

AGUSTÍN GARCÍA URETA

TEMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Tomo I

Introducción. Ciudadano y Administración. El Reglamento.
Acto administrativo. Vicios de los actos administrativos.
Recursos. Revisión. Jurisdicción contencioso-administrativa

Séptima edición

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2026

ÍNDICE

	Pag.
ABREVIATURAS.....	25
NOTA INTRODUCTORIA	27

TEMA 1. ADMINISTRACIÓN Y DERECHO ADMINISTRATIVO

I. NOTA HISTÓRICA SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA SOCIEDAD Y LA ADMINISTRACIÓN	29
1. Orígenes	29
2. Revolución Francesa y expansión de la Administración	29
3. Siglo xx.....	30
4. Inicios del siglo xxi: crisis de 2007, vaivenes de la globalización, pandemia del COVID-19 y desarrollo de la inteligencia artificial	31
II. LA NOCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y LA IDEA DE GESTIÓN DE INTERESES COLECTIVOS.....	33
1. Interés general	33
2. Sectores de actuación	34
3. Necesidad de una organización.....	34
III. VINCULACIÓN POSITIVA Y NEGATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN A LAS NORMAS.....	34
IV. POTESTADES ADMINISTRATIVAS:CARACTERÍSTICAS GENERALES.....	35
V. POTESTADES ADMINISTRATIVAS Y DISCRECIONALIDAD	36
1. Potestades regladas	36
2. Potestades discrecionales	37
3. Discrecionalidad «técnica»	38
3.1. Significado	38
3.2. Control judicial.....	38
4. Conceptos jurídicos indeterminados	39
4.1. Significado	39
4.2. Diferencias con la discrecionalidad general	39
VI. POTESTADES ADMINISTRATIVAS Y PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE DECISIONES	40

	Pag.
VII. PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN Y GARANTÍAS.....	41
1. Justificación de las prerrogativas de las Administraciones públicas ...	41
2. Prerrogativas básicas	41
3. Garantías	42
VIII. PERSONALIDAD JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN Y RELACIÓN CON LOS PODERES DEL ESTADO	43
1. Personalidad jurídica	43
2. Relaciones con los poderes del Estado	43
2.1. Poder legislativo y Administración.....	43
2.2. Poder Ejecutivo y Administración	44
2.3. Poder judicial y Administración	44
IX. SECTOR PÚBLICO: ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	45
1. Sector público.....	45
2. Categorías	46
3. Administraciones Públicas	46
3.1. El territorio como elemento definidor	46
3.2. Administración del Estado.....	47
3.3. Administración de las Comunidades Autónomas.....	47
3.4. Entidades Locales y Territorios Históricos.....	48
X. SECTOR PÚBLICO: ENTIDADES INSTITUCIONALES DE DERECHO PÚBLICO	49
1. Cuestiones generales	49
2. Organismos públicos.....	50
2.1. Organismos autónomos	51
2.2. Entidades públicas empresariales	51
3. Universidades públicas	52
4. Consorcios	53
XI. SECTOR PÚBLICO: ENTIDADES INSTITUCIONALES DE DERECHO PRIVADO	53
1. Sociedades mercantiles de titularidad pública.....	53
2. Fundaciones del sector público	55
XII. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES	55
XIII. ENTIDADES CORPORATIVAS.....	57
XIV. OTRAS ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO	58
XV. DEFINICIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO	59
XVI. CRITERIOS DE APLICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	60
XVII. SUPUESTOS PARTICULARES DE APLICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	62
1. Actos de Derecho internacional público	62
2. Actos constitucionales.....	63
3. Funciones «materialmente administrativas» de determinados órganos constitucionales	63
4. Actividad «administrativa» de particulares	64
5. Actos separables	64
6. Cuestiones prejudiciales	64

	Pag.
XVIII. DERECHO ADMINISTRATIVO Y PRINCIPIO DE TERRITORIALIDAD	65
1. Principio de territorialidad.....	65
2. Supuestos de aplicación extraterritorial.....	66
XIX. DERECHO ADMINISTRATIVO Y APLICACIÓN EN EL TIEMPO	68
1. Aplicación futura.....	68
2. Retroactividad	69
3. Grados de retroactividad	69
4. Retroactividad de las normas administrativas y principios de seguridad jurídica y de confianza legítima	70
5. Reglamentos y retroactividad.....	71
6. Pérdida de vigencia de las normas administrativas	71
BIBLIOGRAFÍA.....	72
RESUMEN DEL TEMA 1	73

