

# Índice general

---

Presentación . . . . .	9
------------------------	---

## CAPÍTULO PRIMERO

### PRINCIPIOS Y REGLAS DE LA AUTONOMÍA LOCAL

<b>I. De la autonomía local y de las tres distancias de la democracia . . . . .</b>	<b>19</b>
1. UNA AUTONOMÍA CONSTITUCIONALMENTE PROCLAMADA PERO CUYA CONFIGURACIÓN SE DEJA A LA LEY ORDINARIA . . . . .	19
1.1. <i>La Constitución de 1978 y la construcción del «Estado de las autonomías» . . . . .</i>	19
1.2. <i>De la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985 al Pacto Local de 1997 y su desarrollo posterior . . . . .</i>	23
2. DEMOCRACIA DE PRESENCIA, DEMOCRACIA DE AUSENCIA Y DEMOCRACIA REFERENCIAL. . . . .	26
<b>II. De los principios y mandatos jurídicos, en general . . . . .</b>	<b>29</b>
1. EL DERECHO COMO MENSAJE . . . . .	29
2. MANDATOS O REGLAS JURÍDICAS Y PRINCIPIOS DEL DERECHO. . . . .	31
2.1. <i>Mandatos o reglas jurídicas. . . . .</i>	32
2.2. <i>Principios jurídicos. . . . .</i>	32
2.3. <i>Principios jurídicos y conceptos legales indeterminados . . . . .</i>	34
<b>III. La idea de sistema como clave de inteligibilidad del Estado . . . . .</b>	<b>34</b>
1. EL ESTADO ES «ALGO MÁS» QUE LA SUMA DE SUS ELEMENTOS. . . . .	34

2.	POLISEMIA DEL VOCABLO «AUTONOMÍA» . . . . .	37
3.	CONSECUENCIAS QUE SE SIGUEN DE LA NATURALEZA SISTÉMICA DEL ESTADO . . . . .	40
3.1.	<i>Principio de optimización del sistema global</i> . . . . .	41
3.2.	<i>Principio de interpretación integral</i> . . . . .	44
3.3.	<i>Principio de cooperación</i> . . . . .	46
	A) La cooperación como mecanismo equili- brador de las fuerzas centrípeta y centrífuga, las cuales, cuando están descompensadas, pueden acabar por romper el sistema . . . . .	46
	B) Cooperación espontánea y cooperación formalizada . . . . .	48
	a) Cooperación espontánea . . . . .	48
	b) Cooperación formalizada . . . . .	48
	C) La cooperación como factor de integra- ción y de simplificación de la organiza- ción administrativa . . . . .	49
	a) Factor de integración . . . . .	49
	b) Factor de simplificación orgánica . . . . .	49
	D) Especial referencia a la Cooperación transfronteriza entre Comunidades o poderes públicos locales y regionales . . . . .	50
	a) El creciente desarrollo de la coopera- ción transfronteriza . . . . .	50
	b) Grupo normativo . . . . .	53
3.4.	<i>Principio del control de los subsistemas</i> . . . . .	55
4.	DE CÓMO LA LRJPA ABORDA CUESTIONES QUE ROZAN CON LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE ESPAÑA . . . . .	58
4.1.	<i>El número 4 de la exposición de motivos</i> . . . . .	58
4.2.	<i>El título primero de la LRJPA</i> . . . . .	60
<b>IV.</b>	<b>Principios fundantes de la autonomía local</b> . . . . .	61
1.	LA CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMÍA LOCAL . . . . .	61
2.	LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA . . . . .	63
2.1.	<i>España, por el mero hecho de ser un Estado, es una totalidad organizada, esto es: un sistema</i> . . . . .	63
2.2.	<i>España está organizada políticamente como un Estado plural</i> . . . . .	64
	A) En un Estado plural el poder político se encuentra distribuido verticalmente . . . . .	64

B)	En un Estado plural cada organización política territorial dotada de autonomía es parte del todo . . . . .	66
a)	La autonomía cobra su verdadero sentido dentro de ese todo . . . . .	66
b)	El Estado aparato se encuentra en posición de superioridad respecto de las distintas partes que lo integran . .	67
c)	El régimen jurídico de las Corporaciones locales tiene carácter bifronte	69
3.	LEGISLACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL. . . . .	70
4.	LA DISTINCIÓN ENTRE «LEY BÁSICA ESTATAL» Y «LEY COMPLEMENTARIA AUTONÓMICA» COMO HERRAMIENTA CONCEPTUAL PARA ENTENDER LA «COHABITACIÓN NORMATIVA» ENTRE LOS DISTINTOS SUBSISTEMAS QUE ES PROPIO DEL FEDERALISMO DE EJECUCIÓN. . . . .	71
4.1.	<i>Ley básica estatal</i> . . . . .	72
A)	Las que la Constitución llama «leyes básicas» no deben confundirse con las leyes de bases . . . . .	72
B)	Qué debe entenderse por básico o «principal». . . . .	73
C)	Ley básica y «ley general» . . . . .	75
4.2.	<i>La prevalencia de la norma básica estatal sobre la norma complementaria autonómica en la jurisprudencia constitucional</i> . . . . .	76
A)	Marco de una política global. . . . .	76
B)	Bases en el sentido material de «principios» . . . . .	76
C)	Competencia normativa a ejercer normalmente mediante ley, si bien puede el Estado regular también ciertos aspectos del núcleo básico . . . . .	77
D)	La ley básica repudia, por su propio carácter, la provisionalidad. . . . .	78
E)	Leyes básicas preconstitucionales. . . . .	78
4.3.	<i>Leyes complementarias autonómicas</i> . . . . .	82
A)	Expresión de una política regional propia .	82
B)	Algo más que un desarrollo reglamentario.	82

C)	No hay que esperar a que se dicte la legislación básica postconstitucional. . . .	82
4.4.	<i>Resultado: el sistema global</i> . . . . .	83
A)	El sistema como resultado de una actividad normativa concurrente . . . . .	83
B)	Un sistema global en que se encuadran los subsistemas autonómicos . . . . .	83
C)	La «teoría de los tres círculos concéntricos», de GARCÍA DE ENTERRÍA, como representación gráfica del sistema normativo español vigente. . . . .	83

## CAPÍTULO SEGUNDO

### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

<b>I.</b>	<b>Concepto del procedimiento administrativo</b> . . . . .	85
1.	TEMA DE ENCRUCIJADA . . . . .	85
2.	DEFINICIÓN . . . . .	87
2.1.	<i>El procedimiento como manifestación de una función pública.</i> . . . . .	87
2.2.	<i>El procedimiento de la función administrativa</i> . . . . .	88
3.	DIFERENCIACIÓN DE FIGURAS AFINES . . . . .	90
3.1.	<i>Procedimiento administrativo y expediente administrativo</i> . . . . .	90
3.2.	<i>Vía administrativa y vía gubernativa</i> . . . . .	91
3.3.	<i>Procedimiento administrativo y vía administrativa.</i> . . . . .	93
<b>II.</b>	<b>El llamado procedimiento administrativo común</b> . . . . .	94
1.	EL ARTÍCULO 149.1.18. <sup>a</sup> , CE, INVOKA LA SOMBRA VANA DE UN FANTASMA CUANDO HABLA DE «PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN». . . . .	94
2.	LA CLASIFICACIÓN DE PRIMER GRADO: PROCEDIMIENTOS CON TRAMITACIÓN PREESTABLECIDA (FORMALIZADOS) Y PROCEDIMIENTOS EN QUE SE DEJA LIBERTAD AL INSTRUCTOR PARA FIJAR AQUÉLLA (NO FORMALIZADOS). . . . .	96

