

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

Sexta edición

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2025

# 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.....                                                                                                                       | 34 |
| 2. Sectores de actuación .....                                                                                                                | 34 |
| 3. Necesidad de una organización .....                                                                                                        | 34 |
| III. VINCULACIÓN POSITIVA Y NEGATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN A LAS NORMAS.....                                                                   | 35 |
| 1. Vinculación positiva a las normas .....                                                                                                    | 35 |
| IV. POTESTADES ADMINISTRATIVAS:CARACTERÍSTICAS GENERALES.....                                                                                 | 36 |
| V. POTESTADES ADMINISTRATIVAS Y DISCRECIONALIDAD .....                                                                                        | 37 |
| 1. Potestades regladas.....                                                                                                                   | 37 |
| 2. Potestades discrecionales .....                                                                                                            | 38 |
| 3. Discrecionalidad «técnica».....                                                                                                            | 38 |
| 3.1. Significado .....                                                                                                                        | 38 |
| 3.2. Control judicial.....                                                                                                                    | 39 |
| 4. Conceptos jurídicos indeterminados .....                                                                                                   | 40 |
| 4.1. Significado .....                                                                                                                        | 40 |
| 4.2. Diferencias con la discrecionalidad general .....                                                                                        | 40 |

|                                                                                              | Pag. |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| VI. POTESTADES ADMINISTRATIVAS Y PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE DECISIONES .....          | 41   |
| VII. PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN Y GARANTÍAS.....                                     | 42   |
| 1. Justificación de las prerrogativas de las Administraciones públicas .....                 | 42   |
| 2. Prerrogativas básicas .....                                                               | 42   |
| 3. Garantías .....                                                                           | 43   |
| VIII. PERSONALIDAD JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN Y RELACIÓN CON LOS PODERES DEL ESTADO ..... | 44   |
| 1. Personalidad jurídica.....                                                                | 44   |
| 2. Relaciones con los poderes del Estado .....                                               | 45   |
| 2.1. Poder legislativo y Administración .....                                                | 45   |
| 2.2. Poder Ejecutivo y Administración .....                                                  | 45   |
| 2.3. Poder judicial y Administración .....                                                   | 46   |
| IX. SECTOR PÚBLICO: ADMINISTRACIONES PÚBLICAS .....                                          | 47   |
| 1. Sector público .....                                                                      | 47   |
| 2. Categorías .....                                                                          | 47   |
| 3. Administraciones Públicas .....                                                           | 48   |
| 3.1. El territorio como elemento definidor .....                                             | 48   |
| 3.2. Administración del Estado.....                                                          | 49   |
| 3.3. Administración de las Comunidades Autónomas.....                                        | 49   |
| 3.4. Entidades Locales y Territorios Históricos.....                                         | 49   |
| X. SECTOR PÚBLICO: ENTIDADES INSTITUCIONALES DE DERECHO PÚBLICO.....                         | 51   |
| 1. Cuestiones generales.....                                                                 | 51   |
| 2. Organismos públicos .....                                                                 | 52   |
| 2.1. Organismos autónomos .....                                                              | 53   |
| 2.2. Entidades públicas empresariales .....                                                  | 53   |
| 3. Universidades públicas .....                                                              | 54   |
| 4. Consorcios .....                                                                          | 54   |
| XI. SECTOR PÚBLICO: ENTIDADES INSTITUCIONALES DE DERECHO PRIVADO .....                       | 55   |
| 1. Sociedades mercantiles de titularidad pública .....                                       | 55   |
| 2. Fundaciones del sector público.....                                                       | 56   |
| XII. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES .....                                        | 57   |
| XIII. ENTIDADES CORPORATIVOS .....                                                           | 59   |
| XIV. OTRAS ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO .....                                                | 60   |
| XV. DEFINICIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO .....                                               | 60   |
| XVI. CRITERIOS DE APLICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....                                | 61   |
| XVII. SUPUESTOS PARTICULARES DE APLICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO .....                  | 63   |
| 1. Actos de Derecho internacional público.....                                               | 63   |
| 2. Actos constitucionales .....                                                              | 64   |
| 3. Funciones «materialmente administrativas» de determinados órganos constitucionales .....  | 65   |
| 4. Actividad «administrativa» de particulares .....                                          | 65   |

|                                                                                                                 | Pag. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 5. Actos separables .....                                                                                       | 66   |
| 6. Cuestiones prejudiciales .....                                                                               | 66   |
| XVIII. DERECHO ADMINISTRATIVO Y PRINCIPIO DE TERRITORIALIDAD .....                                              | 66   |
| 1. Principio de territorialidad.....                                                                            | 66   |
| 2. Supuestos de aplicación extraterritorial.....                                                                | 68   |
| XIX. DERECHO ADMINISTRATIVO Y APLICACIÓN EN EL TIEMPO .....                                                     | 69   |
| 1. Aplicación futura.....                                                                                       | 69   |
| 2. Retroactividad .....                                                                                         | 70   |
| 3. Grados de retroactividad .....                                                                               | 70   |
| 4. Retroactividad de las normas administrativas y principios de seguridad jurídica y de confianza legítima..... | 71   |
| 5. Reglamentos y retroactividad.....                                                                            | 72   |
| 6. Pérdida de vigencia de las normas administrativas.....                                                       | 73   |
| BIBLIOGRAFÍA.....                                                                                               | 73   |
| RESUMEN DEL TEMA 1 .....                                                                                        | 75   |

