

Índice

Nota previa	19
Relación de autores	21
Abreviaturas utilizadas	23
Prólogo	25
<i>Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo</i>	
Introducción. Sentido y finalidad de la obra.	35
<i>Dolores Utrilla Fernández-Bermejo</i>	

I

EL DERECHO ADMINISTRATIVO DE CASTILLA-LA MANCHA EN LA ACTUALIDAD

Capítulo 1. Aproximación al Derecho administrativo de Castilla-La Mancha	45
<i>Miguel Beltrán de Felipe</i>	
I. BREVE FUNDAMENTACIÓN CONCEPTUAL Y METODOLÓGICA	45
II. RASGOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DE CASTILLA-LA MANCHA	48
III. LAS LEYES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DE CASTILLA-LA MANCHA	52
IV. UNA PERSPECTIVA COMPARADA	57
V. POSIBLES EXPLICACIONES A LA ESCASEZ DE LEYES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DE CASTILLA-LA MANCHA	60
VI. CONCLUSIONES PROVISIONALES Y ENLACE CON LOS OTROS CAPÍTULOS	71
BIBLIOGRAFÍA	79

Capítulo 2. Régimen jurídico y organización del Gobierno y la Administración regional.	83
<i>Dolores Utrilla Fernández-Bermejo</i>	
I. INTRODUCCIÓN.	83
II. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL	84
III. REGULACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA DE RÉGIMEN JURÍDICO Y ORGANIZACIÓN	85
1. <i>Gobierno y Administración</i>	85
2. <i>Incompatibilidades y conflictos de intereses de los altos cargos.</i>	88
3. <i>Transparencia, acceso a la información pública y participación.</i>	92
4. <i>Potestad reglamentaria y «normas» administrativas internas.</i>	95
5. <i>Órganos administrativos y competencias</i>	95
6. <i>Administración electrónica</i>	96
7. <i>Consortios y convenios</i>	96
8. <i>Normas organizativas transversales</i>	97
IV. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL	99
1. <i>Órganos centrales.</i>	100
2. <i>Órganos periféricos.</i>	102
3. <i>Administración instrumental</i>	103
V. CONCLUSIONES.	105
BIBLIOGRAFÍA	108
Capítulo 3. Procedimiento administrativo	111
<i>Dolores Utrilla Fernández-Bermejo</i>	
I. INTRODUCCIÓN.	111
II. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL	112
III. REGULACIÓN AUTONÓMICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL	113
1. <i>Normas sustantivas sobre procedimiento general.</i>	114
2. <i>Normas de adecuación de los procedimientos autonómicos a la normativa estatal sobre procedimiento administrativo común</i>	117
IV. REGULACIÓN AUTONÓMICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO	120
1. <i>Normas sobre procedimiento electrónico general</i>	121
2. <i>Normas sobre procedimiento electrónico para la contratación pública.</i>	124
V. CONCLUSIONES.	125
BIBLIOGRAFÍA	127
Capítulo 4. La actividad administrativa de ordenación y la potestad sancionadora	129
<i>Pablo Meix Cereceda</i>	
I. INTRODUCCIÓN.	129