3. PROCEDIMIENTOS GENERALES (O COMUNES), PROCEDIMIENTOS ESPECIALES, MERAS ESPECIALIDADES DE TRAMITACIÓN, Y ESPECIALIDADES ORGÁNICAS . . . . .	100
<b>III. Grupo normativo del procedimiento administrativo . . . . .</b>	<b>104</b>
1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE . . . . .	104
1.1. <i>El artículo 149.1.18.ª, CE . . . . .</i>	104
1.2. <i>Dos sintagmas de contenido coincidente: «régimen jurídico» y «procedimiento administrativo» . . . . .</i>	105
1.3. <i>De cómo la preconstitucional LPA se convirtió en ley básica estatal, cabecera del grupo normativo . . . . .</i>	108
2. LA REGULACIÓN GENERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: LA LEY 30/1992. . . . .	109
2.1. <i>El confuso número 2 de la exposición de motivos permite saber, al menos, que estamos ante una ley básica . . . . .</i>	109
2.2. <i>Una ley básica que, sin embargo, no especifica, qué parte de ella tiene ese carácter . . . . .</i>	116
3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. . . . .	119
3.1. <i>Técnica escapista iniciada por los primeros Estatutos de Autonomía: el procedimiento administrativo es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas . . . . .</i>	119
3.2. <i>La flexibilidad del título IV LPA dejaba amplio margen a la potestad legislativa regional . . . . .</i>	121
3.3. <i>Fórmulas estatutarias posteriores: reconocimiento expreso de la competencia básica estatal. . . . .</i>	126
3.4. <i>La Ley catalana 13/1989, de 14 de diciembre, sobre organización, procedimiento y régimen jurídico . . . . .</i>	127
3.5. <i>Presunción de constitucionalidad de las normas estatutarias. La concurrencia competencial en materia de procedimiento administrativo constituye un hecho colectivo defendido por esa presunción de constitucionalidad . . . . .</i>	128
4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES . . . . .	130
4.1. <i>La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de la «bases» [sic] de Régimen local. . . . .</i>	130

4.2. <i>El Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales . . . . .</i>	131
4.3. <i>Tres leyes «extravagantes» que han introducido reformas que afectan al procedimiento administrativo local . . . . .</i>	132
5. CONCLUSIÓN: EL ESTADO TIENE POTESTAD EXCLUSIVA Y EXCLUYENTE PARA ESTABLECER EL COMÚN DENOMINADOR NORMATIVO QUE GARANTICE LA IGUALDAD DE TRATO ANTE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS; RESPETANDO ESE «MARCO», LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PUEDEN LEGISLAR SOBRE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO . . . . .	134
<b>IV. Especial referencia al expediente administrativo</b>	136
1. CONCEPTO DE EXPEDIENTE. . . . .	136
2. CONTENIDO DEL EXPEDIENTE: MENSAJES EN SOPORTE PAPEL . . . . .	137
3. DE LA «MANERA EXTERNA DE FORMAR EXPEDIENTES». DESPRECIO —COTIDIANAMENTE CONSTATABLE— POR ESTE PROBLEMA QUE, LEJOS DE SER UN DIVERTIMIENTO PROFESIONAL, TIENE ENORME IMPORTANCIA PRÁCTICA. . . . .	138
4. EFICACIA PROBATORIA, <i>AD INTRA</i> Y <i>AD EXTRA</i> , DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO . . . . .	142
5. QUIÉN Y CÓMO PUEDE ACCEDERSE A UN EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO . . . . .	143
A) <i>Quién puede acceder a un expediente determinado y, en general, a los documentos que custodia la Administración. . . . .</i>	143
B) <i>Medios de acceder al expediente. . . . .</i>	145
a) Exhibición . . . . .	145
b) Escrito del interesado solicitando información sobre el estado de tramitación. . . . .	146
c) Certificación . . . . .	146
d) Desglose . . . . .	147

## CAPÍTULO TERCERO

PRINCIPIOS Y REGLAS DEL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO LOCAL

<b>I. Principios de organización y principios de funcionamiento</b> . . . . .	149
<b>II. Las Corporaciones locales han de servir con objetividad los intereses generales</b> . . . . .	152
1. UNA ADMINISTRACIÓN SERVICIAL . . . . .	152
2. ¿QUÉ ES OBJETIVIDAD? . . . . .	154
2.1. <i>Un concepto difícil de encapsular en una definición</i> . . . . .	154
2.2. <i>Falta de objetividad por carencia de principios fundantes: arbitrariedad</i> . . . . .	156
2.3. <i>Falta de objetividad por desviación del fin perseguido por la norma: abuso y fraude</i> . . . . .	160
3. ¿QUÉ ES EL INTERÉS GENERAL? . . . . .	162
3.1. <i>Otro concepto difícil de definir</i> . . . . .	162
3.2. <i>Interés general, interés difuso, interés particular</i> . . . . .	164
A) Una vez más, la gradualidad . . . . .	164
B) De los distintos niveles de interés general y de su necesaria compatibilización. . . . .	164
C) Interés difuso . . . . .	165
D) Interés particular. . . . .	167
a) Fomento y protección de intereses particulares relacionados con el interés general . . . . .	167
b) Participación de los particulares en la gestión de los intereses generales. . . . .	168
3.3. <i>La Administración no puede crearse una zona de inmunidad mediante la simple invocación formal del interés general</i> . . . . .	169
<b>III. Descentralización</b> . . . . .	170
1. UN PROBLEMA DE PRUDENCIA POLÍTICA: EL BINOMIO CENTRALIZACIÓN-DESCENTRALIZACIÓN . . . . .	170
2. LAS ORGANIZACIONES DESCENTRALIZADAS SE HALLAN SUJETAS TAMBIÉN A UNA RELACIÓN DE DEPENDENCIA, MENOS RÍGIDA QUE LA JERARQUÍA, QUE SE CONOCE CON EL NOMBRE DE SUPREMACÍA (CUANDO LA DESCENTRALIZACIÓN ES POLÍTICA) Y DE TUTELA (CUANDO LA DESCENTRALIZACIÓN ES ADMINISTRATIVA) . . . . .	173

3. LA DESCENTRALIZACIÓN DE QUE HABLA EL ARTÍCULO 5.1, ROF, ES ADMINISTRATIVA. . . . .	174
<b>IV. Desconcentración . . . . .</b>	<b>175</b>
1. CONCEPTO Y NATURALEZA. . . . .	175
A) <i>Definición</i> . . . . .	175
B) <i>Diferenciación de figuras afines</i> . . . . .	176
a) Descentralización . . . . .	176
b) Delegación . . . . .	176
c) Avocación . . . . .	177
2. REGULACIÓN . . . . .	177
3. FUNDAMENTO . . . . .	178
4. SUJETOS. . . . .	178
5. OBJETO . . . . .	179
6. FORMA . . . . .	180
<b>V. El principio de eficacia y el principio de eficiencia . . . . .</b>	<b>182</b>
1. IDEA GENERAL. . . . .	182
2. PRINCIPIO DE EFICACIA . . . . .	183
2.1. <i>Un principio (o regla) relacionado con la celeridad</i> . . . . .	183
2.2. <i>La exigencia de actuar de manera eficaz no habilita a la Administración para eludir los condicionamientos propios de un Estado social y democrático de derecho . . . . .</i>	187
A) Eficacia, pero sin merma de las garantías del interesado. . . . .	187
B) Las técnicas de racionalización y simplificación del trabajo administrativo contribuyen a solucionar el problema que plantea la necesidad de conjugar la garantía con la eficacia . . . . .	188
C) La eficacia es un bien constitucionalmente protegido pero de rango inferior a la igualdad . . . . .	189
3. PRINCIPIO DE EFICIENCIA . . . . .	190
3.1. <i>Antecedentes</i> . . . . .	190
3.2. <i>Concepto</i> . . . . .	191
3.3. <i>Eficiencia y contratación administrativa</i> . . . . .	192
3.4. <i>Eficiencia e incremento del gasto.</i> . . . . .	194
3.5. <i>Eficiencia y expropiación forzosa</i> . . . . .	195
3.6. <i>Otras aplicaciones de la idea de la eficiencia.</i> . . . .	196

<b>VI. El llamado principio de coordinación</b> . . . . .	198
1. EL ARTÍCULO 103 DE LA CONSTITUCIÓN . . . . .	198
2. LA COORDINACIÓN ES UN RESULTADO, NO UN PRINCIPIO . . . . .	199
2.1. <i>La coordinación, concepto omnibus</i> . . . . .	199
2.2. <i>Pretendidos mecanismos de coordinación: coordinadores individuales, órganos de coordinación y reuniones informales</i> . . . . .	200
2.3. <i>Los verdaderos factores de coordinación: la planificación, la organización, el mando y el control</i> . . . . .	201
3. LA COORDINACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA . . . . .	202
3.1. <i>Jurisprudencia del Tribunal Constitucional</i> . . . . .	202
3.2. <i>Jurisprudencia del Tribunal Supremo</i> . . . . .	206
<b>VII. El principio de transparencia</b> . . . . .	209
1. TRANSPARENCIA, OPACIDAD, SECRETO Y SIGILO . . . . .	209
2. GRUPO NORMATIVO . . . . .	211
2.1. <i>Derecho comunitario europeo</i> . . . . .	211
2.2. <i>Derecho interno español</i> . . . . .	213
3. RAZONES QUE PUEDEN JUSTIFICAR EL SECRETO ADMINISTRATIVO (NUNCA LA OPACIDAD) . . . . .	215
3.1. <i>Razones de interés público</i> . . . . .	215
3.2. <i>Razones de interés privado</i> . . . . .	216
4. DOGMA Y REALIDAD . . . . .	217
5. APLICACIONES DE LA REGLA DE LA TRANSPARENCIA EN LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES, EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, EN LA ADMINISTRACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, Y EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES . . . . .	219
6. LA REGLA DE LA TRANSPARENCIA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO . . . . .	224