## TEMA 2. CIUDADANOS Y ADMINISTRACIÓN

|                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. INTRODUCCIÓN: CUESTIONES TERMINOLÓGICAS.....                                                     | 77 |
| II. CAPACIDAD JURÍDICA Y CAPACIDAD DE OBRAR .....                                                   | 77 |
| 1. Nacionalidad .....                                                                               | 78 |
| 2. Edad.....                                                                                        | 79 |
| 3. Antecedentes penales y buena conducta cívica.....                                                | 79 |
| 3.1. Antecedentes penales.....                                                                      | 79 |
| 3.2. Buena conducta cívica .....                                                                    | 80 |
| 4. Domicilio y vecindad administrativa .....                                                        | 81 |
| 5. Enfermedad y condiciones físicas.....                                                            | 82 |
| 6. Otras causas modificativas de la capacidad de obrar: contratación pública, sexo y religión ..... | 83 |
| III. POSICIONES DEL CIUDADANO ANTE LA ADMINISTRACIÓN .....                                          | 84 |
| 1. Situaciones activas.....                                                                         | 84 |
| 1.1. El interés simple .....                                                                        | 85 |
| 1.2. Los derechos subjetivos.....                                                                   | 86 |
| 1.3. Interés legítimo.....                                                                          | 87 |
| 2. Situaciones pasivas .....                                                                        | 88 |
| 2.1. Deberes.....                                                                                   | 89 |
| 2.2. Obligaciones.....                                                                              | 89 |
| 2.3. Cargas.....                                                                                    | 89 |
| 3. Las denominadas «relaciones de sujeción» .....                                                   | 90 |
| 3.1. Sujeción general .....                                                                         | 90 |
| 3.2. Sujeción especial .....                                                                        | 90 |
| BIBLIOGRAFÍA.....                                                                                   | 92 |
| RESUMEN DEL TEMA 2 .....                                                                            | 92 |

**TEMA 3. EL REGLAMENTO**

|                                                                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. ADMINISTRACIÓN Y FUENTES DEL DERECHO.....                                                                            | 95  |
| II. CUESTIONES GENERALES SOBRE EL REGLAMENTO.....                                                                       | 96  |
| 1. Concepto.....                                                                                                        | 96  |
| 2. Fundamento y tipo de potestad administrativa .....                                                                   | 96  |
| 2.1. Fundamento.....                                                                                                    | 96  |
| 2.2. Tipo de potestad .....                                                                                             | 97  |
| 3. Distinción con el acto administrativo.....                                                                           | 97  |
| 4. Distinción con otras figuras .....                                                                                   | 99  |
| 4.1. Reglamentos parlamentarios.....                                                                                    | 99  |
| 4.2. Instrucciones y órdenes de servicio.....                                                                           | 99  |
| 4.3. Planes .....                                                                                                       | 99  |
| 4.4. Relaciones de puestos de trabajo.....                                                                              | 100 |
| 4.5. Actos generales .....                                                                                              | 100 |
| 4.6. Designación de zonas protegidas junto con programas de actuación en ellas .....                                    | 100 |
| 4.7. Bases reguladoras de una convocatoria de subvenciones.....                                                         | 101 |
| III. RELACIONES ENTRE LA LEY Y EL REGLAMENTO.....                                                                       | 101 |
| 1. Primacía de la ley y reservas de ley.....                                                                            | 101 |
| 1.1. Reserva material .....                                                                                             | 101 |
| 1.2. Reserva formal.....                                                                                                | 102 |
| 2. Remisión normativa .....                                                                                             | 103 |
| 2.1. Concepto .....                                                                                                     | 103 |
| 2.2. Límites.....                                                                                                       | 103 |
| 3. Deslegalización.....                                                                                                 | 104 |
| IV. LÍMITES FORMALES DEL REGLAMENTO .....                                                                               | 104 |
| 1. Competencia de las Administraciones y de otros órganos y Entes....                                                   | 105 |
| 1.1. Administraciones territoriales .....                                                                               | 105 |
| 1.2. Otras entidades públicas.....                                                                                      | 105 |
| 1.3. Administraciones corporativas .....                                                                                | 106 |
| 1.4. Autoridades administrativas independientes.....                                                                    | 106 |
| 1.5. Tribunal Constitucional y CGPJ .....                                                                               | 107 |
| 2. La competencia de los ministros (o consejeros en las Comunidades Autónomas) y otros órganos inferiores a estos ..... | 108 |
| 2.1. Planteamiento.....                                                                                                 | 108 |
| 2.2. Potestad reglamentaria con efectos externos.....                                                                   | 108 |
| 3. Jerarquía de los reglamentos.....                                                                                    | 109 |
| 3.1. Administración General del Estado.....                                                                             | 110 |
| 3.2. Comunidades Autónomas .....                                                                                        | 110 |
| 3.3. Entes Locales .....                                                                                                | 110 |
| 3.4. Territorios Históricos.....                                                                                        | 111 |
| 4. Procedimiento de elaboración .....                                                                                   | 111 |
| 4.1. Importancia del procedimiento .....                                                                                | 111 |
| 4.2. Participación ciudadana: consulta pública y audiencia.....                                                         | 112 |

