplificación es una materia tan vasta, compleja y abstracta como el Derecho Administrativo, que combina una considerable carga conceptual con una intensísima aplicación práctica y una inabarcable amplitud normativa. Un Derecho que, como apreciaba FORSTHOFF, todo lo inunda y envuelve, acompañando al ciudadano desde la cuna hasta la tumba: no en vano se estima que el 80 por 100 del Derecho vigente es Derecho Administrativo. Un Derecho, además, en continua transformación. Su dogmática clásica asentada sobre el acto, el procedimiento administrativo y la jurisdicción, ha experimentado una extraordinaria ebullición durante las últimas décadas, transformando radicalmente las potestades e instrumentos de la actuación administrativa.

Una Administración que tendía a asumir y ejercer directamente cualquier función o actividad que comprometiese los intereses públicos, y ejerciente de un Derecho que se sustentaba en potestades tremendamente incisivas de intervención, que supeditaba masivamente la actividad privada a actos administrativos previos habilitantes (autorizaciones o licencias, concesiones), que prestaba directamente los servicios públicos en régimen de monopolio, que regulaba minuciosamente las actividades imponiendo un sinfín de cargas… y que actualmente se encuentra empeñada en contraerse para resultar menos asfixiante, que promueve el inicio de actividades mediante simples comunicaciones previas de los particulares, que ha privatizado los servicios públicos ideando otras fórmulas que garanticen su continuidad y regularidad, que renuncia a controlar por sí misma las actividades transfiriendo esas funciones al sector privado (auditorías, inspecciones técnicas, certificaciones), al que incluso le cede un amplio espacio de capacidad normativa (autorregulación), y que pretende hacer todo eso sin omitir ni relajar la protección de los intereses públicos subyacentes, sino inventando nuevas técnicas y modos de actuación menos invasivos, pero igualmente eficaces, con los que conciliar de mejor manera todos los intereses en presencia. De todo eso es necesario dar cuenta cabal para comprender actualmente qué es el Derecho Administrativo.

Esta obra tiene un enfoque decididamente pedagógico. Su principal finalidad es sintetizar el conocimiento existente y hacerlo inteligible, prestándose, primordialmente, a usos docentes y a la preparación de pruebas de acceso al empleo público. Se ha cuidado especialmente la sintetización de los contenidos, la claridad expositiva y la linealidad en la adquisición de los conocimientos. Y se hace un esfuerzo por ofrecer la jurisprudencia clave de cada cuestión, pieza esencial para la interpretación del Derecho Administrativo contemporáneo.

El enfoque didáctico pretende suministrar al lector una serie de elementos que faciliten la comprensión de los temas. Así, junto a las explicaciones de desarrollo se incluyen una serie de tablas, figuras y diagramas que contribuyen a captar los elementos esenciales de cada institución jurídica y a encuadrarla debidamente en su contexto. Asimismo, es continuo el recurso al ejemplo como instrumento aclaratorio de la explicación, lo que permite percibir con total plasticidad la aplicación práctica del Derecho y fijar de mejor manera el concepto adquirido. En definitiva, esta obra se encuentra perfectamente adaptada para permitir que cualquier persona pueda adquirir por sí misma los conocimientos teóricos y conceptuales correspondientes a los temas que en ella se tratan. Esto resulta especialmente necesario en escenarios de intensificación del trabajo autónomo de los estudiantes: no sólo como tendencia general de los estudios universitarios, sino también como efecto indeseado de situaciones de confinamiento o medidas de distanciamiento social que obliguen a potenciar la enseñanza no presencial.

En esta edición se han introducido relevantes cambios en la sistemática de la obra. Se han refundido los dos temas dedicados al procedimiento administrativo, para conferir a la materia mayor coherencia. Se ha concedo un tema independiente a la expropiación forzosa, en el bloque dedicado a las garantías patrimoniales de la ciudadanía: es una estructura clásica en la disciplina, y aunque tenga sus reparos, nos parece más adecuada para la organización de la obra. Los temas 22 a 27 se han reordenado, agrupándolos en nuevos bloques temáticos que pretenden mejorar la propedéutica del manual. Estas mejoras sistemáticas también se han introducido en el seno de algunos temas, como el de subvenciones.

Igualmente, se ha procedido, como es habitual, a la puesta al día de todos los contenidos, aportando nueva bibliografía y jurisprudencia. Se ha revisado toda la obra para reflejar la nueva planta de la jurisdicción contencioso-administrativa reemplazando las referencias a los juzgados por las pertinentes a los tribunales de instancia. En el Tema 23 se ha añadido un epígrafe sobre el poder tarifario y otro sobre los procedimientos de autorización (esencialmente, para exponer su externalización a ECAs), y se han modificado o desarrollado puntualmente algunos otros temas para incorporar las novedades que se han producido a todo lo largo del curso. En algunos lugares se han introducido nuevas tablas y figuras para facilitar la comprensión de la materia.

Para concluir, aunque esta obra sea un todo unitario con el que se identifica completamente cada uno de los autores, Severiano Fernández Ramos ha elaborado los Temas 3 a 10, 12, 13, 25 y 27; y Eduardo Gamero Casado los Temas 1, 2, 11, 14 a 26, y los materiales transversales; el Tema 24 ha sido elaborado conjuntamente.

Sevilla-Cádiz, mayo de 2026

Los autores