## CAPÍTULO CUARTO

ÓRGANOS COLEGIADOS, ABSTENCIÓN  
Y RECUSACIÓN

<b>I. Órganos colegiados y Administración local</b> . . . . .	231
1. VESTIDURA COLEGIAL Y NATURALEZA COLEGIAL . . . . .	231
1.1. <i>Una sola realidad formal y tres sustancias distintas</i> . . . . .	231
A) Autoridad y potestad . . . . .	231

B)	La vestidura colegial puede emplearse para cubrir tres naturalezas o sustancias distintas . . . . .	233
1.2.	<i>Colegialidad de mayoría</i> . . . . .	234
A)	Mayoría simple, mayoría absoluta y mayoría reforzada . . . . .	234
B)	Soluciones para los casos de empate . . . . .	234
1.3.	<i>Colegialidad de consenso</i> . . . . .	235
A)	Los dos significados del significante «consenso». . . . .	235
B)	El consenso sobre los valores básicos o fundantes es un ingrediente sustancial del sistema democrático . . . . .	236
C)	De la formalización de la toma de decisiones por consenso. . . . .	237
a)	Idea general . . . . .	237
b)	La Comisión Nacional de Administración Local, órgano de enlace entre la Administración del Estado y el mundo local. . . . .	240
1.4.	<i>La colegialidad jerárquica</i> . . . . .	242
2.	ÓRGANOS COLEGIADOS LOCALES . . . . .	243
2.1.	<i>Una propuesta de clasificación general</i> . . . . .	243
2.2.	<i>Órganos colegiados en la legislación estatal de Administración local</i> . . . . .	245
3.	GRUPO NORMATIVO . . . . .	246
3.1.	<i>Derecho anterior a la LRJPA</i> . . . . .	246
3.2.	<i>Los artículos 22 a 27 y la disposición adicional 1.ª, ambos de la LRJPA</i> . . . . .	246
4.	MOCIÓN DE CENSURA. . . . .	249
4.1.	<i>Nada impide que, a la vista del debate habido, los concejales que propusieron una moción de censura voten en contra de esa propuesta</i> . . . . .	249
4.2.	<i>Solicitud de pleno extraordinario para debatir y votar una moción de censura. A efectos de denegarla por haberse presentado otra durante el mismo mandato por los firmantes, sólo pueden tenerse en cuenta las efectivamente celebradas</i> . . . . .	251
5.	NATURALEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEL ÓRGANO COLEGIADO . . . . .	252

---

6. POTESTADES Y DEBERES, DERECHOS Y OBLIGACIONES, PROHIBICIONES . . . . .	253
6.1. <i>Derecho a ser convocados y a obtener la información que necesiten; derecho de asistir a las sesiones y participar en los debates</i> . . . . .	253
A) Idea general. . . . .	253
B) Especial referencia al derecho de obtener información. . . . .	254
6.2. <i>Derecho de votar y, en su caso, de abstenerse</i> . . .	256
A) Derecho de votar y derecho de formular voto discrepante . . . . .	256
B) Derecho de abstenerse, abstención por acto concluyente, y prohibición de abstenerse . . . . .	256
7. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS ACTOS DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS LOCALES . . . . .	258
7.1. <i>Advertencia previa</i> . . . . .	258
7.2. <i>Fase preparatoria: la convocatoria</i> . . . . .	260
A) Tramitación de la convocatoria . . . . .	260
B) Contenido de la convocatoria . . . . .	261
a) Orden del día . . . . .	261
b) Fecha, hora y lugar . . . . .	262
C) Quién hace la convocatoria. . . . .	263
D) Convocatoria de plenos extraordinarios .	263
7.3. <i>Fase de constitución del órgano</i> . . . . .	265
7.4. <i>Fase de formación de la voluntad del órgano: debate, votación y proclamación del resultado</i> . . . . .	266
8. DOCUMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS COLEGIALES (I): REDACCIÓN, FIRMA Y APROBACIÓN DEL ACTA. . . . .	268
8.1. <i>Quién ha de redactarla</i> . . . . .	268
8.2. <i>Contenido del acta</i> . . . . .	269
8.3. <i>Firma y aprobación del acta</i> . . . . .	270
A) Firma del secretario y «visto bueno» del presidente . . . . .	270
B) Aprobación del acta . . . . .	271
a) Naturaleza: control de la redacción hecha por el secretario . . . . .	271
b) Momento en que puede tener lugar la aprobación. Problemas que plantea la aprobación del acta en un momento posterior . . . . .	272

c)	El momento en que el acta haya de aprobarse no tiene que figurar en el «orden del día» . . . . .	273
9.	DOCUMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS COLEGIALES (I): TRANSCRIPCIÓN —MANUAL O MECÁNICA— DEL ACTA . . . . .	275
10.	ACTOS COLEGIADOS CON VICIOS DE PROCEDIMIENTO . . . . .	277
10.1.	<i>El artículo 62.1, letra e), LRJPA.</i> . . . . .	277
10.2.	<i>Impugnación de los actos del Pleno por quienes hayan votado en contra</i> . . . . .	277
11.	CERTIFICACIÓN DE ACUERDOS ADOPTADOS. . . . .	279
11.1.	<i>Ideas generales</i> . . . . .	279
A)	Concepto y diferenciación de figuras afines . . . . .	279
B)	Naturaleza. . . . .	280
C)	Grupo normativo . . . . .	281
11.2.	<i>Sujetos</i> . . . . .	281
A)	Quién puede pedir la certificación . . . . .	281
B)	Quién puede expedirla . . . . .	282
11.3.	<i>Objeto</i> . . . . .	282
11.4.	<i>Requisitos</i> . . . . .	283
A)	Temporales . . . . .	283
B)	Formales. . . . .	283
a)	Firma del secretario . . . . .	283
b)	Autorización del presidente «visado», «visto bueno» . . . . .	283
c)	Otros requisitos formales. . . . .	284
11.5.	<i>Procedimiento</i> . . . . .	284
A)	Solicitud . . . . .	285
B)	Búsqueda, transcripción y cotejo . . . . .	285
C)	Acto terminal y notificación o, en su caso, comunicación del mismo . . . . .	285
11.6.	<i>Efectos</i> . . . . .	285
A)	Efectos sustantivos. . . . .	285
B)	Efectos procesales . . . . .	285
<b>II.</b>	<b>Abstención y recusación</b> . . . . .	286
1.	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL . . . . .	286
2.	PRESUPUESTOS DE OPERATIVIDAD. . . . .	289
2.1.	<i>Un procedimiento administrativo ya iniciado.</i> . . . .	289

---

2.2. Relevancia suficiente de la intervención del no abs- tenido para poder alterar el sentido del acto terminal	292
3. ABSTENCIÓN. . . . .	294
3.1. Ideas generales . . . . .	294
A) Concepto . . . . .	294
B) Naturaleza. . . . .	294
C) Clases. . . . .	295
D) Regulación . . . . .	295
3.2. Causas . . . . .	296
A) Principios o reglas generales . . . . .	296
B) Interés personal en el asunto o en otro conexo. . . . .	297
a) Casos en que se ha estimado que no hay interés personal . . . . .	297
b) Casos en que se ha estimado que efectivamente hay interés personal. . .	301
C) Cuestión litigiosa pendiente . . . . .	305
D) Parentesco. . . . .	305
E) Colaboración profesional . . . . .	308
F) Amistad o enemistad . . . . .	309
a) Interpretación restrictiva de la «ene- mistad manifiesta» como causa de abstención . . . . .	309
b) ¿Cabe hablar de una «enemistad manifiesta» de las personas jurídicas? .	311
G) Intervención anterior como perito o tes- tigo en el procedimiento . . . . .	311
H) Relación de servicio . . . . .	312
3.3. El incidente de abstención . . . . .	313
A) Sujetos . . . . .	313
B) Iniciación . . . . .	314
C) Desarrollo . . . . .	315
D) Terminación . . . . .	315
E) Efectos. . . . .	316
a) De la alegación de la abstención . . .	316
b) De la no alegación de la abstención. .	316
c) Eventual aplicación del principio de conservación del acto administrativo. .	316
d) Efectos del acto declarativo de la existencia de causa de abstención . .	320