|                                                                                                                      | Pag. |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 4.3. El procedimiento de elaboración en la Administración General del Estado .....                                   | 113  |
| 4.4. El procedimiento de elaboración de reglamentos en la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco ... | 118  |
| 4.5. Entidades Locales .....                                                                                         | 119  |
| 4.6. Territorios Históricos .....                                                                                    | 120  |
| 4.7. Autoridades administrativas independientes .....                                                                | 120  |
| 5. El tiempo para la aprobación del reglamento .....                                                                 | 121  |
| 6. Publicación .....                                                                                                 | 122  |
| V. LÍMITES SUSTANTIVOS DEL REGLAMENTO .....                                                                          | 122  |
| 1. Principios generales del Derecho y de «buena regulación» .....                                                    | 123  |
| 2. Interdicción de la arbitrariedad .....                                                                            | 124  |
| 2.1. Concepto .....                                                                                                  | 124  |
| 2.2. Criterios para determinar la existencia de arbitrariedad .....                                                  | 125  |
| 3. Proporcionalidad .....                                                                                            | 125  |
| 4. Desviación de poder .....                                                                                         | 126  |
| 5. Materias del reglamento .....                                                                                     | 126  |
| 6. Irretroactividad .....                                                                                            | 127  |
| VI. INDEROGABILIDAD SINGULAR DE LOS REGLAMENTOS .....                                                                | 128  |
| VII. CLASES DE REGLAMENTOS .....                                                                                     | 128  |
| 1. Reglamentos generales y especiales .....                                                                          | 128  |
| 2. Reglamento ejecutivo .....                                                                                        | 129  |
| 2.1. Concepto .....                                                                                                  | 129  |
| 2.2. Carácter indispensable .....                                                                                    | 129  |
| 2.3. Necesidad de dictamen previo del órgano consultivo .....                                                        | 130  |
| 3. Reglamento independiente .....                                                                                    | 130  |
| 4. Reglamento de necesidad .....                                                                                     | 131  |
| 5. Reglamentos autónomos .....                                                                                       | 131  |
| VIII. CONTROL DE LOS REGLAMENTOS .....                                                                               | 132  |
| 1. Criterio general de control judicial .....                                                                        | 132  |
| 2. Inaplicación por los tribunales .....                                                                             | 132  |
| 3. Recurso indirecto contra un reglamento en vía administrativa .....                                                | 132  |
| 4. Recurso directo contra un reglamento en vía contencioso-administrativa .....                                      | 133  |
| 5. Recurso indirecto contencioso-administrativo y cuestión de ilegalidad .....                                       | 134  |
| 5.1. Características .....                                                                                           | 134  |
| 5.2. Cuestión de ilegalidad .....                                                                                    | 134  |
| 5.3. Características de la cuestión de ilegalidad .....                                                              | 135  |
| 6. Alcance material de la nulidad del reglamento .....                                                               | 135  |
| 7. Alcance temporal de la nulidad del reglamento .....                                                               | 137  |
| 8. Revisión y derogación de reglamentos .....                                                                        | 137  |
| 9. Control por el Tribunal Constitucional .....                                                                      | 138  |
| 10. Vertiente penal del ejercicio de la potestad reglamentaria .....                                                 | 138  |
| 11. El caso de la Comisión Arbitral del País Vasco .....                                                             | 139  |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                                                                                   | 139  |
| RESUMEN DEL TEMA 3 .....                                                                                             | 140  |

**TEMA 4. EL ACTO ADMINISTRATIVO**

|                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. CONCEPTO.....                                                                   | 143 |
| II. ELEMENTOS SUBJETIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....                             | 145 |
| 1. Administración.....                                                             | 145 |
| 2. Órgano administrativo.....                                                      | 146 |
| 2.1. Noción y criterios de atribución.....                                         | 146 |
| 2.2. Deber de abstención y derecho de recusación.....                              | 146 |
| III. ELEMENTOS OBJETIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....                              | 148 |
| 1. Hechos.....                                                                     | 148 |
| 2. Fines.....                                                                      | 148 |
| 3. Contenido esencial y accesorio .....                                            | 149 |
| 3.1. Condición.....                                                                | 149 |
| 3.2. Término.....                                                                  | 150 |
| 3.3. Modo .....                                                                    | 150 |
| IV. ELEMENTOS FORMALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....                                | 150 |
| 1. Procedimiento .....                                                             | 150 |
| 2. Forma .....                                                                     | 151 |
| 2.1. Forma escrita .....                                                           | 151 |
| 2.2. Decisiones verbales.....                                                      | 151 |
| 2.3. Formato del acto. El caso de los documentos administrativos electrónicos..... | 151 |
| 3. Motivación.....                                                                 | 152 |
| 3.1. Noción .....                                                                  | 152 |
| 3.2. Actos que hay que motivar.....                                                | 152 |
| 3.3. Grados de motivación .....                                                    | 153 |
| V. TIPOLOGÍA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.....                                         | 154 |
| 1. Actos singulares y generales.....                                               | 154 |
| 2. Actos constitutivos y declarativos .....                                        | 154 |
| 3. Actos favorables .....                                                          | 154 |
| 4. Actos de gravamen .....                                                         | 155 |
| 5. Actos resolutorios y de trámite .....                                           | 156 |
| 5.1. Diferencias .....                                                             | 156 |
| 5.2. Actos de trámite que no admiten recurso separado .....                        | 156 |
| 5.3. Actos de trámite recurribles separadamente .....                              | 157 |
| 6. Actos que ponen fin a la vía administrativa .....                               | 158 |
| 7. Actos firmes o consentidos.....                                                 | 159 |
| 8. Actos confirmatorios.....                                                       | 159 |
| 9. Actos simples y actos compuestos .....                                          | 160 |
| 10. Actos plúrimos .....                                                           | 161 |
| 11. Actos tácitos e implícitos .....                                               | 161 |
| VI. EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: CUESTIONES GENERALES.....               | 161 |
| VII. LA NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....                                 | 162 |
| 1. Concepto.....                                                                   | 162 |
| 2. Personas destinatarias de las notificaciones .....                              | 163 |

