

Prólogo	9
Abreviaturas	25
Presentación	27
PARTE PRIMERA. Sentido del Derecho Administrativo	29
1. Repensar el Derecho Administrativo	31
1.1. Contexto complejo, cambiante y expansivo	31
A. ¿De qué hablamos cuando hablamos de Derecho Administrativo?	31
B. Asomarse al abismo	33
C. Tiempo de reaccionar	38
1.2. Los retos para un administrativista comprometido	42
A. Sentido de la justicia y sentido de la legalidad	42
B. Elasticidad del Derecho Administrativo	43
C. La brújula de la disciplina	46
D. Cambio de paradigma	51
a) El principio de buen gobierno	51
b) El principio de buena administración	52
c) El principio de «buena jurisdicción»	53
2. Triple sentido	55
2.1. Sentido de servicio	55
A. Lo que a todos importa debe gestionarse por todos	55
B. Bajo el volcán, el perplejo ciudadano	57
C. El qué: el proteico interés general	60
D. El cómo: la buena administración	68
E. El interés general nunca llueve a gusto de todos	72
2.2. Sentido humanizado y ético	74
A. Un Derecho Administrativo frío y deshumanizado	74
B. El reverdecimiento del valor ético y de humanidad del poder público	76
C. La electrocracia en libertad vigilada	81
D. La necesaria interpretación «pro cives»	87

	a)	La interpretación de la regulación de los plazos para recurrir desestimaciones presuntas	88
	b)	La diligencia exigible por la Administración en los intentos de notificación para abrir paso a la publicación edictal.	89
	c)	La interpretación de las consecuencias de la falta de remisión del expediente administrativo.	90
	E.	La equidad como reserva de justicia material	93
2.3.		Sentido de control.	95
	A.	Fundamento.	95
	B.	Señas de identidad	96
	C.	Extensión.	98
	a)	Las fronteras del territorio controlado.	98
	b)	El riesgo del descontrol por exceso de control	100
	D.	Debilidades en presencia	103
	E.	Espejismos que deben disiparse	106
	F.	Jurisprudencial casacional: luces.	112
	a)	La Ley formal se alza en barrera insalvable por reglamentos ni actos administrativos	113
	b)	Cerco a la potestad reglamentaria: no vale todo. . . .	114
	c)	La motivación formalmente exteriorizada es inexcusable para el sano ejercicio de la potestad discrecional	116
	d)	La audiencia no es cuestión de cortesía, sino que afecta al corazón de la motivación y del derecho de defensa.	117
	e)	El valor de los informes técnicos de los funcionarios es relativo.	118
	f)	Las cuestiones objeto de debate en el expediente administrativo no pueden alterarse en sede contencioso-administrativa.	120
	g)	La obligada inaplicación judicial de reglamentos ilegales aunque no se impugnen directa ni indirectamente.	121
	h)	La resolución expresa extemporánea no puede amparar la inadmisibilidad de la demanda de buena fe frente a la desestimación presunta.	123
	i)	Retrotraer para motivar no autoriza a reorientar la actuación administrativa en perjuicio del particular	125
	j)	La ejecución de sentencias no admite burlas administrativas	126
	G.	Jurisprudencia casacional: sombras	128
2.4.		Conclusiones	130
PARTE SEGUNDA. Sensibilidad del Derecho Administrativo.			133
1.		La buena fe.	135

1.1.	El primigenio principio general de derecho	135
	A. Contexto ético-valorativo	135
	B. Fundamento	136
	C. Concepto	139
	D. Recepción legal	140
	E. Los amigos afines	141
	a) Las caras de la bondad	141
	b) La buena administración	143
	c) La confianza legítima	144
	d) La prohibición del abuso de derecho	146
	F. Los enemigos declarados	147
	a) El peso de la carga de la prueba de la mala fe	147
	b) La banalización de las formas y los plazos	148
	c) El obstáculo de los actos firmes y la cosa juzgada	149
1.2.	La buena fe como canon de actuación de la administración pública	150
	A. La nueva percepción de las relaciones jurídico-administrativas	150
	B. Informar con presteza y exactitud	151
	C. Facilitar la utilidad y desarrollo del procedimiento	151
	a) Colaborar activamente	151
	b) Aportar las pruebas disponibles en sus archivos y registros, aunque no favorezcan a la Administración	152
	c) Aplicar los plazos con prudencia	152
	d) Efectuar un serio esfuerzo notificador con la correlativa lealtad del destinatario para recibir lo notificado	152
	e) No empujar al particular a recursos con victoria anunciada	154
	D. Resolver puntual, razonada y razonablemente	154
	a) Resolver en plazo es una obligación legal y su incumplimiento deliberado o negligente revela mala fe	154
	b) Resolver en congruencia con lo solicitado por el particular	154
	c) Adoptar medidas adecuadas bajo criterios de proporcionalidad	154
	d) Ejercer las potestades discrecionales para su finalidad y sin capricho, evitando el abuso de poder	155
	e) Interpretar las normas de forma benévola, útil y maximizando los intereses de los particulares	155
	E. Saber rectificar	156
	a) No procede la retroacción de actuaciones para brindar a la Administración una tercera oportunidad para acertar	156