TEMA 2. CIUDADANOS Y ADMINISTRACIÓN

I. INTRODUCCIÓN: CUESTIONES TERMINOLÓGICAS.....	75
II. CAPACIDAD JURÍDICA Y CAPACIDAD DE OBRAR	75
1. Nacionalidad	76
2. Edad.....	76
3. Antecedentes penales y buena conducta cívica	77
3.1. Antecedentes penales.....	77
3.2. Buena conducta cívica	78
4. Domicilio y vecindad administrativa	79
5. Enfermedad y condiciones físicas	80
6. Otras causas modificativas de la capacidad de obrar: contratación pública, sexo y religión.....	81
III. POSICIONES DEL CIUDADANO ANTE LA ADMINISTRACIÓN	81
1. Situaciones activas	82
1.1. El interés simple	83
1.2. Los derechos subjetivos.....	83
1.3. Interés legítimo.....	85
2. Situaciones pasivas	86
2.1. Deberes.....	86
2.2. Obligaciones.....	87
2.3. Cargas.....	87
3. Las denominadas «relaciones de sujeción»	87
3.1. Sujeción general	87
3.2. Sujeción especial	88
BIBLIOGRAFÍA.....	89
RESUMEN DEL TEMA 2	90

TEMA 3. EL REGLAMENTO

I. ADMINISTRACIÓN Y FUENTES DEL DERECHO.....	91
II. CUESTIONES GENERALES SOBRE EL REGLAMENTO	92
1. Concepto	92
2. Fundamento y tipo de potestad administrativa	92
2.1. Fundamento.....	92
2.2. Tipo de potestad	93
3. Distinción con el acto administrativo	93
4. Distinción con otras figuras	95
4.1. Reglamentos parlamentarios	95
4.2. Instrucciones y órdenes de servicio.....	95
4.3. Planes	95
4.4. Relaciones de puestos de trabajo, ofertas de empleo público y planes de ordenación de recursos humanos en las Administraciones.....	96
4.5. Actos generales	96
4.6. Designación de zonas protegidas junto con programas de actuación en ellas	96
4.7. Bases reguladoras de una convocatoria de subvenciones.....	97
4.8. Pliegos técnicos en la contratación pública	97
4.9. Presupuesto municipal.....	97
III. RELACIONES ENTRE LA LEY Y EL REGLAMENTO.....	97
1. Primacía de la ley y reservas de ley	97
1.1. Reserva material	98
1.2. Reserva formal.....	99
2. Remisión normativa.....	99
2.1. Concepto	99
2.2. Límites.....	99
3. Deslegalización.....	100
IV. LÍMITES FORMALES DEL REGLAMENTO	101
1. Competencia de las Administraciones y de otros órganos y Entes	101
1.1. Administraciones territoriales	101
1.2. Otras entidades públicas	102
1.3. Administraciones corporativas	102
1.4. Autoridades administrativas independientes.....	102
1.5. Tribunal Constitucional y CGPJ	104
2. La competencia de los ministros (o consejeros en las Comunidades Autónomas) y otros órganos inferiores a estos.....	104
2.1. Planteamiento.....	104
2.2. Potestad reglamentaria con efectos externos.....	105
3. Jerarquía de los reglamentos.....	106
3.1. Administración General del Estado.....	106
3.2. Comunidades Autónomas	106
3.3. Entidades Locales.....	107

	Pag.
3.4. Territorios Históricos	107
4. Procedimiento de elaboración	108
4.1. Importancia del procedimiento	108
4.2. Participación ciudadana: consulta pública y audiencia	108
4.3. El procedimiento de elaboración en la Administración General del Estado	109
4.4. El procedimiento de elaboración de reglamentos en la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco	115
4.5. Entidades Locales	116
4.6. Territorios Históricos	117
4.7. Autoridades administrativas independientes	117
5. El tiempo para la aprobación del reglamento	118
6. Publicación	119
V. LÍMITES SUSTANTIVOS DEL REGLAMENTO	119
1. Principios generales del Derecho y de «buena regulación»	119
2. Interdicción de la arbitrariedad	120
2.1. Concepto	120
2.2. Criterios para determinar la existencia de arbitrariedad	121
3. Proporcionalidad	122
4. Desviación de poder	123
5. Materias del reglamento	123
6. Irretroactividad	124
VI. INDEROGABILIDAD SINGULAR DE LOS REGLAMENTOS	124
VII. CLASES DE REGLAMENTOS	125
1. Reglamentos generales y especiales	125
2. Reglamento ejecutivo	125
2.1. Concepto	125
2.2. Carácter indispensable	126
2.3. Necesidad de dictamen previo del órgano consultivo	127
3. Reglamento independiente	127
4. Reglamento de necesidad	128
5. Reglamentos autónomos	128
VIII. CONTROL DE LOS REGLAMENTOS	129
1. Criterio general de control judicial	129
2. Inaplicación por los tribunales	129
3. Recurso indirecto contra un reglamento en vía administrativa	129
4. Recurso directo contra un reglamento en vía contencioso- administrativa	130
5. Recurso indirecto contencioso-administrativo y cuestión de ilegalidad	130
5.1. Características	130
5.2. Cuestión de ilegalidad	131
5.3. Características de la cuestión de ilegalidad	131
6. Alcance material de la nulidad del reglamento	132
7. Alcance temporal de la nulidad del reglamento	133
8. Revisión y derogación de reglamentos	134

	Pag.
9. Control por el Tribunal Constitucional.....	134
10. Vertiente penal del ejercicio de la potestad reglamentaria.....	135
11. El caso de la Comisión Arbitral del País Vasco.....	135
BIBLIOGRAFÍA.....	136
RESUMEN DEL TEMA 3	137