4. RECUSACIÓN . . . . .	320
4.1. <i>Concepto</i> . . . . .	320
4.2. <i>Naturaleza y fundamento</i> . . . . .	321
4.3. <i>Causas</i> . . . . .	323
4.4. <i>El incidente de recusación</i> . . . . .	324
A) Sujetos . . . . .	324
a) <i>Idea general</i> . . . . .	324
b) <i>Qué hacer cuando el recusado ocupa el vértice de la organización</i> . . . . .	325
B) Procedimiento . . . . .	328
a) <i>Iniciación</i> . . . . .	328
b) <i>Desarrollo</i> . . . . .	328
c) <i>Terminación</i> . . . . .	328
C) Efectos . . . . .	329
a) <i>Del planteamiento de la recusación</i> . . . . .	329
b) <i>De la terminación</i> . . . . .	329
4.5. <i>Recusación de concejales y desviación de poder</i> . . . . .	330
A) <i>El ROF distingue entre la recusación de funcionarios y la de los «corporativos»</i> . . . . .	330
B) <i>El «talón de Aquiles» de la recusación</i> . . . . .	330
C) <i>Medios represivos y preventivos para corregir y, en su caso, prevenir el empleo perverso de la recusación</i> . . . . .	332

## TOMO II

### CAPÍTULO QUINTO

#### ARCHIVOS Y REGISTROS EN LAS CORPORACIONES LOCALES, REGISTROS DE ENTRADA Y SALIDA DE DOCUMENTOS, VÍAS INDIRECTAS DE PRESENTACIÓN

<b>I. De los archivos y registros, en general</b> . . . . .	351
1. DIFERENCIACIÓN ENTRE LOS RESPECTIVOS CONCEPTOS. . . . .	351
2. REGISTROS Y DERECHO REGISTRAL . . . . .	352
2.1. <i>¿Disciplina o dominio? Una propuesta de clasificación de los registros</i> . . . . .	352

2.2. <i>Los registros en la LRJPA</i> . . . . .	355
3. DE LOS ARCHIVOS . . . . .	355
3.1. <i>Ideas generales</i> . . . . .	355
3.2. <i>Competencias del Estado y de las Comunidades         Autónomas en materia de archivos</i> . . . . .	356
A) La cultura como fundamento de la potes- tad legislativa estatal en la materia . . . . .	356
B) Competencias de las Comunidades Au- tónomas en esta materia . . . . .	357
3.3. <i>El acceso a los archivos y registros en la LRJPA</i> . . . . .	358
A) Una regulación general que más bien es residual . . . . .	358
B) Regulación general . . . . .	359
a) Sujetos . . . . .	360
b) Objeto . . . . .	362
c) Procedimiento . . . . .	363
d) Publicidad del contenido de los archivos y de su funcionamiento . . . . .	363
C) Regulaciones específicas . . . . .	364
<b>II. De los archivos de las Corporaciones locales, en general</b> . . . . .	365
<b>III. El archivo municipal</b> . . . . .	368
1. IDEAS GENERALES . . . . .	368
1.1. <i>Concepto</i> . . . . .	368
A) Definición . . . . .	368
B) Diferenciación de conceptos afines . . . . .	368
1.2. <i>Clases</i> . . . . .	369
1.3. <i>Regulación</i> . . . . .	369
2. ORGANIZACIÓN . . . . .	370
2.1. <i>Sujetos</i> . . . . .	370
2.2. <i>Objeto</i> . . . . .	372
A) Unidades archivonómicas . . . . .	372
B) Clasificación . . . . .	374
C) Ubicación . . . . .	374
a) El problema del espacio . . . . .	374
b) Distribución y ambientación de loca- les . . . . .	376
<b>IV. De los registros de las Corporaciones locales</b> . . . . .	377
1. IDEA GENERAL . . . . .	377

2.	REGISTROS DE ENTIDADES LOCALES EXISTENTES . . .	377
2.1.	<i>Legislación estatal</i> . . . . .	377
2.2.	<i>Legislación de las Comunidades Autónomas</i> . . . . .	378
3.	REGISTRO DE ENTIDADES CIUDADANAS DE CANARIAS . . . . .	380
4.	REGISTRO DE INTERESES DE LOS MIEMBROS DE LA CORPORACIÓN . . . . .	382
<b>V.</b>	<b>Estudio especial del Registro de entrada y salida de documentos de las Corporaciones locales</b> . . . . .	<b>383</b>
1.	IDEAS GENERALES . . . . .	383
1.1.	<i>Concepto</i> . . . . .	383
1.2.	<i>Naturaleza</i> . . . . .	383
	A) Registro de movimientos . . . . .	383
	B) Registro jurídico . . . . .	384
1.3.	<i>Clases</i> . . . . .	384
	A) Registro general y registros auxiliares antes de la LRJPA . . . . .	384
	B) Registros en soporte papel y registros en soporte telemático. . . . .	386
1.4.	<i>Grupo normativo</i> . . . . .	387
2.	DEL REGISTRO DE ENTRADA Y SALIDA DE DOCUMENTOS EN SOPORTE PAPEL . . . . .	388
2.1.	<i>Organización</i> . . . . .	388
	A) Competencia . . . . .	388
	B) Días y horas de atención al público en los Registros de entrada y salida de documentos . . . . .	389
	C) Deber de las Administraciones públicas de publicar y mantener actualizada una relación de estas oficinas de registro con los datos de interés para el usuario . . . . .	390
2.2.	<i>El asiento registral y su soporte</i> . . . . .	391
	A) El asiento registral. . . . .	391
	a) Contenido . . . . .	391
	b) El problema de la consignación del extracto del contenido del documento. . . . .	392
	B) Soporte del asiento registral: libro registro de hojas fijas y libro registro de hojas móviles. . . . .	393

---

2.3. Procedimiento . . . . .	394
A) Registro de entrada . . . . .	394
a) El escrito y su copia serán sellados, devolviéndose la copia al presentador. . . . .	394
b) Clasificación y distribución de los documentos recibidos . . . . .	395
B) Registro de salida . . . . .	395
a) Documentos que han de pasar por este Registro . . . . .	395
b) Envío del documento a su destino y devolución de la minuta a la unidad de procedencia . . . . .	396
2.4. Efectos . . . . .	396
3. REGISTROS TELEMÁTICOS DE ENTRADA Y SALIDA DE DOCUMENTOS EMITIDOS POR MEDIOS TELEMÁTICOS. . . . .	397
3.1. Somera referencia a conceptos que es necesario poseer para saber de qué se está hablando aquí . . . . .	397
A) Documentos en soporte papel, docu- mentos electrónicos, documentos infor- máticos y documentos telemáticos . . . . .	397
B) Fomento de su empleo . . . . .	399
C) Utilización por los particulares. . . . .	400
D) Requisitos para el empleo de medios informáticos en el procedimiento admi- nistrativo. . . . .	400
a) Garantías de identificación del autor del documento . . . . .	400
b) Previa aprobación de los programas y de sus aplicaciones. . . . .	401
c) Validez y eficacia de los documentos emitidos por estos medios . . . . .	401
E) Firma electrónica, firma digital y firma manual. . . . .	402
a) Firma electrónica y firma digital. . . . .	402
b) Firma digital y firma manual . . . . .	404
c) Clases de firma electrónica: la «escala de firmas electrónicas» . . . . .	405
3.2. Informatización de los Registros de entrada y salida de documentos . . . . .	406
A) El mandato legal. . . . .	406
B) Creación. . . . .	408