|                                                                                                                             | Pag. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 3. Aspectos básicos de las notificaciones.....                                                                              | 163  |
| 3.1. Contenido mínimo y plazo para cursarla.....                                                                            | 163  |
| 3.2. Validez de la notificación.....                                                                                        | 163  |
| 3.3. Previo aviso.....                                                                                                      | 164  |
| 3.4. Medio de notificación.....                                                                                             | 164  |
| 3.5. Rechazo de la notificación.....                                                                                        | 165  |
| 4. Notificación electrónica.....                                                                                            | 165  |
| 4.1. Sujetos obligados.....                                                                                                 | 165  |
| 4.2. Práctica de la notificación electrónica.....                                                                           | 166  |
| 5. Supuestos de práctica de notificación en papel.....                                                                      | 166  |
| 6. Práctica de la notificación en papel en el domicilio del interesado...                                                   | 167  |
| 6.1. Personas que pueden hacerse cargo de la notificación.<br>Mayores de catorce años, conserjes y otras terceras personas. | 167  |
| 6.2. Doble intento de notificación en el domicilio.....                                                                     | 168  |
| 7. Notificaciones «defectuosas».....                                                                                        | 169  |
| 8. Notificación y principio de buena fe.....                                                                                | 169  |
| 9. Notificación infructuosa y anuncio en el <i>BOE</i> .....                                                                | 170  |
| 10. Publicación sustitutiva de la notificación.....                                                                         | 171  |
| 11. Notificación y cumplimiento del plazo de resolución y notificación<br>del procedimiento.....                            | 172  |
| VIII. EJECUCIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.....                                                                               | 172  |
| 1. Ejecutividad.....                                                                                                        | 172  |
| 2. Ejecución forzosa: consideraciones previas.....                                                                          | 173  |
| 3. Requisitos para la ejecución forzosa de los actos administrativos....                                                    | 174  |
| 4. Medios de ejecución forzosa.....                                                                                         | 174  |
| 4.1. Apremio sobre el patrimonio.....                                                                                       | 174  |
| 4.2. Ejecución subsidiaria.....                                                                                             | 176  |
| 4.3. Multas coercitivas.....                                                                                                | 176  |
| 4.4. Compulsión sobre las personas.....                                                                                     | 177  |
| 5. La coacción directa.....                                                                                                 | 177  |
| 5.1. Noción.....                                                                                                            | 177  |
| 5.2. Supuestos.....                                                                                                         | 178  |
| 6. La vía de hecho.....                                                                                                     | 179  |
| IX. EXTINCIÓN Y SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DEL ACTO<br>ADMINISTRATIVO.....                                                   | 180  |
| 1. Extinción.....                                                                                                           | 180  |
| 2. Suspensión.....                                                                                                          | 180  |
| BIBLIOGRAFÍA.....                                                                                                           | 180  |
| RESUMEN DEL TEMA 4.....                                                                                                     | 181  |



## **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 .....                                                                                                           | 183 |
| 1.   | Vicios de los actos administrativos.....                                                                                                                                                                         | 183 |
| 2.   | Nulidad .....                                                                                                                                                                                                    | 183 |
| 3.   | Anulabilidad .....                                                                                                                                                                                               | 184 |
| 4.   | Diferencias entre nulidad y anulabilidad .....                                                                                                                                                                   | 185 |
| II.  | NULIDAD DE PLENO DERECHO: SUPUESTOS CONTEMPLADOS EN LA LPAC.....                                                                                                                                                 | 185 |
| 1.   | Actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.....                                                                                                                          | 186 |
| 2.   | Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.....                                                                                                             | 186 |
| 3.   | Actos que tengan un contenido imposible.....                                                                                                                                                                     | 187 |
| 4.   | Actos que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de esta.....                                                                                                                      | 187 |
| 4.1. | Prevaricación .....                                                                                                                                                                                              | 188 |
| 4.2. | Tráfico de influencias.....                                                                                                                                                                                      | 188 |
| 4.3. | Cohecho.....                                                                                                                                                                                                     | 188 |
| 4.4. | Malversación de caudales públicos .....                                                                                                                                                                          | 189 |
| 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 ..... | 189 |
| 5.1. | Infracción procedimental.....                                                                                                                                                                                    | 189 |
| 5.2. | Voluntad de órganos colegiados.....                                                                                                                                                                              | 190 |
| 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 .....                           | 190 |
| 7.   | Cualquier otro supuesto que se establezca expresamente en una disposición de rango legal .....                                                                                                                   | 192 |
| III. | ANULABILIDAD.....                                                                                                                                                                                                | 192 |
| 1.   | Supuestos generales.....                                                                                                                                                                                         | 192 |
| 2.   | Derecho de audiencia e indefensión .....                                                                                                                                                                         | 194 |
| 3.   | Desviación de poder.....                                                                                                                                                                                         | 195 |
| IV.  | REGLAS DE CONSERVACIÓN DE ACTOS Y TRÁMITES .....                                                                                                                                                                 | 195 |
| 1.   | Transmisibilidad, conservación y conversión .....                                                                                                                                                                | 195 |
| 2.   | Convalidación.....                                                                                                                                                                                               | 196 |
| V.   | IRREGULARIDADES NO INVALIDANTES.....                                                                                                                                                                             | 196 |
|      | BIBLIOGRAFÍA .....                                                                                                                                                                                               | 197 |
|      | RESUMEN DEL TEMA 5 .....                                                                                                                                                                                         | 197 |