TEMA 4. EL ACTO ADMINISTRATIVO

I. CONCEPTO.....	139
II. ELEMENTOS SUBJETIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	141
1. Administración.....	141
2. Órgano administrativo.....	142
2.1. Noción y criterios de atribución.....	142
2.2. Deber de abstención y derecho de recusación.....	142
III. ELEMENTOS OBJETIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	144
1. Hechos	144
2. Fines.....	144
3. Contenido esencial y accesorio.....	145
3.1. Condición.....	145
3.2. Término.....	146
3.3. Modo	146
IV. ELEMENTOS FORMALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	146
1. Procedimiento	146
2. Forma.....	146
2.1. Forma escrita.....	146
2.2. Decisiones verbales.....	147
2.3. Formato del actoEl caso de los documentos administrativos electrónicos.....	147
3. Motivación.....	148
3.1. Noción.....	148
3.2. Actos que hay que motivar.....	148
3.3. Grados de motivación	149
V. TIPOLOGÍA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	150
1. Actos singulares y generales	150
2. Actos constitutivos y declarativos	150
3. Actos favorables.....	150
4. Actos de gravamen	151
5. Actos resolutorios y de trámite.....	152
5.1. Diferencias	152
5.2. Actos de trámite que no admiten recurso separado	152
5.3. Actos de trámite recurribles separadamente	153
6. Actos que ponen fin a la vía administrativa	154
7. Actos firmes o consentidos	155
8. Actos confirmatorios.....	156
9. Actos simples y actos compuestos.....	157

	Pag.
10. Actos plúrimos.....	157
11. Actos tácitos e implícitos	157
VI. EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: CUESTIONES GENERALES	158
VII. LA NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	158
1. Concepto	158
2. Personas destinatarias de la notificación	159
3. Aspectos básicos de la notificación.....	159
3.1. Contenido mínimo y plazo para cursarla.....	160
3.2. Validez de la notificación.....	160
3.3. Previo aviso	161
3.4. Medio de notificación.....	161
3.5. Rechazo de la notificación	161
4. Notificación electrónica.....	162
4.1. Sujetos obligados	162
4.2. Práctica de la notificación electrónica	162
5. Supuestos de práctica de notificación en papel	163
6. Práctica de la notificación en papel en el domicilio del interesado	164
6.1. Personas que pueden hacerse cargo de la notificación. Mayores de catorce años, conserjes y otras terceras personas	164
6.2. Doble intento de notificación en el domicilio.....	165
7. Notificación «defectuosa».....	166
8. Notificación y principio de buena fe.....	166
9. Notificación infructuosa y anuncio en el <i>BOE</i>	167
10. Publicación sustitutiva de la notificación.....	168
11. Notificación y cumplimiento del plazo de resolución y notificación del procedimiento.....	169
VIII. EJECUCIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS	169
1. Ejecutividad.....	169
2. Ejecución forzosa: consideraciones previas	170
3. Requisitos para la ejecución forzosa de los actos administrativos	171
4. Medios de ejecución forzosa.....	172
4.1. Apremio sobre el patrimonio	172
4.2. Ejecución subsidiaria	173
4.3. Multas coercitivas.....	173
4.4. Compulsión sobre las personas	174
5. La coacción directa	175
5.1. Noción	175
5.2. Supuestos	175
6. La vía de hecho.....	176
IX. EXTINCIÓN Y SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	177
1. Extinción.....	177
2. Suspensión.....	177
BIBLIOGRAFÍA.....	177

	Pag.
RESUMEN DEL TEMA 4	178
TEMA 5. NULIDAD, ANULABILIDAD E IRREGULARIDADES NO INVALIDANTES DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	
I. CUESTIONES GENERALES SOBRE LA NULIDAD Y LA ANULABILIDAD COMO VICIOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	181
1. Vicios de los actos administrativos	181
2. Nulidad	181
3. Anulabilidad	182
4. Diferencias entre nulidad y anulabilidad.....	183
II. NULIDAD DE PLENO DERECHO: SUPUESTOS CONTEMPLADOS EN LA LPAC.....	183
1. Actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.....	184
2. Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.....	184
3. Actos que tengan un contenido imposible.....	185
4. Actos que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de esta.....	186
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.....	186
5.1. Infracción procedimental.....	186
5.2. Voluntad de órganos colegiados	187
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.....	188
7. Cualquier otro supuesto que se establezca expresamente en una disposición de rango legal	189
III. ANULABILIDAD.....	190
1. Supuestos generales	190
2. Derecho de audiencia e indefensión	191
3. Desviación de poder	192
IV. REGLAS DE CONSERVACIÓN DE ACTOS Y TRÁMITES	193
1. Transmisibilidad, conservación y conversión	193
2. Convalidación.....	194
V. IRREGULARIDADES NO INVALIDANTES.....	194
BIBLIOGRAFÍA	194
RESUMEN DEL TEMA 5	195

TEMA 6. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I. CONCEPTO Y ASPECTOS GENERALES	197
--	-----