C)	Funciones . . . . .	409
D)	Presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones en registros telemáticos .	409
	a) Predeterminación normativa de los escritos que pueden presentarse . . .	409
	b) Efectos de la presentación . . . . .	409
E)	Tiempo de la presentación . . . . .	410
	a) Podrá realizarse durante las 24 horas de todos los días del año . . . . .	410
	b) Fecha y hora por la que se rigen estos registros . . . . .	410
	c) Qué se entiende por hora oficial a estos efectos . . . . .	410
F)	Recepción . . . . .	410
	a) Interrupción de la recepción . . . . .	410
	b) Confirmación de la recepción . . . . .	411
	c) No recepción de la confirmación y error o deficiencia de la transmisión .	411
G)	Registros telemáticos y cómputo de plazos fijados en días hábiles . . . . .	411
	a) Días inhábiles . . . . .	411
	b) Entrada en días inhábiles y recepción efectiva . . . . .	412
	c) Salidas en días inhábiles . . . . .	412
<b>VI.</b>	<b>Presentación indirecta de escritos y documentos administrativos . . . . .</b>	<b>412</b>
1.	IDEAS GENERALES . . . . .	412
1.1.	<i>Una actividad administrativa servicial . . . . .</i>	<i>412</i>
1.2.	<i>Una forma, también, de auxilio administrativo . . .</i>	<i>413</i>
2.	LA REGULACIÓN DE LAS VÍAS INDIRECTAS DE PRESENTACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ANTERIOR A LA LRJPA .	415
2.1.	<i>El artículo 66, LPA . . . . .</i>	<i>415</i>
2.2.	<i>El artículo 69 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Generalidad de Cataluña . . . . .</i>	<i>416</i>
2.3.	<i>El problema de la doble instancia . . . . .</i>	<i>417</i>
3.	LAS VÍAS INDIRECTAS DE PRESENTACIÓN EN LA LRJPA .	418
3.1.	<i>Enumeración . . . . .</i>	<i>418</i>
3.2.	<i>Presentación a través de oficinas de Correos . . . . .</i>	<i>421</i>
	A) Interpretación restrictiva inicial . . . . .	422
	B) Superación de la línea anterior . . . . .	423

- 3.3. *Conciertos con las Corporaciones locales para la presentación de escritos y documentos administrativos. Una solución que desprecia a la población rural española.* . . . . . 427
- A) Para que fuera efectiva habría que firmar setecientos noventa millones de convenios. 427
- B) Una solución correctora que se ha intentado en el ámbito de la Administración del Estado: convenios que ésta celebra con las Corporaciones locales que lo deseen, para que éstas permitan [sic] a los ciudadanos que presenten escritos dirigidos a aquélla y a las organizaciones públicas dependientes de ella . . . . . 429
4. LA REGULACIÓN «EXTRAVAGANTE» . . . . . 435
- 4.1. *Una vía que se cerró: presentación en Notarías y en puestos de la Guardia Civil.* . . . . . 436
- 4.2. *Presentación en Juzgados de Guardia de escritos dirigidos a las Administraciones públicas.* . . . . . 436
- 4.3. *Presentación en establecimientos penitenciarios por interesado recluso.* . . . . . 438
- 4.4. *Presentación indirecta múltiple.* . . . . . 440
- 4.5. *Presentación por conducto reglamentario.* . . . . . 441
- 4.6. *Presentación a través de órganos cuyo titular ha de refrendar los actos del Consejo de Ministros.* . . . . 442
5. EFECTOS DE LA PRESENTACIÓN INDIRECTA . . . . . 444
- 5.1. *El efecto interruptivo del plazo es inherente a la utilización de una vía indirecta de presentación.* . . 444
- 5.2. *«Y con la grande polvareda perdieron a don Beltrán...»* . . . . . 446
- 5.3. *«... y nunca lo echaron menos hasta los puertos pasar».* . . . . . 448
- 5.4. *Esa regla es aplicable por vía interpretativa en las demás Administraciones públicas, pero es necesario hacer que luzca de nuevo en el texto legal.* . . . . 449
6. HACIA UN NUEVO DERECHO DE LAS VÍAS INDIRECTAS DE PRESENTACIÓN: LA SENTENCIA DEL TEDH, DE 28 DE OCTUBRE DE 1998 (ASUNTO PÉREZ RADA) . . . 449
- 6.1. *«Nuevos hechos, nuevo derecho».* . . . . . 449
- 6.2. *Un hecho nuevo: la sujeción a la jurisdicción contencioso-administrativa de la organización administrativa de apoyo de «los otros poderes públicos»* . . 451

- 6.3. *Otro hecho nuevo: por imperativo de la Sentencia del TEDH, de 23 de octubre de 1998 (asunto Pérez Rada contra España), las oficinas de Correos pueden ser utilizadas como vía indirecta para la presentación de escritos judiciales.* . . . . . 452
- A) Los hechos . . . . . 452
- B) La Sentencia del TEDH, de 28 de octubre de 1998. . . . . 454
- 6.4. *Emergencia de un nuevo derecho sobre presentación de escritos administrativos y judiciales: las oficinas de registro de uno y otro subsistema tienen que auxiliarse recíprocamente, y la presentación en el Registro de Entrada de uno de estos subsistemas de escritos dirigidos a órganos del otro subsistema debe interrumpir el plazo si éste fuese preclusivo* . . . . 455

## CAPÍTULO SEXTO

### SILENCIO ADMINISTRATIVO

- I. Ideas generales** . . . . . 457
1. CONCEPTO. . . . . 457
2. CLASES: SILENCIO NEGATIVO Y SILENCIO POSITIVO. . . 458
3. NATURALEZA . . . . . 459
- 3.1. *El silencio administrativo es una ficción jurídica y esto con independencia de que su significado sea positivo o negativo.* . . . . . 459
- A) De cómo los elementos que integran la esencia de la ficción concurren en el silencio administrativo . . . . . 459
- B) En derecho español ficción y presunción son unidades jurídicas perfectamente diferenciadas... salvo en la legislación procesal administrativa que las confunde. . . 462
- a) Sobre lo que es incierto se establecen presunciones: *Super incertum praesumitur* . . . . . 463
- b) La ficción se construye sobre un hecho cierto: *Super certum fingitur*. . . 464
- 3.2. *También en el caso del silencio positivo hay una ficción y no un acto* . . . . . 465

<b>II. La regla general del silencio positivo . . . . .</b>	<b>468</b>
1. LA REGLA GENERAL DEL SILENCIO POSITIVO FUE EN- SAYADA YA POR EL RÉGIMEN DE FRANCO, EN 1954, PARA EL MINISTERIO DE TRABAJO, Y —COMPRO- BADOS SUS INCONVENIENTES— LA LPA DE 1958, ESTABLECIÓ LA REGLA CONTRARIA . . . . .	468
2. LA TRAMPA DE LOS ARTÍCULOS 62.1, LETRA f), Y 102, LRJPA . . . . .	474
3. LA REGLA GENERAL DEL SILENCIO POSITIVO ES TAM- BIÉN DESACONSEJABLE POR LA ENORME VARIEDAD Y COMPLEJIDAD DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA. . .	478
4. NO ES CIERTO QUE LA UNIÓN EUROPEA HAYA RECO- MENDADO EL ESTABLECIMIENTO DE LA REGLA GENE- RAL DEL SILENCIO POSITIVO. LA RECOMENDACIÓN 90/246/CEE, DE 28 DE MAYO, DICE OTRA COSA. . .	479
<b>III. El silencio negativo . . . . .</b>	<b>481</b>
1. DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE EL SILENCIO CON SIGNIFICADO NEGATIVO: SSTC 188/2003 Y 220/2003. . . . .	481
1.1. <i>Un «aviso para navegantes» . . . . .</i>	481
1.2. <i>STC 188/2003, de 27 de octubre, Sala 1.ª (FJ 6.º): la doctrina constitucional sobre el silencio nega- tivo repudia cualquier interpretación que impida el acceso del interesado a la vía judicial . . . . .</i>	482
1.3. <i>STC 220/2003, de 15 de diciembre (Sala 1.ª): inoperancia a efectos impeditivos del acceso a la vía judicial de la información ex ante sobre vías impugnatorias contra el silencio administrativo. . .</i>	483
2. MEDIOS DE DEFENSA QUE PUEDEN UTILIZARSE —EN TANTO NO DESAPAREZCAN— FRENTE A LOS SUPUES- TOS PLAZOS PRECLUSIVOS FRENTE AL SILENCIO NE- GATIVO QUE TODAVÍA EXISTEN EN LA LEGISLACIÓN . . .	486
2.1. <i>Ideas generales . . . . .</i>	486
2.2. <i>Planteamiento por el Tribunal en cuestión de in- constitucionalidad . . . . .</i>	486
2.3. <i>Recurso de amparo . . . . .</i>	487
2.4. <i>La reforma del silencio negativo hecha por la Ley 4/1999 se ajusta a la doctrina constitucional. . .</i>	488
2.5. <i>Aplicación, en su caso, del «principio de conserva- ción de la ley» (que suele llamarse «principio de interpretación conforme a la Constitución») . . . .</i>	489
2.6. <i>Conclusión . . . . .</i>	490