II. BREVES APUNTES A PROPÓSITO DEL MARCO EUROPEO Y ESTATAL	130
III. LAS POTESTADES DE ORDENACIÓN EN EL DERECHO AUTONÓMICO	133
1. <i>Autorizaciones y otras figuras próximas</i>	133
2. <i>Declaraciones responsables y comunicaciones</i>	137
3. <i>Función inspectora</i>	140
IV. LA POTESTAD SANCIONADORA	143
1. <i>Aspectos sustantivos</i>	144
2. <i>Aspectos procedimentales</i>	147
V. ALGUNAS CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS	149
BIBLIOGRAFÍA	151
Capítulo 5. La actividad administrativa de fomento	153
<i>Luis Arroyo Jiménez</i>	
<i>Dolores Utrilla Fernández-Bermejo</i>	
I. INTRODUCCIÓN	153
II. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL	154
III. RÉGIMEN GENERAL	156
1. <i>Normativa aplicable</i>	156
2. <i>Ámbito de aplicación</i>	157
3. <i>La creación de subvenciones</i>	159
4. <i>La concesión de subvenciones</i>	160
A) El procedimiento de concurrencia competitiva	160
B) El procedimiento de concesión directa	162
C) El procedimiento simplificado de concurrencia	163
5. <i>La gestión y el control de subvenciones</i>	165
A) El procedimiento de gestión y la justificación de subvenciones	165
B) Reintegro de subvenciones y sanciones administrativas	166
IV. RÉGIMENES SECTORIALES	167
1. <i>Investigación, desarrollo tecnológico e innovación</i>	167
A) Marco normativo	167
B) Tipos de medidas de fomento	168
C) Régimen de las subvenciones	168
2. <i>Zonas desfavorecidas y despoblación</i>	171
A) Marco normativo	171
B) Tipos de medidas de fomento	172
C) Régimen de las subvenciones	173
3. <i>Internacionalización</i>	176
A) Marco normativo	176
B) Tipos de medidas de fomento	177

C) Régimen de las subvenciones	178
V. CONCLUSIONES	180
BIBLIOGRAFÍA	183

II

**EL ESPACIO DISPONIBLE PARA LA ACTUACIÓN AUTONÓMICA
A LA LUZ DEL DERECHO DEL ESTADO Y DE LA UNIÓN
EUROPEA**

Capítulo 6. Márgenes para la regulación autonómica del régimen jurídico y la organización del Gobierno y de la Administración regional	187
<i>Dolores Utrilla Fernández-Bermejo</i>	
<i>Miguel Beltrán de Felipe</i>	
I. INTRODUCCIÓN	187
II. COMPETENCIAS ASUMIDAS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA	188
1. <i>Títulos competenciales</i>	188
2. <i>Interpretación constitucional</i>	190
III. LÍMITES A LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS	192
1. <i>Contenidos indisponibles por estar fijados en la Constitución o en el Estatuto de Autonomía</i>	193
2. <i>Competencias estatales concurrentes: el artículo 149.1.18 CE</i>	197
A) Alcance general de las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas»	197
B) Reparto de funciones entre legislativo y ejecutivo autonómico	201
C) Titularidad de la potestad reglamentaria	201
D) Régimen de la iniciativa legislativa del Gobierno autonómico	203
E) Régimen de la potestad reglamentaria de las Administraciones públicas	203
F) Regulación de las técnicas de atribución y alteración de competencias administrativas	205
G) Régimen de los órganos colegiados	206
H) Estructuras administrativas	206
I) Régimen de los consorcios	207
J) Régimen de los convenios administrativos	207
K) Administración electrónica	208
L) Aprobación de escritos administrativos normalizados	208
3. <i>Contenido y densidad de la normativa estatal básica</i>	209
A) Procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general	209

B)	Régimen jurídico de los órganos colegiados y de las competencias	210
C)	Régimen de los entes instrumentales	210
D)	Régimen de los consorcios	211
E)	Régimen de los convenios administrativos	212
F)	Administración electrónica	212
G)	Entes instrumentales y ejercicio de potestades administrativas . .	213
IV.	MÁRGENES DISPONIBLES Y POSIBILIDADES DE EVOLUCIÓN	214
1.	<i>Estructura del Gobierno y de la Administración Regional (y de su regulación)</i>	214
A)	El Gobierno	215
B)	La Administración	216
2.	<i>Régimen de los órganos (en especial, de los colegiados)</i>	218
3.	<i>Régimen de las competencias</i>	220
4.	<i>Iniciativa normativa y potestad reglamentaria</i>	221
5.	<i>Régimen de las circulares, instrucciones y órdenes de servicio</i>	222
6.	<i>Administración instrumental</i>	223
7.	<i>Régimen de los convenios</i>	226
8.	<i>Otros órganos no vinculados ni dependientes del Ejecutivo regional</i>	226
V.	CONCLUSIONES	227
	BIBLIOGRAFÍA	229

Capítulo 7. Márgenes para la regulación autonómica del procedimiento administrativo a la luz del Derecho del Estado 231