	Pag.
1. Concepto	197
2. Procedimiento «común» y especiales	197
II. INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	198
1. Interesados	198
1.1. Noción	198
1.2. Identificación del interesado y requisito de firma.....	199
2. Representante.....	200
2.1. Habilitación	200
2.2. Registro de apoderamientos	200
3. Derechos y deberes del interesado en el procedimiento administrativo	201
3.1. Derechos.....	201
3.2. Deberes.....	203
III. LUGAR DE PRESENTACIÓN Y DE SALIDA DE DOCUMENTOS	203
1. Punto de acceso y sede electrónica	203
2. Registros y archivos	204
3. Registro electrónico de la Administración	204
3.1. Anotaciones registrales.....	204
3.2. Registros en los que se pueden presentar documentos y oficinas de asistencia	205
4. Archivo electrónico	206
IV. TIEMPO	207
1. Cómputo de plazos en la LPAC	207
1.1. Tipos de unidades de tiempo: horas, días, semanas, meses y años	207
1.2. Cómputo de horas, días, meses y años	208
1.3. Cómputo de plazos en los registros de la Administración	208
1.4. Inicio del cómputo de un procedimiento administrativo	209
2. Cómputo de plazos en el Derecho de la UE.....	210
V. LENGUA DEL PROCEDIMIENTO.....	211
VI. INICIO DEL PROCEDIMIENTO	212
1. Inicio de oficio por la Administración	212
1.1. Propia iniciativa.....	212
1.2. Orden superior.....	212
1.3. Petición razonada de otros órganos	212
1.4. Denuncia	213
2. Inicio a instancia de persona interesada	213
2.1. Requisitos de la solicitud de inicio.....	213
2.2. Aspectos adicionales de las solicitudes: solicitudes plurales, modelos de solicitud y recibo de presentación.....	214
2.3. Subsanción y mejora de la solicitud.....	215
3. Medidas provisionales.....	216
3.1. Momento de adopción y límites	216

	Pag.
3.2. Tipos de medidas	217
4. Acumulación.....	217
VII. ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	218
1. Concepto y principios	218
2. Expediente administrativo.....	218
2.1. Concepto	218
2.2. Información que no forma parte del expediente	219
3. Cuestiones incidentales.....	219
VIII. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....	219
1. Concepto	219
2. Alegaciones	220
2.1. Concepto	220
2.2. Características	220
3. Prueba.....	221
3.1. Concepto	221
3.2. Carga de la prueba y prueba de presunción.....	222
3.3. Medios de prueba. El caso de las actas de inspección	222
3.4. Práctica de la prueba y valoración	223
4. Informes.....	224
4.1. Conceptos y tipos.....	224
4.2. Plazo de emisión y suspensión del procedimiento	225
4.3. Efectos.....	225
4.4. Informes dictados por técnicos de la Administración.....	226
5. Información pública	227
6. Audiencia	228
6.1. Finalidad	228
6.2. Efectos de la ausencia del trámite de audiencia.....	228
IX. TERMINACIÓN.....	229
1. Aspectos generales	229
2. Resolución	230
2.1. Concepto	230
2.2. Actuaciones complementarias anteriores a la resolución.....	230
2.3. Obligación de resolver las cuestiones planteadas en el procedimiento y de adoptar una decisión congruente.....	230
2.4. Requisitos formales de las resoluciones.....	231
3. Desistimiento y renuncia	231
3.1. Noción	231
3.2. Aspectos comunes.....	232
4. Caducidad.....	232
4.1. Caducidad imputable al interesado	232
4.2. Caducidad imputable a la Administración.....	233
4.3. Otros aspectos de la caducidad.....	233
5. Imposibilidad material	234

	Pag.
X. OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y NOTIFICAR EXPRESAMENTE LA DECISIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.....	235
1. Obligación general de resolver expresamente y de notificar en plazo	235
2. Límites a la obligación de resolver y notificar en plazo	236
2.1. Deber de indicar las circunstancias que han impedido resolver y notificar en plazo.....	236
2.2. Inexistencia de obligación de resolver y notificar en plazo	236
3. Plazo para resolver y notificar la resolución de un procedimiento administrativo.....	236
3.1. Reglas generales sobre los plazos	236
3.2. Ampliación y reducción de plazos de resolución y notificación.....	237
3.3. Ampliación y reducción de plazos relativos a trámites administrativos.....	238
4. Suspensión del plazo de resolución y notificación	238
4.1. Supuestos de posible suspensión del plazo de resolución y notificación.....	239
4.2. Supuestos de obligada suspensión del procedimiento.....	240
XI. SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	241
1. Procedimientos iniciados a instancia de interesado	241
1.1. Regla general de estimación por silencio y normas que pueden exceptuarla	241
1.2. Supuestos de desestimación por silencio.....	242
2. Procedimientos iniciados de oficio por la Administración.....	243
3. Efectos del silencio.....	244
3.1. Estimación por silencio y certificado de acto presunto estimatorio.....	244
3.2. Deestimación por silencio: la inexistencia de acto	245
XII. PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO.....	245
1. Inicio	245
2. Plazo de resolución, trámites y silencio administrativo	246
BIBLIOGRAFÍA.....	247
RESUMEN DEL TEMA 6	248

