

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN . . . . .	19
<b>CAPÍTULO I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LIBERTAD Y MERCADO.</b>	
<b>LOS CRITERIOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA . . . . .</b>	<b>25</b>
<i>Tomàs Font i Llovet</i>	
1. Origen de la reforma y marco general . . . . .	25
2. Criterios orientadores de la reforma . . . . .	28
2.1. El enfoque de carácter sistemático . . . . .	29
2.2. El <i>horror vacui</i> normativo . . . . .	30
a) La participación ciudadana en la elaboración de reglamentos . .	31
b) La tipología de los entes públicos . . . . .	32
2.3. La «normalización» de la Administración electrónica . . . . .	33
2.4. La concepción del poder público y del papel del sector público . .	34
a) La concepción de la Administración pública . . . . .	34
b) Sector público y mercado. El principio de subsidiariedad . . . . .	37
3. Administración y Libertad . . . . .	38
3.1. El procedimiento administrativo como un riesgo para la libertad . .	38
3.2. Los derechos de los ciudadanos y de las empresas . . . . .	39
3.3. Los deberes de las personas . . . . .	40
a) La posición de sujeción general . . . . .	40
b) El deber de colaboración con la Administración . . . . .	41
c) Las medidas provisionales . . . . .	44
4. El significado de las reformas: el precio de la libertad . . . . .	45
<b>CAPÍTULO II. VEINTE AÑOS NO ES NADA: LA OPORTUNIDAD PERDIDA CON</b>	
<b>LA NUEVA LEY 39/2015 DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN . . . . .</b>	<b>49</b>
<i>Oriol Mir Puigpelat</i>	
1. Introducción . . . . .	49

2. Aspectos susceptibles de modernización en una reforma legislativa ambiciosa . . . . .	51
2.1. Procedimiento administrativo . . . . .	51
2.2. Acto administrativo. . . . .	57
2.3. Revisión de oficio . . . . .	58
2.4. Recursos administrativos. . . . .	58
2.5. Responsabilidad patrimonial y sanciones administrativas . . . . .	59
3. Final . . . . .	60

**CAPÍTULO III. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN CLAVE COMPETENCIAL . . . . . 61**  
*Mercè Corretja Torrens*

1. La división material entre procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público . . . . .	61
2. La reinterpretación del ámbito material de la competencia estatal sobre procedimiento administrativo. . . . .	63
2.1. La competencia estatal sobre procedimiento administrativo común con anterioridad a 2013. . . . .	63
2.2. La concurrencia competencial en materia de procedimientos administrativos sectoriales a partir de 2013 . . . . .	64
2.3. Los nuevos procedimientos administrativos comunes . . . . .	65
3. Las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas . . . . .	66
3.1. El planteamiento general sobre las bases estatales. . . . .	66
3.2. La organización administrativa como límite a la competencia básica estatal . . . . .	68
3.3. La dimensión económica de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas . . . . .	69
3.4. La LRJSP y la densidad normativa de las bases estatales. . . . .	71
4. La regulación de las relaciones interadministrativas y intergubernamentales. . . . .	73
5. Conclusiones . . . . .	75

**CAPÍTULO IV. LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN EN LA LRJSP. RÉGIMEN JURÍDICO Y DISTINCIÓN DE FIGURAS AFINES . . . . . 77**  
*Marc Vilalta Reixach*

1. Introducción: delimitación del objeto de estudio . . . . .	77
2. La encomienda de gestión en la nueva LRJSP . . . . .	79
2.1. Ámbito subjetivo de la encomienda de gestión . . . . .	80
2.2. Ámbito objetivo de la encomienda de gestión . . . . .	83
2.3. Aspectos formales de la encomienda de gestión . . . . .	87
3. Los encargos contractuales a medios propios . . . . .	88
3.1. Concepto: la idea de auto-provisión . . . . .	89
3.2. La condición de medio propio: requisitos . . . . .	92

3.2.1. Primer requisito: la existencia de un control análogo al que se ejerce sobre sus propios servicios . . . . .	92
3.2.2. Segundo requisito: la realización de la parte esencial de su actividad con el ente adjudicador . . . . .	95
3.2.3. Tercer requisito: cuando se trate de sociedades, el capital debe de ser de titularidad pública . . . . .	96
3.2.4. Cuarto requisito: el reconocimiento formal de la condición de medio propio . . . . .	99
3.2.5. Recapitulación. . . . .	101
3.3. El carácter subsidiario de los encargos a medios propios en el ámbito de la Administración General del Estado . . . . .	102
4. A modo de conclusión . . . . .	104