**TEMA 6. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

|      |                                                                                                                    |     |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I.   | CONCEPTO Y ASPECTOS GENERALES .....                                                                                | 199 |
| 1.   | Concepto .....                                                                                                     | 199 |
| 2.   | Procedimiento «común» y especiales .....                                                                           | 199 |
| II.  | INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....                                                               | 200 |
| 1.   | Interesados .....                                                                                                  | 200 |
| 1.1. | Noción .....                                                                                                       | 200 |
| 1.2. | Identificación del interesado y requisito de firma .....                                                           | 201 |
| 2.   | Representante .....                                                                                                | 202 |
| 2.1. | Habilitación .....                                                                                                 | 202 |
| 2.2. | Registro de apoderamientos .....                                                                                   | 202 |
| 3.   | Derechos y deberes del interesado en el procedimiento administrativo .....                                         | 203 |
| 3.1. | Derechos .....                                                                                                     | 203 |
| 3.2. | Deberes .....                                                                                                      | 205 |
| III. | LUGAR DE PRESENTACIÓN Y DE SALIDA DE DOCUMENTOS .....                                                              | 205 |
| 1.   | Punto de acceso y sede electrónica .....                                                                           | 205 |
| 2.   | Registros y archivos .....                                                                                         | 206 |
| 3.   | Registro electrónico de la Administración .....                                                                    | 207 |
| 3.1. | Anotaciones registrales .....                                                                                      | 207 |
| 3.2. | Registros en los que se pueden presentar documentos y oficinas de asistencia .....                                 | 208 |
| 4.   | Archivo electrónico .....                                                                                          | 208 |
| IV.  | TIEMPO .....                                                                                                       | 209 |
| 1.   | Cómputo de plazos en la LPAC .....                                                                                 | 209 |
| 1.1. | Tipos de unidades de tiempo: horas, días, semanas, meses y años .....                                              | 209 |
| 1.2. | Cómputo de horas, días, meses y años .....                                                                         | 210 |
| 1.3. | Cómputo de plazos en los registros de la Administración .....                                                      | 210 |
| 1.4. | Inicio del cómputo de un procedimiento administrativo .....                                                        | 211 |
| 2.   | Cómputo de plazos en el Derecho de la UE .....                                                                     | 212 |
| V.   | LENGUA DEL PROCEDIMIENTO .....                                                                                     | 213 |
| VI.  | INICIO DEL PROCEDIMIENTO .....                                                                                     | 214 |
| 1.   | Inicio de oficio por la Administración .....                                                                       | 214 |
| 1.1. | Propia iniciativa .....                                                                                            | 214 |
| 1.2. | Orden superior .....                                                                                               | 214 |
| 1.3. | Petición razonada de otros órganos .....                                                                           | 214 |
| 1.4. | Denuncia .....                                                                                                     | 215 |
| 2.   | Inicio a instancia de persona interesada .....                                                                     | 215 |
| 2.1. | Requisitos de la solicitud de inicio .....                                                                         | 215 |
| 2.2. | Aspectos adicionales de las solicitudes: solicitudes plurales, modelos de solicitud y recibo de presentación ..... | 216 |
| 2.2. | Subsanación y mejora de la solicitud .....                                                                         | 217 |

|                                                                                                                        | Pag. |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 3. Medidas provisionales .....                                                                                         | 218  |
| 3.1. Momento de adopción y límites .....                                                                               | 218  |
| 3.2. Tipos de medidas .....                                                                                            | 219  |
| 4. Acumulación .....                                                                                                   | 219  |
| VII. ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO .....                                                                                | 220  |
| 1. Concepto y principios .....                                                                                         | 220  |
| 2. Expediente administrativo .....                                                                                     | 220  |
| 2.1. Concepto .....                                                                                                    | 220  |
| 2.2. Información que no forma parte del expediente .....                                                               | 221  |
| 3. Cuestiones incidentales .....                                                                                       | 221  |
| VIII. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....                                                                               | 222  |
| 1. Concepto.....                                                                                                       | 222  |
| 2. Alegaciones.....                                                                                                    | 222  |
| 2.1. Concepto .....                                                                                                    | 222  |
| 2.2. Características .....                                                                                             | 223  |
| 3. Prueba.....                                                                                                         | 223  |
| 3.1. Concepto .....                                                                                                    | 223  |
| 3.2. Carga de la prueba y prueba de presunción.....                                                                    | 224  |
| 3.3. Medios de prueba. El caso de las actas de inspección .....                                                        | 225  |
| 3.4. Práctica de la prueba y valoración .....                                                                          | 226  |
| 4. Informes .....                                                                                                      | 226  |
| 4.1. Conceptos y tipos.....                                                                                            | 226  |
| 4.2. Plazo de emisión y suspensión del procedimiento .....                                                             | 227  |
| 4.3. Efectos.....                                                                                                      | 228  |
| 4.4. Informes dictados por técnicos de la Administración.....                                                          | 229  |
| 5. Información pública .....                                                                                           | 229  |
| 6. Audiencia.....                                                                                                      | 230  |
| 6.1. Finalidad .....                                                                                                   | 230  |
| 6.2. Efectos de la ausencia del trámite de audiencia.....                                                              | 231  |
| IX. TERMINACIÓN.....                                                                                                   | 232  |
| 1. Aspectos generales .....                                                                                            | 232  |
| 2. Resolución.....                                                                                                     | 232  |
| 2.1. Concepto .....                                                                                                    | 232  |
| 2.2. Actuaciones complementarias anteriores a la resolución.....                                                       | 232  |
| 2.3. Obligación de resolver las cuestiones planteadas en el<br>procedimiento y de adoptar una decisión congruente..... | 233  |
| 2.4. Requisitos formales de las resoluciones.....                                                                      | 233  |
| 3. Desistimiento y renuncia.....                                                                                       | 234  |
| 3.1. Noción.....                                                                                                       | 234  |
| 3.2. Aspectos comunes.....                                                                                             | 234  |
| 4. Caducidad.....                                                                                                      | 235  |
| 4.1. Caducidad imputable al interesado.....                                                                            | 235  |
| 4.2. Caducidad imputable a la Administración.....                                                                      | 236  |
| 4.3. Otros aspectos de la caducidad.....                                                                               | 236  |