<b>IV. ¿Automatismo o denuncia de mora?</b> . . . . .	491
1. LA REGLA GENERAL DEL AUTOMATISMO . . . . .	491
2. ¿ES NECESARIA LA DENUNCIA DE MORA PARA LA OBTENCIÓN DE LICENCIAS MUNICIPALES? . . . . .	492

#### CAPÍTULO SÉPTIMO

### IMPUGNACIÓN DE ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL POR EL ESTADO Y POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

<b>I. Coherencia del ordenamiento jurídico y autonomía local</b> . . . . .	495
1. DEBER DE LAS CORPORACIONES LOCALES DE INFORMAR SOBRE SU ACTUACIÓN AL ESTADO Y A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA RESPECTIVA. CORRELATIVO —AUNQUE MÁS REDUCIDO— DEBER DE INFORMACIÓN DE ESTAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS TERRITORIALES . . . . .	495
2. DE LOS LITIGIOS INTERADMINISTRATIVOS, EN GENERAL . . . . .	499
2.1. <i>Administración estatal y Administración regional adversus Administración local</i> . . . . .	499
2.2. <i>Administración local adversus Administración del Estado y Administración regional</i> . . . . .	499
<b>II. Control administrativo de actos locales dictados en ejercicio de competencias propias y en ejercicio de competencias delegadas.</b> . . . . .	500
1. EL ARTÍCULO 8, NÚMERO 2, DE LA CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL . . . . .	500
2. EL DERECHO ESPAÑOL SOBRE AUTONOMÍA LOCAL HA IDO MÁS ALLÁ QUE LA CARTA EUROPEA EN LA REDUCCIÓN DEL CONTROL ADMINISTRATIVO DE LOS ACTOS LOCALES . . . . .	501
2.1. <i>Los artículos 65 y 66, LBRL, han eliminado los controles administrativos de legalidad de los actos locales. La excepción del artículo 67.</i> . . . . .	501
2.2. <i>La jurisprudencia constitucional en relación a competencias exclusivamente locales no es extrapolable, sin más, a los actos locales dictados en ejercicio de competencias delegadas o, en su caso, compartidas</i> .	503

<b>III. La reforma de los artículos 65, 66 y 67, LBRL, por la Ley 11/1999, de 21 de julio, dictada en ejecución del llamado «pacto local» . . . . .</b>	<b>504</b>
1. UNA REFORMA QUE NO HA RESUELTO NADA. . . . .	504
2. OTROS ARTÍCULOS DE LA LBRL QUE COMPLETAN EL GRUPO NORMATIVO QUE AQUÍ VA A SER ANALIZADO . . . . .	505
2.1. <i>Deberes interadministrativos</i> . . . . .	506
2.2. <i>Solicitud de ampliación de información</i> . . . . .	506
<b>IV. Actos de las Corporaciones locales que infringen el ordenamiento jurídico en el ámbito de las competencias respectivas de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas (art. 65, LBRL) . . . . .</b>	<b>507</b>
1. LA OPCIÓN ENTRE LA IMPUGNACIÓN JUDICIAL DIRECTA O EL PREVIO AGOTAMIENTO DE UNA VÍA ADMINISTRATIVA <i>AD HOC</i> . . . . .	511
2. NATURALEZA DEL REQUERIMIENTO POTESTATIVO PREVIO . . . . .	512
2.1. <i>¿Acto de requerimiento?</i> . . . . .	512
2.2. <i>¿Revisión de oficio?</i> . . . . .	512
2.3. <i>Recurso especial potestativo de reposición previo al contencioso-administrativo</i> . . . . .	513
2.4. <i>Recurso en defensa del ordenamiento jurídico que, sin embargo, no es un recurso «en interés de la ley»</i> . . . . .	514
2.5. <i>El problema de la naturaleza del «requerimiento potestativo previo» en la jurisprudencia</i> . . . . .	515
2.6. <i>Tanto la Administración del Estado como la de la Comunidad Autónoma actuarán prudentemente si evitan utilizar esa vía potestativa del «requerimiento»</i> . . . . .	518
3. SUJETOS. . . . .	520
3.1. <i>Administración «requirente»</i> . . . . .	520
3.2. <i>Administración «requerida»</i> . . . . .	520
3.3. <i>Interesados que deben ser llamados al procedimiento</i> . . . . .	521
4. OBJETO . . . . .	521
5. PLAZO. . . . .	522
5.1. <i>Plazo para formular el requerimiento. Trascendencia de su no formulación en plazo a efectos del eventual recurso contencioso-administrativo</i> . . . . .	522
5.2. <i>Para que la solicitud de «ampliación de información» interrumpa el plazo es necesario que sea ése, efectivamente, el contenido de la solicitud</i> . . . . .	524

5.3.	<i>El problema de la posibilidad de aplicar la técnica de silencio administrativo cuando la Administración local «requerida» no contesta . . . . .</i>	526
5.4.	<i>Nuevamente la reforma se queda corta y deja sin resolver problemas graves . . . . .</i>	528
6.	PROCEDIMIENTO . . . . .	531
6.1.	<i>Iniciación . . . . .</i>	531
6.2.	<i>Desarrollo . . . . .</i>	532
6.3.	<i>Terminación . . . . .</i>	532
	A) Estimación del recurso . . . . .	532
	B) Desestimación expresa del recurso . . . . .	532
	C) Desestimación por auto ficticio . . . . .	532
<b>V.</b>	<b>Actos locales que menoscaben las competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio, o excedan la competencia de las Entidades locales (art. 66, LBRL) . . .</b>	<b>533</b>
1.	UN PRECEPTO CUYO PRESUPUESTO HABILITANTE DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD IMPUGNATORIA QUE ATRIBUYE, PLANTEA PROBLEMAS DE DIFERENCIACIÓN CON EL QUE LE PRECEDE . . . . .	533
2.	SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO ACORDADA EN LA SUBSIGUIENTE VÍA JUDICIAL SIN NECESIDAD DE DAR AUDIENCIA A LA CORPORACIÓN LOCAL . . . . .	538
<b>VI.</b>	<b>Suspensión por el delegado del Gobierno de actos locales que atenten gravemente al interés general de España (art. 67, LBRL) . . . . .</b>	<b>541</b>
1.	UNA POTESTAD ADMINISTRATIVA DE SUSPENSIÓN ATRIBUIDA AL DELEGADO DEL GOBIERNO, CUYA CONSTITUCIONALIDAD FUE CUESTIONADA —SIN ÉXITO— POR LA GENERALIDAD DE CATALUÑA. . . . .	541
2.	LO EXTRAORDINARIO DEL SUPUESTO Y LA NECESIDAD DE RESIDENCIAR ANTE LA JURISDICCIÓN EN UN PLAZO BREVÍSIMO LA CUESTIÓN QUE JUSTIFICA QUE SE HAYA ATRIBUIDO A UN ÓRGANO PERIFÉRICO ESTATAL LA APRECIACIÓN DE QUE HAY ATENTADO GRAVE AL «INTERÉS GENERAL DE ESPAÑA» . . . . .	542
3.	LA TÉCNICA QUE EMPLEA EL PRECEPTO ES ANÁLOGA A LA MEDIEVAL DEL «SE OBEDECE PERO NO SE CUMPLE»: SUSPENSIÓN DEL ACTO CON LA «CARGA» DE RECURRIRLO EN VÍA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. . . . .	543

4. DESCRIPCIÓN DEL MECANISMO PROCESAL QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 67 . . . . .	549
5. UN CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO: «ATEN- TADO GRAVE AL INTERÉS GENERAL DE ESPAÑA» . . .	550
<b>VII. Valoración final de la reforma de los artículos 64, 65, 66 y 67, LBRL, que ha llevado a cabo la Ley 11/1999, de 21 de abril.</b> . . . . .	<b>553</b>

## CAPÍTULO OCTAVO

**PRINCIPIOS Y REGLAS CONDICIONANTES  
DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD  
SANCIONADORA DE LAS CORPORACIONES  
LOCALES**