**CAPÍTULO V. LOS COLEGIOS PROFESIONALES A LA LUZ DE LAS LEYES 39 Y 40/2015: ALGUNOS ASPECTOS DE SU RÉGIMEN JURÍDICO . . . . .** 107  
*Belén Noguera de la Muela*

1. Introducción . . . . .	107
2. Origen, naturaleza jurídica y marco normativo de los Colegios Profesionales. . . . .	109
2.1 Origen y desarrollo de los Colegios Profesionales: breve referencia	109
2.2 La naturaleza jurídica de los Colegios Profesionales . . . . .	111
3. Marco normativo de los Colegios Profesionales. El impacto de la Directiva Bolkestein . . . . .	114
4. Breve referencia a algunos aspectos del régimen jurídico de los colegios profesionales a la luz de las nuevas leyes administrativas . . . . .	119
4.1 La prevalencia de la «normativa específica» de los Colegios Profesionales prevista en la Ley 39/2015 (LPAC). Matizaciones . . . . .	119
5. Algunos aspectos de su régimen jurídico . . . . .	123
5.1. El funcionamiento y régimen jurídico de los órganos colegiados de los Colegios Profesionales. . . . .	123
5.2. La potestad sancionadora de los Colegios Profesionales . . . . .	125

**CAPÍTULO VI. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS. . . . .** 131  
*Joaquín Tornos Mas*

1. Las universidades en las Leyes 39 y 40/2015 . . . . .	131
2. ¿Qué supone que las universidades no se consideren administraciones públicas? . . . . .	133
2.1. La definición de la naturaleza jurídica de las universidades siempre ha sido una cuestión debatida . . . . .	133
2.2. El derecho general y el específico siempre ha calificado a las universidades de modo diferenciado . . . . .	134
1. Normas específicas. . . . .	135
2. Normas generales . . . . .	138

2.3. Qué consecuencias se derivan de ser o no universidad pública . . .	140
3. La aplicación de las Leyes 39 y 40/2015 a las universidades públicas . .	143
3.1. El derecho específico y el propio . . . . .	143
3.2. Derecho supletorio por el desplazamiento de normas básicas por el derecho específico universitario . . . . .	144
3.3. Mención expresa a las Universidades en el artículo 47 de la Ley 40/2015 . . . . .	146
3.4. Qué consecuencias se derivan de ser ente del sector público institucional . . . . .	147
4. Consideraciones Finales. . . . .	149

**CAPÍTULO VII. CAPACIDAD E INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO**

<b>ADMINISTRATIVO . . . . .</b>	<b>151</b>
---------------------------------	------------

*Alexandre Peñalver i Cabré*

1. Introducción . . . . .	151
2. Capacidad . . . . .	152
2.1. Consideraciones generales . . . . .	152
2.1.1. La confusa utilización de la noción capacidad de obrar . . . . .	152
2.1.2. El alcance de la LPAC . . . . .	153
2.2. Capacidad para ser parte o interesado en un procedimiento administrativo. . . . .	154
2.2.1. La regla general de la personalidad: personas físicas y jurídicas . . . . .	154
2.2.2. Supuestos de entes sin personalidad jurídica . . . . .	155
2.2.2.1. Grupos de afectados. . . . .	156
2.2.2.2. Uniones y entidades sin personalidad jurídica . . . . .	159
2.2.2.3. Patrimonios independientes o autónomos. . . . .	163
2.3. La capacidad procesal en un procedimiento administrativo . . . . .	163
2.3.1. Personas físicas y jurídicas. . . . .	163
2.3.2. Entes sin personalidad jurídica. . . . .	165
3. Interesados . . . . .	166
3.1. Derechos e intereses legítimos individuales o colectivos . . . . .	166
3.1.1. La centralidad de las situaciones jurídicas subjetivas . . . . .	166
3.1.2. El tratamiento preferente atenuado de los derechos frente a los intereses legítimos. . . . .	166
3.1.3. La aplicación del carácter colectivo en los intereses legítimos. . .	168
3.1.4. El papel central de la jurisprudencia en la definición de las situaciones jurídicas subjetivas . . . . .	169
3.1.4.1. Derechos subjetivos . . . . .	169
3.1.4.2. Intereses legítimos individuales. . . . .	170
3.1.4.3. Intereses legítimos colectivos . . . . .	171
3.2. Situaciones jurídicas objetivas. . . . .	173
3.2.1. La inexplicable persistencia en el olvido de las situaciones jurídicas objetivas. . . . .	173