|                                                                                                           | Pag. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 5. Imposibilidad material .....                                                                           | 237  |
| X. OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y NOTIFICAR EXPRESAMENTE LA DECISIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS..... | 237  |
| 1. Obligación general de resolver expresamente y de notificar en plazo .....                              | 237  |
| 2. Límites a la obligación de resolver y notificar en plazo .....                                         | 238  |
| 2.1. Deber de indicar las circunstancias que han impedido resolver y notificar en plazo .....             | 238  |
| 2.2. Inexistencia de obligación de resolver y notificar en plazo .....                                    | 238  |
| 3. Plazo para resolver y notificar la resolución de un procedimiento administrativo .....                 | 239  |
| 3.1. Reglas generales sobre los plazos .....                                                              | 239  |
| 3.2. Ampliación y reducción de plazos de resolución y notificación .....                                  | 240  |
| 3.3. Ampliación y reducción de plazos relativos a trámites administrativos.....                           | 240  |
| 4. Suspensión del plazo de resolución y notificación .....                                                | 241  |
| 4.1. Supuestos de posible suspensión del plazo de resolución y notificación.....                          | 241  |
| 4.2. Supuestos de obligada suspensión del procedimiento.....                                              | 242  |
| XI. SILENCIO ADMINISTRATIVO.....                                                                          | 243  |
| 1. Procedimientos iniciados a instancia de interesado.....                                                | 244  |
| 1.1. Regla general de estimación por silencio y normas que pueden exceptuarla .....                       | 244  |
| 1.2. Supuestos de desestimación por silencio.....                                                         | 245  |
| 2. Procedimientos iniciados de oficio por la Administración .....                                         | 245  |
| 3. Efectos del silencio .....                                                                             | 246  |
| 3.1. Estimación por silencio y certificado de acto presunto estimatorio.....                              | 246  |
| 3.2. Deestimación por silencio: la inexistencia de acto.....                                              | 247  |
| XII. PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO.....                                                                      | 247  |
| 1. Inicio.....                                                                                            | 247  |
| 2. Plazo de resolución, trámites y silencio administrativo .....                                          | 248  |
| BIBLIOGRAFÍA.....                                                                                         | 249  |
| RESUMEN DEL TEMA 6 .....                                                                                  | 250  |

## TEMA 7. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

|                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------|-----|
| I. SIGNIFICADO GENERAL DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS..... | 253 |
| 1. Sentido y problemática de los recursos.....              | 253 |
| 2. Distinción con otras figuras .....                       | 254 |
| II. SUJETOS .....                                           | 254 |
| III. ACTOS IMPUGNABLES EN GENERAL .....                     | 255 |
| IV. CLASES DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....                 | 255 |
| V. RECURSO DE ALZADA .....                                  | 256 |

|                                                                                                                       | Pag. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1. Características generales .....                                                                                    | 256  |
| 2. Actos recurribles .....                                                                                            | 256  |
| 3. Tramitación, plazo de interposición y de resolución.....                                                           | 259  |
| 3.1. Plazo de interposición .....                                                                                     | 259  |
| 3.2. Plazo de resolución y notificación.....                                                                          | 260  |
| 4. Recurso potestativo de reposición .....                                                                            | 261  |
| 4.1. Características .....                                                                                            | 261  |
| 4.2. Plazo de interposición y de resolución.....                                                                      | 261  |
| 5. Recurso extraordinario de revisión.....                                                                            | 261  |
| 5.1. Sentido .....                                                                                                    | 261  |
| 5.2. Causas .....                                                                                                     | 262  |
| 5.3. Plazos de interposición y resolución .....                                                                       | 264  |
| VI. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN VÍA DE RECURSO .....                                                              | 264  |
| 1. Solicitud.....                                                                                                     | 264  |
| 2. Suspensión del acto recurrido.....                                                                                 | 266  |
| 2.1. Supuestos .....                                                                                                  | 266  |
| 2.2. Suspensión «automática» .....                                                                                    | 266  |
| 2.3. Medidas cautelares y caución .....                                                                               | 267  |
| 3. Tramitación del recurso .....                                                                                      | 267  |
| 4. Resolución y prohibición de reformatio in peius.....                                                               | 268  |
| 4.1. Resolución.....                                                                                                  | 268  |
| 4.2. Prohibición de reformatio in peius o agravación de la<br>situación anterior a la interposición del recurso ..... | 269  |
| VII. RECURSOS ESPECIALES.....                                                                                         | 270  |
| 1. Recursos alternativos de impugnación de actos administrativos .....                                                | 270  |
| 2. Recursos especiales.....                                                                                           | 271  |
| BIBLIOGRAFÍA .....                                                                                                    | 272  |
| RESUMEN DEL TEMA 7 .....                                                                                              | 273  |