	b)	No procede que el funcionario o autoridad esté pre-dispuesto a desestimar el recurso de reposición o alzada por aquello de no rectificar el error padecido.	157
	c)	No aferrarse al precedente si la Ley impone otro criterio	157
1.3.		La buena fe como defensa frente al riesgo del poder público desorbitado.	158
	A.	Dulcifica el formalismo mediante la recalificación de los actos del particular	158
	B.	Barrera frente a la revisión de oficio de actos declarativos de derechos	160
	C.	Freno a los excesos de las potestades administrativas	161
	a)	Rechazo de la vía de hecho	161
	b)	Impide la retroacción de procedimientos para evitar que se extienda más allá de lo abordado en el acto anulado	161
	D.	Antídoto frente al beneficio de la actuación ilegítima	162
	E.	Causa de exclusión de la culpabilidad o de la agravación a efectos sancionadores	162
1.4.		La buena fe como fuente de derechos o intereses	164
	A.	Suministra seguridad jurídica y confianza en la información facilitada al público e interesados	164
	a)	Certificaciones y consultas vinculantes	164
	b)	La indicación errónea de recursos por la Administración, al notificar el acto administrativo, no perjudica al destinatario	165
	c)	La confianza en los requerimientos de legalización, una vez cumplidos, no autoriza a extenderlos	166
	B.	Fuente de derechos subjetivos	166
	a)	Derecho a exigir responsabilidad patrimonial	166
	b)	Del derecho a resarcimiento por enriquecimiento injusto	167
	c)	Fuente de atribución de estatuto protegido.	168
	C.	Fuente de obligaciones contractuales	169
	a)	La gestión leal en los contratos.	169
	b)	La vinculación del pliego de licitación previamente aceptado.	169
	c)	Excluye excusas fútiles por el incumplimiento	170
	d)	La excepcional modulación del cumplimiento de las obligaciones	171
1.5.		La buena fe de los empleados públicos individualmente considerados	172
	A.	Recepción en el Estatuto del empleado público	172
	B.	Menos prejuicios y más empatía hacia el particular	173
	C.	La obediencia debida y la buena fe.	174

	D.	Consecuencias de los incumplimientos éticos de los empleados públicos	174
1.6.		La buena fe en los particulares	175
	A.	Actuación vinculada por sus actos propios	175
	B.	Actuación sin malicia o fraude	176
	a)	El caso de la autorización de residencia solicitada por extranjero en que silencia que previamente tenía otros antecedentes negativos	176
	b)	El supuesto del promotor de obra ilegal que pretende legalizarla incluyendo lo insubsanable, so pretexto de buena fe	177
	c)	El que recurre una adjudicación pese a no participar en el proceso, lo que comporta una multa por mala fe y temeridad	177
	d)	El que reclama el cumplimiento de una obligación y ante las pruebas documentales contundentes en contrario, ninguna explicación aduce de este desmentido probatorio	178
	C.	Consecuencias de la mala fe del particular	178
1.7.		La prueba de la buena fe	179
	A.	Casuística	179
	B.	Carga de argumentar la mala fe	179
	C.	Carga de la prueba de la mala fe	180
2.		La doctrina de los actos propios	181
	2.1.	Respeto a los actos propios: regla invisible pero tangible	181
	A.	Fundamento	181
	B.	Requisitos jurisprudenciales	183
	2.2.	Conducta de la administración que la vincula	185
	A.	Actos administrativos vinculantes	185
	B.	Actuación administrativa debilitada	186
	2.3.	Conducta del particular que le vincula	189
	A.	Actuación sana	189
	a)	La vinculación de lo solicitado, alegado o reclamado	189
	b)	La vinculación del ejercicio del derecho de opción o elección	190
	c)	La voluntad por omisión de lo debido o por no cumplimentar la carga del ejercicio de un derecho, comporta su renuncia o preclusión	191
	d)	El transcurso de un largo plazo temporal consintiendo la pervivencia de un acto nulo de pleno derecho	191
	B.	Actuación tramposa	192
	a)	El causante de un vicio de ilegalidad no puede obtener beneficio	192
	b)	Posición interesada primaria que cambia estratégicamente	193