<b>I. Principio de legalidad, mandato de tipicidad y mandato de reserva legal.</b> . . . . .	<b>555</b>
1. PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA Y PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR . .	555
2. EL MANDATO DE RESERVA LEGAL EN DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR . . . . .	557
2.1. <i>La reserva legal como potestad del legislador de optar entre actuar directamente o llamar a colaborar al Gobierno</i> . . . . .	557
2.2. <i>El signifiante «legislación»: ¿reglamento o ley? ¿ley formal o norma con rango de ley?</i> . . . . .	560
A) Ley, no reglamento . . . . .	561
B) Ley ordinaria, no ley orgánica . . . . .	561
C) Norma con rango de ley, no ley formal. . . . .	562
2.3. <i>Colaboración del reglamento con la ley</i> . . . . .	563
2.4. <i>Volatilización jurisprudencial de la reserva legal: la llamada «cobertura legal genérica». Esta doctrina es contraria a la reserva legal, la cual exige una «cobertura legal específica».</i> . . . . .	565
2.5. <i>El Tribunal Supremo no se contenta ya con una mera cobertura legal genérica</i> . . . . .	567
2.6. <i>Tipificación contenida en normas reglamentarias preconstitucionales</i> . . . . .	569
A) El problema a la luz de la disposición derogatoria 3. <sup>a</sup> , CE . . . . .	569
B) El problema a la luz del principio de continuidad del ordenamiento jurídico . . . . .	571

<b>II. La potestad sancionadora de las Corporaciones locales y el mandato de reserva legal . . . . .</b>	<b>572</b>
1. INTRODUCCIÓN . . . . .	572
2. ATRIBUCIÓN Y EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA . . . . .	574
3. TIPIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES . . . . .	574
3.1. <i>Tipificación de infracciones en leyes sectoriales</i> . . .	574
3.2. <i>Tipificación de infracciones hecha directamente en una ordenanza local</i> . . . . .	575
3.3. <i>Tipificación de las sanciones</i> . . . . .	576
4. UNA OBVIEDAD EN LA QUE NO SUELE REPARARSE: EL PLENO DE UNA CORPORACIÓN LOCAL ES UN ÓRGANO DEMOCRÁTICO DE REPRESENTACIÓN POPULAR ELEGIDO POR SUFRAGIO UNIVERSAL, AL IGUAL QUE OCURRE CON LAS CORTES GENERALES Y CON LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. . . . .	576
5. JURISPRUDENCIA SOBRE EL PROBLEMA DE LA RESERVA LEGAL Y LA POTESTAD DE TIPIFICACIÓN HECHA, SIN HABILITACIÓN LEGAL PREVIA, EN ORDENANZAS LOCALES . . . . .	580
5.1. <i>Primera fase</i> . . . . .	580
5.2. <i>Segunda fase: en el Tribunal Supremo conviven dos líneas jurisprudenciales distintas, contraria a la naturaleza de las cosas una de ellas y que, por ello, deberá desaparecer</i> . . . . .	583
A) Línea jurisprudencial que exige previa habilitación legal para que una ordenanza local pueda tipificar infracciones y sanciones . . . . .	583
B) Línea jurisprudencial que entiende que las Corporaciones locales tienen potestad para tipificar infracciones y sanciones en materias de exclusivo interés local . . . .	584
5.3. <i>Doctrina constitucional sobre la reserva de ley sancionadora y su alcance en relación con las ordenanzas locales</i> . . . . .	587
A) STC 132/2001, de 8 de junio (Sentencia del Pleno del Tribunal) . . . . .	587
a) Prohibición de una habilitación reglamentaria punitiva «en blanco». .	587

b)	El carácter representativo del Pleno municipal permite flexibilizar la reserva legal tributaria. . . . .	588
c)	La reserva legal punitiva no permite la inhibición del legislador pero tampoco exige una definición de cada tipo y sanción . . . . .	588
B)	Los magistrados que firman el voto particular sostienen también que las ordenanzas locales no son meros reglamentos burocráticos. Su discrepancia versa sobre otra cuestión: la relación especial de poder a la que está sometida la profesión de taxista . . . . .	590
6.	DIGRESIÓN NECESARIA: LAS LLAMADAS LEYES DE TIPIFICACIÓN INCOMPLETA (MAL LLAMADAS «LEYES EN BLANCO») . . . . .	592
6.1.	<i>Una técnica, entre otras, de colaboración del reglamento con la ley.</i> . . . . .	592
6.2.	<i>Explicación gráfica y conceptual de la técnica de que se trata</i> . . . . .	594
6.3.	<i>Ni deslegalización ni complemento ilimitado.</i> . . . .	596
6.4.	<i>Habilitación y remisión genéricas (al amparo del art. 129.3, LRJPA) y habilitaciones y remisiones específicas (hechas al amparo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)</i> . . . . .	597
6.5.	<i>De cómo el Tribunal Constitucional impone a la Administración el deber de citar expresamente el precepto legal que contiene la remisión al reglamento</i> . . . . .	599
7.	UN PRIMER INTENTO DE SOLUCIÓN POR VÍA LEGAL: LA LEY 10/1999, DE 21 DE ABRIL, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 1/1992, DE 21 DE FEBRERO, SOBRE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA . . . . .	601
8.	SOLUCIÓN QUE HA DADO AL PROBLEMA LA LEY 57/2003, DE 16 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL . . . . .	603
8.1.	<i>Un problema cuya solución «no podía demorarse»</i> . . . . .	603
8.2.	<i>El legislador ha empleado esa modalidad de legislación en dos tiempos que se conoce con el nombre de leyes de tipificación incompleta.</i> . . . . .	605
III.	<b>Conclusión: no es el principio de reserva legal lo que está en crisis, sino el concepto mismo de ley . . . . .</b>	607

CAPÍTULO NOVENO  
EJECUCIÓN SUBSIDIARIA

<b>I. Ideas generales</b> . . . . .	609
1. CONCEPTO . . . . .	609
1.1. <i>Definición</i> . . . . .	609
1.2. <i>Diferenciación de figuras afines</i> . . . . .	610
A) Sustitución o subrogación de una Administración pública en el cumplimiento de las obligaciones que corresponden a otra . . . . .	611
B) Expropiación-sanción. . . . .	612
2. NATURALEZA . . . . .	612
2.1. <i>Naturaleza de las actuaciones que hay que llevar a cabo en una ejecución subsidiaria.</i> . . . . .	612
A) Actuaciones materiales . . . . .	613
B) Actuaciones jurídicas . . . . .	614
2.2. <i>Naturaleza del procedimiento administrativo de ejecución subsidiaria</i> . . . . .	616
A) Procedimiento administrativo de transformación . . . . .	616
B) Procedimiento complejo. . . . .	617
3. CLASES . . . . .	618
3.1. <i>Ejecución subsidiaria realizada bajo la dirección y responsabilidad de la Administración pública autora del acto administrativo que impuso la obligación incumplida</i> . . . . .	618
3.2. <i>Ejecución subsidiaria realizada por terceros.</i> . . . .	620
A) Ejecución encomendada al sector público . . . . .	620
B) Ejecución mediante empresarios privados . . . . .	621
4. GRUPO NORMATIVO . . . . .	621
4.1. <i>Grupo normativo de aplicación general</i> . . . . .	621
4.2. <i>Grupo normativo sectorial</i> . . . . .	622
<b>II. Elementos de la relación jurídica de ejecución subsidiaria</b> . . . . .	624
1. SUJETOS . . . . .	624
1.1. <i>Administración autora del acto que quedó inejecutado en el período voluntario.</i> . . . . .	624
1.2. <i>Obligado en situación de incumplimiento.</i> . . . .	624
1.3. <i>Terceros determinados [sic] por la Administración autora del acto y a través de los cuales se lleva a</i>	

	<i>cabo la ejecución sustitutoria o la actuación material que ésta implica . . . . .</i>	626
2.	OBJETO . . . . .	626
2.1.	<i>Actos que imponen obligaciones que pueden ser realizados por persona distinta del obligado . . . . .</i>	626
2.2.	<i>Obligaciones que, además, han de ser de resultado y no de mera actividad . . . . .</i>	627
2.3.	<i>El acto objeto de la ejecución es distinto de aquéllos mediante los que esa ejecución se lleva a cabo, los cuales son susceptibles de impugnación autónoma . . . . .</i>	629
	A) Referencia general al problema de la impugnación de los actos de ejecución . . . . .	629
	B) Especial referencia a la impugnación de la ejecución subsidiaria y a la posibilidad de que la impugnación se plantee aunque el acto que se ejecuta sea firme o haya sido recurrido . . . . .	630
3.	INTEGRACIÓN DE LOS ELEMENTOS SUBJETIVO Y OBJETIVO . . . . .	631
3.1.	<i>Identificación de la situación de incumplimiento en que se halla el obligado. . . . .</i>	631
3.2.	<i>Preparación de la ejecución . . . . .</i>	633
	A) Apercebimiento al obligado y conferimiento de un nuevo plazo al mismo. . . . .	633
	B) Opción por la vía de la ejecución subsidiaria; la regla inescusable de <i>favor libertatis</i> . . . . .	634
	C) Creación del título ejecutivo (acto administrativo «que despacha la ejecución»). . . . .	637
<b>III.</b>	<b>Procedimiento de ejecución subsidiaria (1): ejecución material del hacer no personalísimo . . . . .</b>	638
1.	IDEAS GENERALES. . . . .	638
1.1.	<i>Un procedimiento administrativo presidido por la idea de un quehacer que es predominantemente material. . . . .</i>	638
1.2.	<i>Un procedimiento no formalizado que, como toda actuación del poder público, ha de ajustarse no sólo a la ley sino también al derecho . . . . .</i>	639
	A) La escueta regulación legal . . . . .	639
	B) Casos de necesidad o urgencia. . . . .	640