## TEMA 8. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

|                                                      |     |
|------------------------------------------------------|-----|
| I. LA REVISIÓN Y SUS DIFERENTES FACETAS .....        | 275 |
| 1. Distinción con los recursos administrativos ..... | 275 |
| 2. Objetivo de la revisión .....                     | 276 |
| II. REVISIÓN DE ACTOS Y DISPOSICIONES NULOS.....     | 276 |
| 1. Actos y disposiciones revisables.....             | 276 |
| 2. El caso de los reglamentos .....                  | 277 |
| 3. Legitimados.....                                  | 277 |
| 4. Procedimiento de revisión.....                    | 277 |
| 4.1. Inadmisión previa.....                          | 277 |
| 4.2. Dictamen del órgano consultivo .....            | 278 |
| 4.3. Plazo de resolución y efectos .....             | 278 |
| 4.4. Relación entre la revisión y la JCA .....       | 279 |

|                                                                      | Pag. |
|----------------------------------------------------------------------|------|
| III. DECLARACIÓN DE LESIVIDAD DE ACTOS ANULABLES FAVORABLES..        | 279  |
| 1. Objeto y límites .....                                            | 279  |
| 2. Procedimiento .....                                               | 280  |
| IV. REVOCACIÓN DE ACTOS DE GRAVAMEN.....                             | 280  |
| 1. Actos .....                                                       | 280  |
| 1.1. Actos de gravamen y actos con doble efecto.....                 | 280  |
| 1.2. Actos favorables.....                                           | 281  |
| 2. Legitimación para instar la revocación de actos de gravamen ..... | 282  |
| 3. Límites temporales de la revocación de actos de gravamen .....    | 282  |
| V. RECTIFICACIÓN DE ERRORES.....                                     | 282  |
| VI. REVISIÓN Y SUSPENSIÓN.....                                       | 284  |
| VII. LÍMITES A LA REVISIÓN .....                                     | 284  |
| BIBLIOGRAFÍA.....                                                    | 285  |
| RESUMEN DEL TEMA 8 .....                                             | 285  |

## TEMA 9. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

|                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. SIGNIFICADO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA .....                | 287 |
| II. EXTENSIÓN Y LÍMITES DE LA JCA .....                                           | 288 |
| III. MATERIAS QUE CORRESPONDEN A LA JCA.....                                      | 289 |
| 1. Actos «políticos» .....                                                        | 289 |
| 2. Contratos .....                                                                | 290 |
| 3. Corporaciones de Derecho público y federaciones deportivas.....                | 291 |
| 4. Actos de control o fiscalización.....                                          | 291 |
| 5. Responsabilidad patrimonial .....                                              | 291 |
| 6. Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S. A.....                               | 291 |
| 7. Cuestiones prejudiciales e incidentales .....                                  | 292 |
| 8. Actos de las Administraciones independientes .....                             | 292 |
| IV. MATERIAS EXCLUIDAS DE LA JCA .....                                            | 292 |
| V. LOS ÓRGANOS DE LA JCA: DELIMITACIÓN COMPETENCIAL .....                         | 293 |
| 1. Órganos de la JCA y competencias .....                                         | 293 |
| 2. Juzgados de lo Contencioso-administrativo .....                                | 293 |
| 3. Juzgados centrales de lo Contencioso-administrativo .....                      | 294 |
| 4. Tribunales Superiores de Justicia (Sala de lo Contencioso-administrativo)..... | 295 |
| 5. Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-administrativo).....                | 296 |
| 6. Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo).....                  | 297 |
| 7. Reglas adicionales sobre la competencia .....                                  | 298 |
| VI. EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.....                                    | 299 |
| 1. Capacidad procesal .....                                                       | 299 |
| 2. Legitimación.....                                                              | 299 |
| 2.1. Noción .....                                                                 | 299 |
| 2.2. Derecho subjetivo e interés legítimo .....                                   | 300 |

|                                                                                                                                                                 | Pag. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 2.3. Legitimados en la LJCA.....                                                                                                                                | 301  |
| 2.4. Carencia de legitimación en la LJCA.....                                                                                                                   | 302  |
| 3. Demandante y demandado.....                                                                                                                                  | 303  |
| 4. Representación.....                                                                                                                                          | 304  |
| VII. EL OBJETO DEL PROCESO CONTENCIOSO–ADMINISTRATIVO.....                                                                                                      | 304  |
| 1. La actividad general que puede ser objeto de impugnación .....                                                                                               | 304  |
| 2. Inactividad.....                                                                                                                                             | 305  |
| 2.1. Primer supuesto: derecho a una prestación concreta .....                                                                                                   | 305  |
| 2.2. Segundo supuesto: ejecución de acto firme.....                                                                                                             | 306  |
| 3. La vía de hecho .....                                                                                                                                        | 306  |
| VIII. PRETENSIONES DE LAS PARTES .....                                                                                                                          | 307  |
| IX. FASES DEL PROCEDIMIENTO .....                                                                                                                               | 308  |
| 1. Interposición .....                                                                                                                                          | 308  |
| 2. Plazos de interposición.....                                                                                                                                 | 308  |
| 3. Efectos de la interposición del recurso.....                                                                                                                 | 309  |
| 4. Cuantía del recurso .....                                                                                                                                    | 310  |
| 5. Tramitación.....                                                                                                                                             | 311  |
| 5.1. Reclamación del expediente a la Administración.....                                                                                                        | 311  |
| 5.2. Inadmisión previa del recurso .....                                                                                                                        | 311  |
| 5.3. Preparación de la demanda .....                                                                                                                            | 312  |
| 5.4. Prueba .....                                                                                                                                               | 313  |
| 5.5. Vista y conclusiones .....                                                                                                                                 | 314  |
| 5.6. Terminación.....                                                                                                                                           | 314  |
| 6. La sentencia.....                                                                                                                                            | 315  |
| 6.1. Congruencia.....                                                                                                                                           | 315  |
| 6.2. Fallos de la sentencia.....                                                                                                                                | 316  |
| 6.3. Efectos de la sentencia .....                                                                                                                              | 317  |
| 7. Ejecución de sentencias e imposibilidad material.....                                                                                                        | 318  |
| X. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES.....                                                                                                                               | 319  |
| 1. Procedimiento abreviado.....                                                                                                                                 | 319  |
| 2. Procedimientos específicos .....                                                                                                                             | 320  |
| 2.1. Procedimiento para la protección de los derechos<br>fundamentales .....                                                                                    | 320  |
| 2.2. Procedimiento en el caso del ejercicio del derecho de reunión .....                                                                                        | 321  |
| 2.3. Procedimiento en materia de servicios de la sociedad de la<br>información y del comercio electrónico .....                                                 | 321  |
| 2.4. Cuestión de ilegalidad sobre un reglamento.....                                                                                                            | 321  |
| 2.5. Procedimiento en los casos de suspensión administrativa<br>previa de acuerdos .....                                                                        | 322  |
| 2.6. Procedimiento de autorización judicial de conformidad<br>de una decisión de la Comisión Europea en materia de<br>transferencia internacional de datos..... | 322  |
| XI. RECURSO DE APELACIÓN .....                                                                                                                                  | 323  |
| 1. Características.....                                                                                                                                         | 323  |
| 2. Procedimiento .....                                                                                                                                          | 324  |