	c) Voluntad consciente y formalmente manifestada . . .	193
3.	El abuso de derecho	194
3.1.	Perfil jurídico de un instituto proteico	194
A.	El supraconcepto de la buena fe.	194
B.	El abuso de derecho como concepto jurídico transversal . .	195
C.	Dimensiones en el ámbito público.	196
D.	Fundamento normativo	198
E.	La finalidad legítima descarta el abuso	199
3.2.	Visión sectorial del abuso de derecho en las relaciones jurídico-administrativas	201
A.	Organización	201
B.	Empleo público. Temporalidad	201
C.	Contratación pública.	203
D.	Urbanismo	203
E.	Tributario	204
F.	Extranjería	206
3.3.	La prueba del abuso de derecho	206
A.	Aportación al proceso	206
B.	Prueba	207
4.	El principio de proporcionalidad	208
4.1.	Un principio vaporosamente asentado	208
A.	Principio general del derecho	208
B.	Principio constitucional no positivizado.	208
4.2.	Principio entreverado en la legislación administrativa.	210
A.	Discreta recepción en la legislación administrativa general. .	210
B.	Presencia en la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC)	211
C.	Presencia en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).	212
D.	Manifestaciones específicas ante la vulneración de requisitos, formas y plazos	212
a)	La proporcionalidad determina la adecuación de las consecuencias de la vulneración de los requisitos a la finalidad de éstos	213
b)	La proporcionalidad impone que la exclusión del procedimiento sea por hechos sustantivos y relevantes, y tal consecuencia ha de ser objeto de consideración.	213
c)	La proporcionalidad impone la simplificación de trámites	214
d)	La proporcionalidad impone verificar el sentido, funcionalidad y relevancia de los requisitos formales antes de aplicar rigurosas consecuencias	215
e)	La proporcionalidad impone verificar la esencialidad de los plazos	215

E.	El abuso de la prepotencia administrativa	215
a)	La arbitrariedad, como vicio de enorme desafuero o actuación caprichosa del poder público.	216
b)	La vía de hecho, como actuación fuera de la competencia y procedimiento establecido	216
c)	La desviación de poder, como ejercicio desnaturalizado del poder	217
d)	La discrecionalidad ejercida como poder de decisión desnuda de razón o sin apoyo en los hechos determinantes.	217
e)	Los recursos administrativos convertidos en fuerza mercenaria para consolidar la ilegalidad.	217
f)	Las actuaciones administrativas tendentes a eludir el cumplimiento de sentencias, o a forzar la legalización de lo declarado ilegal por sentencia.	218
g)	La actuación pública prepotente.	219
4.3.	Manifestaciones sectoriales relevantes	219
A.	La proporcionalidad como ponderación de intereses.	219
B.	En el ámbito sancionador	220
C.	En materia de subvenciones.	223
D.	En materia tributaria	225
4.4.	Vertiente procesal	227
A.	Como motivo impugnatorio	227
B.	Como criterio de impulso procesal	227
C.	El específico juego de la proporcionalidad al dictar sentencia en materia sancionadora.	228
5.	La equidad	229
5.1.	Recepción constitucional y legal: extensión y límites.	229
A.	El norte constitucional de la equidad	229
B.	La prudente referencia civil a la equidad.	229
C.	La equidad inútil.	231
5.2.	La equidad como principio de organización	232
A.	Al planificar y organizar los servicios	232
B.	«Café para todos» en la gestión de recursos humanos.	232
5.3.	La equidad como garantía	233
A.	La audiencia.	233
B.	Control a la discrecionalidad	233
C.	Criterio de la proporcionalidad	233
D.	Freno a la revisión de oficio	234
E.	De la igualdad tributaria	235
5.4.	La equidad como herramienta de justicia administrativa.	236
A.	Como sentido lógico que rechaza el absurdo	236
B.	Pauta de valoración en justicia.	237
C.	Freno al impacto de las sentencias estimatorias sobre terceros	240

	D.	Parámetro para atenuar las consecuencias de la nulidad radical de los reglamentos	240
	E.	Criterio latente en el régimen de imposición de costas . . .	242
6.		La desviación de poder	242
	6.1.	La desviación de poder al salón	242
		A. Orígenes	242
		B. Ámbito	243
		C. Notas definitorias	243
	6.2.	Recepción jurídica	245
		A. La mayúscula recepción legal.	245
		B. La minúscula recepción jurisprudencial	246
		C. Institutos conexos.	248
		D. Actuaciones viciadas	249
	6.3.	Caballos de Troya	251
		A. La impunidad punitiva: la levedad de la anulabilidad.	251
		B. La impunidad subjetiva: criminales sin castigo.	253
		C. La impunidad objetiva: prueba diabólica	253
	6.4.	Vino nuevo en odres viejos	256
7.		La malicia procesal	258
	7.1.	El abuso de derecho procesal	258
	7.2.	Utilización perversa del proceso	259
		A. Uso estratégico del proceso (perversión del fin)	259
		B. Uso malicioso del proceso (tramposo)	260
		C. Uso torpe o confuso del proceso (caótico)	261
		D. Uso desorbitado (disparatado)	262
	7.3.	Rectitud de la actividad intraprocesal	263
		A. Aportación de pruebas por quien mayor facilidad o disponibilidad tiene	263
		B. Adoptar posiciones procesales congruentes con el interés que se sostiene	263
		C. Mantener conducta ordenada y respetuosa en estrados . . .	264
	7.4.	Lealtad procesal específica de lo contencioso-administrativo: sorpresas, las justas	264
		A. De la «jurisdicción revisora» a la «jurisdicción protectora» .	264
		B. Los ampliables motivos de impugnación.	266
		C. Las inalterables pretensiones	266
		D. Las novedosas pruebas.	268
	7.5.	Lealtad en la fase de ejecución	269
		A. Ejecución exacta y sin demoras	269
		B. Ejecución sin perjudicar a terceros de buena fe.	270
	7.6.	La imposición de costas	271
8.		Conclusiones	272