TEMA 7. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

I. SIGNIFICADO GENERAL DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	251
1. Sentido y problemática de los recursos	251
2. Distinción con otras figuras	252
II. SUJETOS	252
III. ACTOS IMPUGNABLES EN GENERAL	253
IV. CLASES DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	253
V. RECURSO DE ALZADA	254
1. Características generales	254

	Pag.
2. Actos recurribles.....	254
3. Tramitación, plazo de interposición y de resolución	256
3.1. Plazo de interposición	257
3.2. Plazo de resolución y notificación	257
4. Recurso potestativo de reposición	258
4.1. Características	258
4.2. Plazo de interposición y de resolución	259
5. Recurso extraordinario de revisión.....	259
5.1. Sentido	259
5.2. Causas	260
5.3. Plazos de interposición y resolución	261
VI. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN VÍA DE RECURSO	262
1. Solicitud.....	262
2. Suspensión del acto recurrido.....	263
2.1. Supuestos	263
2.2. Suspensión «automática»	264
2.3. Medidas cautelares y caución	264
3. Tramitación del recurso.....	265
4. Resolución y prohibición de <i>reformatio in peius</i>	265
4.1. Resolución.....	265
4.2. Prohibición de <i>reformatio in peius</i> o agravación de la situación anterior a la interposición del recurso	266
VII. RECURSOS ESPECIALES.....	267
1. Recursos alternativos de impugnación de actos administrativos	267
2. Recursos especiales.....	268
BIBLIOGRAFÍA.....	270
RESUMEN DEL TEMA 7	270

TEMA 8. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I. LA REVISIÓN Y SUS DIFERENTES FACETAS	273
1. Distinción con los recursos administrativos.....	273
2. Objetivo de la revisión.....	274
II. REVISIÓN DE ACTOS Y DISPOSICIONES NULOS.....	274
1. Actos y disposiciones revisables.....	274
2. El caso de los reglamentos.....	275
3. Legitimados	275
4. Procedimiento de revisión	275
4.1. Inadmisión previa.....	275
4.2. Dictamen del órgano consultivo	276
4.3. Plazo de resolución y efectos	276
4.4. Relación entre la revisión y la JCA	277
III. DECLARACIÓN DE LESIVIDAD DE ACTOS ANULABLES FAVORABLES..	277

	Pag.
1. Objeto y límites	277
2. Procedimiento	278
IV. REVOCACIÓN DE ACTOS DE GRAVAMEN.....	278
1. Actos.....	278
1.1. Actos de gravamen y actos con doble efecto.....	278
1.2. Actos favorables	279
2. Legitimación para instar la revocación de actos de gravamen	280
3. Límites temporales de la revocación de actos de gravamen.....	280
V. RECTIFICACIÓN DE ERRORES.....	280
VI. REVISIÓN Y SUSPENSIÓN.....	281
VII. LÍMITES A LA REVISIÓN	282
BIBLIOGRAFÍA.....	283
RESUMEN DEL TEMA 8	284

TEMA 9. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO–ADMINISTRATIVA

I. SIGNIFICADO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO–ADMINISTRATIVA	285
II. EXTENSIÓN Y LÍMITES DE LA JCA	286
III. MATERIAS QUE CORRESPONDEN A LA JCA.....	287
1. Actos «políticos».....	287
2. Contratos	288
3. Corporaciones de Derecho público y federaciones deportivas.....	289
4. Actos de control o fiscalización.....	289
5. Responsabilidad patrimonial	289
6. Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A.	289
7. Cuestiones prejudiciales e incidentales	290
8. Actos de las Administraciones independientes.....	290
IV. MATERIAS EXCLUIDAS DE LA JCA	290
V. LOS ÓRGANOS DE LA JCA: DELIMITACIÓN COMPETENCIAL	291
1. Órganos de la JCA y competencias.....	291
2. Juzgados de lo Contencioso–administrativo	291
3. Juzgados centrales de lo Contencioso–administrativo	292
4. Tribunales Superiores de Justicia (Sala de lo Contencioso–administrativo).....	293
5. Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso–administrativo)	294
6. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso–administrativo).....	295
7. Reglas adicionales sobre la competencia.....	296
VI. EL PROCESO CONTENCIOSO–ADMINISTRATIVO.....	297
1. Capacidad procesal	297
2. Legitimación.....	298
2.1. Noción	298
2.2. Derecho subjetivo e interés legítimo	298
2.3. Legitimados en la LJCA.....	299
2.4. Carencia de legitimación en la LJCA.....	301