|                                                                            | Pag. |
|----------------------------------------------------------------------------|------|
| XII. RECURSO DE CASACIÓN.....                                              | 325  |
| 1. Sentido.....                                                            | 325  |
| 2. Sentencias susceptibles de casación .....                               | 326  |
| 3. Autos susceptibles de casación.....                                     | 327  |
| 4. Apreciación de interés casacional objetivo.....                         | 327  |
| 5. Presunción de interés casacional objetivo.....                          | 328  |
| 6. Preparación del recurso.....                                            | 328  |
| 7. Admisión del recurso .....                                              | 329  |
| 8. Presentación del escrito de interposición, oposición, vista y sentencia | 330  |
| XIII. REVISIÓN DE SENTENCIAS .....                                         | 331  |
| XIV. RECURSOS CONTRA PROVIDENCIAS Y AUTOS.....                             | 332  |
| XV. MEDIDAS CAUTELARES .....                                               | 332  |
| 1. Significado.....                                                        | 332  |
| 2. Criterios.....                                                          | 333  |
| 2.1. <i>Periculum in mora</i> o el peligro por el retraso .....            | 333  |
| 2.2. Ponderación de los intereses en juego.....                            | 333  |
| 2.3. Apariencia de buen derecho.....                                       | 334  |
| 3. Tipos de medidas cautelares .....                                       | 334  |
| 4. Procedimiento de adopción.....                                          | 335  |
| BIBLIOGRAFÍA.....                                                          | 337  |
| RESUMEN DEL TEMA 9 .....                                                   | 338  |



## 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. 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.

3. Los temas citados presentan algunas novedades, dentro la estabilidad de las nociones que los acompañan. Con todo algunas materias parecen ancladas en el Pleistoceno, si en esta época geológica hubiesen existido las Administraciones públicas, caso del sistema general de los recursos administrativos. Este sigue sin garantizar un mínimo de independencia funcional por parte de quien lo resuelva, para no caer en la fácil tentación de desestimarlos, con frecuencia acudiendo al silencio, sabiendo que al recurrente no le quedará otro remedio que acudir ante el juez/a. La falta de voluntad para llevar a cabo su reforma plantea la pregunta legítima de si el legislador está para garantizar la eficacia (se supone) de las Administraciones públicas, pero no para asegurar que las decisiones de estas puedan ser cuestionadas, de manera mucho más independiente de lo que lo son en la actualidad, ofre-

ciendo a los ciudadanos un remedio eficaz en Derecho, que no pase por tener que acudir finalmente a los tribunales, ante la inoperancia de los recursos.

Bilbao, 17 de julio de 2025.

Agustín GARCÍA URETA

# 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 en sus diversas facetas. 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. Sin embargo, 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 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<sup>1</sup>. 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»<sup>2</sup>. Igualmente, se dirá que la libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a los demás<sup>3</sup>.

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 propiedad<sup>4</sup>. Por ello, el proverbio de que un ciudadano británico podía vivir sin caer en la cuenta de 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 (v. g., Manchester pasó de unos 60 000 habitantes en 1800 a más de 140 000 para 1840). 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

---

<sup>1</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, 2005; MARTIN, 2013.

<sup>2</sup> Art. 2.

<sup>3</sup> Art. 4.

<sup>4</sup> 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. Un paradigma se sitúa en el denominado *Winter of Discontent* (1978–1979) en Reino Unido, enmarcado en las medidas del gobierno británico de Callaghan para contener la inflación y las sucesivas huelgas en el sector público. 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 (como el *Community Charge* o *Poll Tax*, un tributo para la financiación de servicios locales que dio paso, por cierto, a la caída de Thatcher a finales de 1990). 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 público<sup>5</sup>. En efecto, a los casos de contabilidad «creativa» de empresas privadas (v. g., ENRON)<sup>6</sup> 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 dio paso a otros fenómenos como un incremento normativo notable para el control del sector financiero (v. g., Reglamento 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 autorregula-

<sup>5</sup> STIGLIZ, 2010; PRÜM, 2013.

<sup>6</sup> MILLON, 2003.