1.3. <i>Un procedimiento que —quizá por carecer prácticamente de regulación— viene dando lugar a abusos, que conocemos, años después de producidos, a través de los repertorios jurisprudenciales . . . . .</i>	641
2. INICIACIÓN . . . . .	642
3. INSTRUCCIÓN . . . . .	643
3.1. <i>Identificación de ese hacer.. que está por hacer . . .</i>	643
A) El variopinto mundo de la ejecución subsidiaria . . . . .	643
B) Cuándo y cómo debe hacerse esa identificación . . . . .	645
3.2. <i>Elaboración del presupuesto inicial de gastos . . . .</i>	647
A) ¿«Presupuesto inicial de gastos» o «liquidación provisional»? . . . . .	647
B) Cuándo hay que elaborar el presupuesto inicial de gastos . . . . .	647
C) Conceptos que hay que incluir en el presupuesto inicial de gastos . . . . .	648
D) El problema de hasta qué punto y en qué términos queda vinculada la Administración por el presupuesto inicial de gastos . . .	649
3.3. <i>La liquidación provisional como medida cautelar ad hoc . . . . .</i>	651
3.4. <i>Liquidación complementaria: supuestos excepcionales en que procede girarla . . . . .</i>	652
3.5. <i>Ejecución subsidiaria a través de terceros: el problema de la selección del contratista . . . . .</i>	654
A) De cómo el Tribunal Supremo, bajo la vigencia de la anterior legislación de contratos del Estado, declaró que la selección de un tercero contratista para la ejecución de las obras a realizar en sustitución del obligado tenía que hacerse con publicidad y mediante contrato pactado en cada caso	655
B) Las previsiones de la nueva LCAP dejan sin vigencia esa doctrina jurisprudencial, con lo que el siempre deseable —aunque inestable— equilibrio entre garantía y eficacia se ha decantado esta vez del lado de esta última . . . . .	657
3.6. <i>Ejecución material . . . . .</i>	658
4. TERMINACIÓN: ENTREGA Y RECEPCIÓN DE LA OBRA.	658

<b>IV. Procedimiento de ejecución subsidiaria (2): elaboración de la liquidación definitiva</b> . . . . .	659
1. IDEAS GENERALES . . . . .	659
2. INICIACIÓN . . . . .	660
3. INSTRUCCIÓN . . . . .	661
3.1. <i>La razonabilidad como parámetro para la fijación del importe de la liquidación definitiva</i> . . . . .	663
3.2. <i>Audiencia del interesado</i> . . . . .	664
4. TERMINACIÓN . . . . .	665
4.1. <i>El acto terminal: la «liquidación definitiva»</i> . . . . .	665
4.2. <i>Notificación al deudor</i> . . . . .	666
<b>V. Otros procedimientos que pueden iniciarse después</b> . . . . .	668
1. IMPUGNACIÓN DE LA LIQUIDACIÓN DEFINITIVA . . . . .	668
1.1. <i>Impugnación de la liquidación, en cuanto tal</i> . . . . .	669
1.2. <i>Impugnación de la ejecución subsidiaria globalmente considerada</i> . . . . .	669
2. EXACCIÓN POR LA VÍA DE APREMIO DE LA LIQUIDACIÓN DEFINITIVA . . . . .	670

## CAPÍTULO DÉCIMO

## DEFENSA CONTRA LAS VÍAS DE HECHO ADMINISTRATIVAS

<b>I. Ideas generales</b> . . . . .	673
1. INTRODUCCIÓN . . . . .	673
2. GRUPO NORMATIVO . . . . .	675
2.1. <i>Exposición simplificada de la evolución legislativa hasta la positivación de la línea jurisprudencial que admitió la utilización del recurso administrativo ordinario contra la actuación material de la Administración pública por vía de hecho</i> . . . . .	675
A) <i>Idea general</i> . . . . .	675
B) <i>La Real Orden de 8 de mayo de 1839, su causa eficiente, y lo que luego siguió</i> . . . . .	676
C) <i>Código civil de 1889 y Ley de Enjuiciamiento civil de 1881</i> . . . . .	677
a) <i>Código civil</i> . . . . .	677

b)	Ley de Enjuiciamiento civil . . . . .	678
D)	Legislación local de 1870, 1877, 1924, 1935 y 1950-55 . . . . .	678
a)	Ley Municipal de 1870 . . . . .	678
b)	Ley Municipal de 1877 . . . . .	678
c)	El Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924 . . . . .	679
d)	La Ley Municipal republicana de 1935 . . . . .	679
e)	La legislación de Régimen Local de la década de los cincuenta . . . . .	679
E)	La LEF de 1954, la LRJ de 1957, y la LPA de 1958 . . . . .	680
2.2.	<i>Evolución posterior</i> . . . . .	681
A)	La Ley 30/1992, la Ley 29/1998 y la Ley 4/1999 . . . . .	681
B)	La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil . . . . .	683
2.3.	<i>Peculiaridades del recurso contra la vía de hecho administrativa en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa</i> . . . . .	684
A)	Naturaleza . . . . .	685
B)	Elementos de la relación jurídico procesal . . . . .	686
a)	Competencia . . . . .	686
b)	Objeto . . . . .	686
C)	Vía administrativa potestativa previa . . . . .	686
D)	Procedimiento contencioso-administrativo interdictal . . . . .	686
a)	Pretensiones de las partes . . . . .	686
b)	Escrito de interposición del recurso . . . . .	687
c)	Plazo de presentación . . . . .	687
E)	Efectos de la interposición . . . . .	688
a)	Reclamación del expediente administrativo . . . . .	688
b)	Eventual inadmisión del recurso . . . . .	688
F)	Medidas cautelares . . . . .	688
3.	SITUACIONES QUE PUEDEN CONSTITUIR VÍA DE HECHO . . . . .	689

<b>II. Problemas prácticos planteados en relación con la defensa frente a las vías de hecho administrativas antes y después de la Ley 29/1998 de la jurisdicción contencioso-administrativa. . . . .</b>	<b>690</b>
1. SITUACIÓN ANTERIOR A LA LJ DE 1998. . . . .	691
1.1. <i>Primer problema: ¿es necesaria la reclamación administrativa previa para ejercitar ante la jurisdicción civil la acción interdictal frente a la vía de hecho administrativa? . . . . .</i>	<i>691</i>
1.2. <i>Segundo problema: ¿es posible utilizar el interdicto de obra nueva para la defensa frente a la vía de hecho? . . . . .</i>	<i>695</i>
1.3. <i>Tercer problema: ámbito de la protección interdictal</i>	<i>700</i>
A) <i>Ámbito objetivo . . . . .</i>	<i>700</i>
B) <i>Ámbito subjetivo . . . . .</i>	<i>702</i>
2. SITUACIÓN POSTERIOR A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LJCA DE 1998 . . . . .	705
2.1. <i>¿Puede seguir utilizándose la acción interdictal ante la jurisdicción civil para combatir las actuaciones administrativas que incurran en vía de hecho? . . .</i>	<i>705</i>
A) <i>La tendencia es la de considerar suprimida la vía civil a estos efectos . . . . .</i>	<i>705</i>
B) <i>Aunque llegara a prevalecer la tesis de la compatibilidad jurisdiccional —civil y contencioso-administrativa— en esta materia hay que tener muy presentes los inconvenientes y la insuficiencia de la vía interdictal civil para combatir las actuaciones administrativas que incurren en vía de hecho . . . . .</i>	<i>707</i>
<b>III. Del laborioso camino que hubo que recorrer hasta la consolidación definitiva de la línea jurisprudencial que abrió la posibilidad de utilizar el recurso contencioso-administrativo contra las actuaciones materiales en vía de hecho . . . . .</b>	<b>711</b>
<b>IV. Recurso de amparo frente a la vía de hecho administrativa que lesiona derechos fundamentales . . . . .</b>	<b>722</b>