	Pag.
3. Demandante y demandado	301
4. Representación	302
VII. EL OBJETO DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	302
1. La actividad general que puede ser objeto de impugnación	302
2. Inactividad	303
2.1. Primer supuesto: derecho a una prestación concreta	303
2.2. Segundo supuesto: ejecución de acto firme	304
3. La vía de hecho	305
VIII. PRETENSIONES DE LAS PARTES	305
IX. FASES DEL PROCEDIMIENTO	306
1. Interposición	306
2. Plazos de interposición	307
3. Efectos de la interposición del recurso	308
4. Cuantía del recurso	308
5. Tramitación	309
5.1. Reclamación del expediente a la Administración	309
5.2. Inadmisión previa del recurso	310
5.3. Preparación de la demanda	310
5.4. Prueba	311
5.5. Vista y conclusiones	312
5.6. Terminación	313
6. La sentencia	314
6.1. Congruencia	314
6.2. Fallos de la sentencia: Inadmisión	314
6.3. Fallos de la sentencia: Desestimación o estimación	315
6.4. Efectos generales de la sentencia	315
6.5. Extensión de efectos de la sentencia	316
7. Ejecución de sentencias e imposibilidad material	317
X. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES	318
1. Procedimiento abreviado	318
2. Procedimientos específicos	319
2.1. Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales	319
2.2. Procedimiento en el caso del ejercicio del derecho de reunión	320
2.3. Procedimiento en materia de servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico	320
2.4. Cuestión de ilegalidad sobre un reglamento	320
2.5. Procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos	320
2.6. Procedimiento de autorización judicial de conformidad de una decisión de la Comisión Europea en materia de transferencia internacional de datos	321
XI. RECURSO DE APELACIÓN	322
1. Características	322
2. Procedimiento	323
XII. RECURSO DE CASACIÓN	323

	Pag.
1. Sentido.....	323
2. Sentencias susceptibles de casación	324
3. Autos susceptibles de casación.....	325
4. Apreciación de interés casacional objetivo.....	326
5. Presunción de interés casacional objetivo	326
6. Preparación del recurso	327
7. Admisión del recurso	328
8. Presentación del escrito de interposición, oposición, vista y sentencia.....	329
XIII. REVISIÓN DE SENTENCIAS	329
XIV. RECURSOS CONTRA PROVIDENCIAS Y AUTOS.....	330
XV. MEDIDAS CAUTELARES.....	331
1. Significado.....	331
2. Criterios	331
2.1. <i>Periculum in mora</i> o el peligro por retraso	331
2.2. Ponderación de los intereses en juego.....	332
2.3. Apariencia de buen derecho.....	333
3. Tipos de medidas cautelares.....	333
4. Procedimiento de adopción.....	334
BIBLIOGRAFÍA.....	335
RESUMEN DEL TEMA 9	336

NOTA INTRODUCTORIA

1. Este tomo I recoge nueve temas de la denominada parte general del Derecho administrativo, lo que incluye una introducción general sobre este ordenamiento jurídico, la posición de los ciudadanos ante las administraciones públicas, las normas reglamentarias adoptadas por estas, los actos administrativos y los vicios en los que pueden incurrir, el procedimiento administrativo, los recursos, la revisión de los actos y la jurisdicción contencioso-administrativa.

2. Como se indicó en anteriores ediciones, la pretensión de los *Temas de Derecho Administrativo* es exponer, de una manera sintética, pero a la vez rigurosa, la complejidad de la denominada Parte General del Derecho administrativo, en un formato lo más ordenado posible para su comprensión. Con todo, esta finalidad no es sencilla de lograr. Aparte de las limitaciones del propio autor, el Derecho administrativo no es un ordenamiento estable, sino muy dinámico.

3. Esta circunstancia es obra, por una parte, del legislador y, por otra, de los tribunales, tanto estatales como de la UE, que inciden de manera evidente con sus sucesivas resoluciones en cuestiones nucleares del Derecho administrativo y en las relaciones del sector público con los ciudadanos. Se trata de un universo propio de interpretación y aclaración de las normas escritas que requiere su constante seguimiento. En esta nueva edición se ha puesto un empeño particular en presentar los diferentes temas de la manera más clara posible, insistiendo en aquellos aspectos que se entiende que son los esenciales, favoreciendo, se espera, su estudio para quien se acerque a este texto.

Bilbao, 17 de julio de 2026.

Agustín GARCÍA URETA
Catedrático de Derecho administrativo
Universidad del País Vasco/Euskal-Herriko Unibertsitatea

TEMA 1. ADMINISTRACIÓN Y DERECHO ADMINISTRATIVO

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

1. Orígenes

1. En términos generales, los grupos sociales han dado paso a organizaciones que gestionan sus intereses comunes. En las sociedades democráticas el poder público emerge de estos grupos, al detentarlo de manera original, atribuyendo a organizaciones representativas las potestades para actuar en el interés general. No obstante, esto no siempre ha sucedido así, como se observa en los grandes imperios de la historia o en aquellas sociedades que no se pueden definir como democráticas, a pesar de que se revistan de algunas de sus características (v.g., voto). En los imperios de la antigüedad (v.g., chino, babilónico, asirio o egipcio) ya existían cuerpos de servidores públicos, como en el Imperio Romano (entre otras figuras, el *cursus publicus* [sistema de correos oficial], las *cohortes vigilum* [cuerpo dedicado a combatir los incendios en Roma] o el *quaestor* [encargado de controlar los fondos públicos, *aerarium publicum*]).