3.2.2. Supuestos principales . . . . .	174
3.2.2.1. Acción popular o pública . . . . .	174
3.2.2.2. Habilitación legal de determinadas entidades para la defensa de intereses colectivos. . . . .	175
3.2.2.3. Ministerio Fiscal . . . . .	175
3.3. Casos excluidos de la noción de interesados: el denunciante y el alegante en el trámite de información pública. . . . .	176
4. Bibliografía . . . . .	177

**CAPÍTULO VIII. LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN SUS RELACIONES CON  
LA ADMINISTRACIÓN. EN PARTICULAR: EL DERECHO DE ACCESO A LA  
INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. . . . . 181**  
*Irene Araguàs Galcerà*

1. Planteamiento . . . . .	181
2. Los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas en la Ley 39/2015 . . . . .	183
3. El derecho de acceso a la información administrativa de todas las personas. Distinción respecto al derecho de acceso a los documentos del procedimiento por parte de los interesados . . . . .	187
3.1. El objeto del derecho de acceso . . . . .	190
3.2. El elemento temporal en el ejercicio del derecho de acceso. . . . .	192
3.3. El procedimiento para hacer efectivo el derecho de acceso. . . . .	193
3.4. Los límites al derecho de acceso . . . . .	196
3.5. Los recursos o mecanismos de garantía frente a la denegación del acceso . . . . .	198
4. Conclusiones . . . . .	200

**CAPÍTULO IX. NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS . 203**  
*Marc Tarrés Vives*

1. Introducción . . . . .	203
2. La notificación como medio de comunicación al interesado de las actuaciones administrativas . . . . .	205
3. Condiciones generales para la práctica de las notificaciones. La prevalencia de la notificación electrónica. . . . .	207
4. La práctica de las notificaciones en papel y los supuestos de notificación infructuosa. . . . .	211
5. La práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos. . . . .	213
6. Publicación . . . . .	215

**CAPÍTULO X. RELACIONES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS AL MARGEN DEL  
PROCEDIMIENTO: COMUNICACIONES Y DECLARACIONES RESPONSABLES . . . . . 217**  
*Mariola Rodríguez Font*

1. El particular ante la Administración: de la condición de interesado en un procedimiento administrativo a la de interesado en una relación administrativa . . . . .	217
---	-----

2. Las «novedades» de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en el régimen de las comunicaciones y declaraciones responsables . . . . .	219
3. Deberes formales en el contexto de actividades comunicadas o declaradas: de su carácter accesorio a su autonomía jurídica . . . . .	225
4. La actividad registral de la Administración: alcance y efectos. . . . .	228
5. Conclusión . . . . .	235

**CAPÍTULO XI. AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE ENTRADA EN DOMICILIO: UN PROCEDIMIENTO SIN REGLAS . . . . . 239**

*José María Moltó Darner*

I. Introducción . . . . .	239
II. Actuaciones en vía judicial . . . . .	241
III. Conclusión . . . . .	244

**CAPÍTULO XII. CALIDAD NORMATIVA, BUEN GOBIERNO REGULATORIO Y DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN: LA MEJORA REGULATORIA EN LAS LEYES ESTATALES 39 Y 40 DE 2015 . . . . . 245**