2. Ahora bien, las burocracias profesionales se comienzan a gestar a partir del siglo XVI, sobre todo en dos terrenos, el militar y el tributario, habituales en cualquiera de los imperios y Estados que se han sucedido en la historia. Es a partir del siglo XVIII cuando los Estados comienzan a asumir nuevas funciones y con ellas se crea lo que en la actualidad se concibe como Administración pública. Esta se podría definir, de manera genérica, como una organización estable ubicada en el Poder Ejecutivo, encargada de llevar a efecto la ley adoptada por la asamblea de representantes de los ciudadanos, con sujeción, en última instancia, al poder judicial.

2. Revolución Francesa y expansión de la Administración

3. La gestación y concepción de las Administraciones Públicas modernas y del Derecho que les es aplicable (Derecho administrativo) son recientes en

términos históricos. Surgen con la Revolución Francesa (1789) encuadradas en el principio de separación de poderes y la supremacía de la ley adoptada por los representantes de los ciudadanos¹. Con la Revolución también se impone la garantía de una serie de derechos de los ciudadanos que el poder público (consagrado en el Ejecutivo) necesariamente debía respetar. De ahí que la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de ese mismo año señale que «[l]a finalidad de cualquier asociación política es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del Hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión»². Igualmente, se dirá que la libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a los demás³.

4. La expansión de la Administración a partir de la Revolución Francesa y a lo largo del siglo XIX fue el resultado también de un incremento progresivo de la intervención pública en la vida económica y social. Esta intervención redujo las disparidades y privilegios del Antiguo Régimen, con el que acabó la Revolución, creándose mercados más amplios en beneficio de una pujante burguesía industrial y comercial. En países de corte liberal, como Reino Unido, se experimentó un evidente crecimiento del gobierno central, reflejado en la adopción de diversas leyes garantizadoras de subsidios (*Poor Law* de 1834), en materia de salud (*Public Health Act* de 1848), pero también otras relativas a infraestructuras básicas que ayudasen a dinamizar la vida económica (ferrocarriles, *Railway Regulation Act* de 1844), a pesar de la oposición existente, que pretendía preservar los poderes locales y el derecho de propiedad⁴. Por ello, el proverbio de que un ciudadano británico podía vivir sin notar la existencia del Estado, salvo por la presencia del servicio de correos, la policía (y obviamente la Hacienda, *Inland Revenue*), distaba de ser real, como, por otra parte, se puso en evidencia al inicio del siglo XX.

3. Siglo XX

5. El papel de las Administraciones y, en general, de lo público, experimentó un crecimiento muy importante en el siglo XX. Así, en Reino Unido, el Estado asistencial comienza a desplegarse incluso antes de la Primera Guerra Mundial para gestionar las distintas ayudas que se adoptan para hacer frente, entre otros, a los problemas sociales generados en el siglo XIX con un aumento de la población en las ciudades. La Primera Guerra Mundial acrecentó tales problemas, con una multitud de personas que habían quedado mutiladas durante el conflicto bélico. De hecho, los seguros asistenciales (enfermedad, accidentes, vejez e invalidez) ya se habían adoptado en Alemania a partir de 1883, como antesala del denominado «Estado social».

6. La crisis económica de 1929 y la Segunda Guerra Mundial supusieron dos hitos que marcaron una mayor presencia de las Administraciones públicas en la sociedad, al ocupar los gobiernos tareas que hasta entonces habían permanecido en manos del sector privado o simplemente no se asumían por ninguna institución pública (v. g., agencias de colocación como

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, 2005; MARTIN, 2013.

² Art. 2.

³ Art. 4.

⁴ CRAIG, 2012: 37-41.

la *Works Progress Administration* en Estados Unidos [1935] añadida a los fondos creados para ayudar a los desempleados [*Emergency Relief Administration*, 1934]).

7. Este modelo de intervención pública comenzó a resquebrajarse en la década de los años setenta con el trasfondo de una nueva crisis económica, ocasionada, entre otros factores, por el aumento del precio del petróleo. El papel de las Administraciones Públicas se cuestionó abiertamente en los años ochenta bajo el argumento de que eran ineficientes, poco ágiles y burocráticas. Se gesta así la idea de que era necesario aligerar la intervención pública en las diferentes áreas de la sociedad, iniciándose una progresiva desregulación frente a la burocracia normativa (*red tape* en la jerga anglosajona).