*Juli Ponce Solé*

1. Introducción . . . . .	245
2. Antecedentes: el significado y las importantes implicaciones de la mejora regulatoria. . . . .	246
2.1. Mutaciones públicas, buen gobierno y buena administración y normas jurídicas. . . . .	246
2.2. La evaluación de la calidad normativa . . . . .	250
2.3. La mejora de la calidad normativa. . . . .	251
2.4. Técnicas de evaluación de la calidad normativa existentes: la caja de herramientas . . . . .	252
2.5. Relevancia y nuevos desarrollos. . . . .	255
3. Antecedentes de la mejora regulatoria en España. . . . .	257
3.1. Antecedentes en el nivel estatal. . . . .	257
3.2. La situación en las CCAA y en el nivel local. . . . .	258
3.3. Reacción judicial y Tribunal Constitucional . . . . .	258
3.4. Reglamentos . . . . .	259
3.5. Anteproyectos de ley y proyectos de ley. La (discutible) doctrina de nuestro Tribunal Constitucional. . . . .	260
3.6. Diagnóstico de la situación existente antes de las nuevas leyes . . .	265
4. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común. . . . .	267
4.1. Preámbulo: referencia a la OCDE. . . . .	267
4.2. Título competencial: 149.1: 13, 14 y 18. Contraste con jurisprudencia del Tribunal Constitucional existente . . . . .	268
4.3. Art. 1: Regulación de procedimientos. . . . .	269
4.4. Arts. 129 Y ss. Las novedades . . . . .	269

4.4.1. Principios de buena regulación . . . . .	269
4.4.2. Evaluación <i>ex post</i> . . . . .	270
4.4.3. Planificación normativa <i>ex ante</i> : ejemplos de derecho comparado . . . . .	270
4.4.4. Participación, ¿un cambio radical o aparente? . . . . .	271
5. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público . . . . .	271
5.1. Nuevo régimen de entrada en vigor de las normas . . . . .	272
5.2. Plan anual normativo del gobierno y evaluación <i>ex post</i> . . . . .	272
5.3. El procedimiento de elaboración de las normas . . . . .	273
5.4. Documentación acompañando proyecto de ley y referencia a ley transparencia y buen gobierno. . . . .	274
5.5. Nuevo órgano de mejora regulatoria . . . . .	274
6. Consideraciones finales . . . . .	274

**CAPÍTULO XIII. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y LOS MEDIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS . . . . . 279**

*Joan Manuel Trayter Jiménez*

1. Concepto, naturaleza y regulación legal de los recursos administrativos. . . . .	279
2. Principios generales . . . . .	282
3. Clases de recursos administrativos . . . . .	286
3.1. El recurso de reposición . . . . .	287
3.2. Recurso de alzada . . . . .	289
3.3. Recurso extraordinario de revisión . . . . .	291
4. El procedimiento de resolución de los recursos administrativos . . . . .	292
5. Medios alternativos de resolución de conflictos: mediación, transacción, conciación. El arbitraje administrativo . . . . .	294
5.1. La sustitución de los recursos administrativos. Principios generales . . . . .	294
5.2. Mediación, transacción y conciliación . . . . .	295
5.2.1. La mediación . . . . .	295
5.2.2. La transacción . . . . .	296
5.2.3. La conciliación . . . . .	296
5.3. El arbitraje de derecho administrativo . . . . .	297
5. Valoración final . . . . .	299

**CAPÍTULO XIV. LA PARTE FINAL DE LAS LEYES 39 Y 40: DISPOSICIONES ADICIONALES, TRANSITORIAS, DEROGATORIAS Y FINALES. PROPUESTA DE BALANCE DEL PANORAMA RESULTANTE DE SU ANÁLISIS SISTEMÁTICO Y COMPARATIVO . . . . . 301**

*Francesc J. Rodríguez Pontón*

1. Consideración general sobre la relevancia y el interés específico de estas disposiciones y sobre la complejidad de su tratamiento. Delimitación del objeto del planteamiento de este capítulo . . . . .	301
--	-----

2. Contenidos de la parte final. Sistematización para la aproximación a una identificación de problemáticas propias de cada grupo . . . . .	304
2.1. Grados, círculos o ámbito de aplicación de la Ley y/o especialidades <i>ratione materiae</i> . . . . .	304
2.2. Definiciones, especificaciones y referencias a situaciones específicas, en particular, referidas a determinados sujetos públicos . . . . .	308
2.3. Títulos competenciales estatales . . . . .	314
2.4. Mención especial de aspectos relativos a la Administración electrónica . . . . .	315
2.5. Adaptaciones normativas y organizativas derivadas de la nueva ordenación . . . . .	318
2.6. Otros contenidos . . . . .	319
2.7. Una postrera referencia a la modificación de derecho vigente. . . . .	322
3. Una tipología de situaciones derivada del recorrido por la parte final de las leyes 39 y 40. . . . .	324
3.1. Continuidades y novedades . . . . .	324
3.2. Temas <i>caducados</i> , reubicados y ausentes. . . . .	326
4. A modo de conclusión . . . . .	330