8. La tendencia desreguladora, que tuvo como paradigmas a la Administración de Reagan en Estados Unidos y Thatcher en Reino Unido, y que sirvió de sustrato de la aguda crisis económica iniciada en 2007, no frenó la intervención pública en la sociedad. De hecho, un repaso del sistema administrativo en Reino Unido pone de manifiesto la constante presencia de lo público y con ella de las Administraciones, superando la mera recaudación de impuestos. En efecto, incluso en sectores que fueron objeto de privatización durante su gobierno, como la gestión de los recursos hídricos, se precisaba de un control público, entre otras cosas para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

4. Inicios del siglo xxi: crisis de 2007, vaivenes de la globalización, pandemia del COVID-19 y desarrollo de la inteligencia artificial

9. La crisis económica iniciada en 2007 quebró algunos dogmas, como el de la eficacia general de lo privado frente a la inoperancia (también general) de lo público⁵. En efecto, a los casos de contabilidad «creativa» de empresas privadas (v. g., ENRON)⁶ se unió la deficiente ejecución de las tareas públicas de supervisión sobre el sector financiero. La crisis también dio lugar a una onda nacionalizadora de urgencia, que hizo que el gobierno federal de Estados Unidos pasase a ser titular de la principal compañía de fabricación de automóviles (General Motors), de la más importante aseguradora (American International Group, AIG) y de varios bancos (*Fannie Mae* y *Freddie Mac*, antiguas agencias federales creadas para facilitar el acceso a la vivienda). Lo anterior tuvo sus paralelos en otros países (v. g., Bankia, *Lloyds* o el *Royal Bank of Scotland*). La crisis también generó un incremento normativo notable para el control del sector financiero (v. g., Reglamento de la UE 1060/2009, sobre las agencias de calificación crediticia y de las cuentas públicas; Directiva 2013/36, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión) en un contexto, por otro lado, desregulador (o favorecedor de la autorregulación) para el conjunto de las actividades económicas (v. g., Directiva 2006/123, relativa a los servicios en el mercado interior)⁷.

10. Los motivos que pueden explicar la intervención de las Administraciones son diversos, pero resulta evidente que tienen encomendadas tareas

⁵ STIGLIZ, 2010. PRÜM, 2013.

⁶ MILLON, 2003.

⁷ PAREJO ALFONSO, 2009; NOGUEIRA LÓPEZ, 2012.

esenciales de gestión de los sectores básicos de las sociedades actuales, ámbitos muy marcados por el rumbo de una materia tan amplia (e indeterminada) como es «la economía» y otras muchas con trascendencia social, ya sea la educación, la sanidad, la producción y el suministro de energía, las telecomunicaciones, el medio ambiente, la inmigración, las pensiones de jubilación o el envejecimiento poblacional, por citar algunas de ellas. Numerosas decisiones que afectan a las sociedades en su conjunto precisan, para garantizar los intereses públicos, que se tengan en cuenta distintas variables que necesariamente han de ser consideradas por las organizaciones (públicas) que están al servicio de dichos intereses. La existencia de bienes comunes a toda la sociedad, ya sea la salud, la calidad de las aguas o del aire, la seguridad alimentaria o viaria, entre otros, han de ser considerados desde la vertiente pública al igual que la prestación de otros servicios esenciales, como lo ratifica el TFUE⁸.

11. Por otra parte, el complejo fenómeno de la globalización implica, entre otras cosas, que buena parte de los procesos económicos (y sociales) superen el ámbito de cada Estado. Existen problemas o procesos que afectan a numerosos países y frente a los cuales no hay soluciones aisladas como las adoptadas por Reino Unido (*Brexit*) o por la Administración Trump (*America First*) (v. g., cambio climático, el fenómeno migratorio, la gestión de una pandemia como la del COVID-19) o, en general, las relaciones económicas tan interdependientes entre los Estados (v. g., logística de las mercancías, suministro energético o de fertilizantes) como lo ha puesto de manifiesto el cierre del estrecho de Ormuz. En un contexto de erosión de algunas estructuras internacionales, el Estado (y sus Administraciones) han pasado de ser protagonistas esenciales de referencia a adoptar un papel de participantes, *con otros*, en distintas actividades, con el ejemplo de la UE (v. g., aprobación de sustancias químicas o inspección pesquera).

12. Los diseños normativos y buena parte de los principios que rigen la actuación de las Administraciones estatales se determinan en instancias internacionales y supranacionales (v. g., la gestión de los recursos pesqueros, la contratación del sector público, la protección del medio ambiente, de los datos personales o la regulación del sector farmacéutico). La globalización ha venido a imponer una armonización de conceptos y de soluciones. Ahora bien, ha acarreado igualmente no pocos problemas (v. g., explotación extensiva de recursos naturales, incremento de desigualdades entre países, libre circulación de capitales y personas o facilidades para el blanqueo de capitales o la trata de seres humanos).

13. A los aspectos anteriores hay que unir el imparable endeudamiento ante un creciente coste de servicios que la sociedad demanda y que proporciona el sector público, con el paradigma de los sanitarios y educativos. El endeudamiento limita la independencia de los Estados, que tienen que acudir a los mercados, a la ayuda de los bancos centrales o a fondos extraordinarios de organizaciones supranacionales, como la UE, en una búsqueda que parece no tener límites y que resulta difícil de embridar.

14. Con todo, la importancia de las Administraciones en ámbitos cercanos a la ciudadanía (v. g., local) no ha cesado. En efecto, las ciudades constituyen cada vez más los centros básicos de la vida de las personas (v. g., el 70% de la

⁸ Art. 14 TFUE. Protocolo 26.