Elisa Moreu Carbonell

I.	INTRODUCCIÓN	231
II.	LA INDEFINICIÓN MATERIAL DEL «PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN» . .	232
1.	<i>Contenido material</i>	235
2.	<i>Rango normativo necesario para articularlo</i>	237
III.	LA EXCLUSIÓN DE CIERTOS ENTES PÚBLICOS DEL ÁMBITO PROPIO DEL PROCEDIMIENTO COMÚN	238
IV.	TRÁMITES SUSCEPTIBLES DE MODULACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN	238
1.	<i>En fase de iniciación</i>	238
2.	<i>En fase de ordenación e instrucción</i>	240
3.	<i>En fase de finalización</i>	241
4.	<i>Términos y plazos. En especial, el silencio administrativo</i>	242
V.	PROCEDIMIENTOS ESPECIALES Y ESPECIALIDADES PROCEDIMENTALES DEL PROCEDIMIENTO COMÚN	243
1.	<i>Procedimientos especiales</i>	244

2. <i>Especialidades procedimentales</i>	246
VI. ¿EXISTEN PROCEDIMIENTOS AUTONÓMICOS?	248
VII. ALGUNOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES Y SU EVENTUAL MODULACIÓN AUTONÓMICA	249
1. <i>Los procedimientos normativos</i>	250
2. <i>Los procedimientos impugnatorios y de revisión</i>	251
3. <i>Los procedimientos de contratación</i>	252
VIII. PROCEDIMIENTOS «OLVIDADOS» Y ACTUACIONES INFORMALES.	252
IX. <i>ADDENDA: AFECCIONES PROCEDIMENTALES DURANTE EL ESTADO DE ALARMA POR LA COVID-19</i>	253
X. CONCLUSIÓN	254
BIBLIOGRAFÍA	256
Capítulo 8. Márgenes para la regulación autonómica del procedimiento administrativo a la luz del Derecho de la Unión Europea	261
<i>Xabier Arzoiz Santisteban</i>	
I. INTRODUCCIÓN.	261
II. EL CONDICIONANTE SUSTANTIVO EUROPEO: EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN	265
III. EL CONDICIONANTE COMPETENCIAL EUROPEO: ENTRE LA COMPETENCIA CONDICIONADA Y LA INTERPRETACIÓN EUROPEIZADORA	269
1. <i>Las condiciones de aplicación de la competencia procedimental de los Estados miembros</i>	269
A) Primera condición: el no ejercicio de las competencias normativas de la Unión.	269
B) Segunda condición: el principio de cooperación leal.	272
2. <i>Otras vías de instrumentalización y europeización del Derecho procedimental estatal</i>	277
IV. EL CONDICIONANTE ESTATAL: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN COMO PUNTO DE ARTICULACIÓN PROCEDIMENTAL DE LA EJECUCIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN	280
1. <i>La apertura de la regulación del procedimiento administrativo común al Derecho de la Unión</i>	280
2. <i>La vocación de la regulación del procedimiento administrativo común como sede de la articulación procedimental de la ejecución del Derecho de la Unión</i>	283
V. CONCLUSIONES.	287
BIBLIOGRAFÍA	290

Capítulo 9. Márgenes para la actuación autonómica en el ámbito de la potestad sancionadora	295
<i>Miguel Azpitarte Sánchez</i>	
I. INTRODUCCIÓN.	295
II. CONSTITUCIÓN, POTESTAD SANCIONADORA Y COMPETENCIAS	298
III. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	299
1. <i>La competencia para regular infracciones e imponer sanciones se deriva siempre de una competencia sustantiva</i>	299
2. <i>Los límites constitucionales sustantivos a la potestad sancionadora autonómica</i>	303
IV. LA INTERPRETACIÓN POR EL LEGISLADOR DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	304
1. <i>La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora</i>	304
2. <i>La interpretación del legislador autonómico</i>	306
3. <i>La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público</i>	308
V. LA INTERPRETACIÓN DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA	311
1. <i>Los Estatutos de Autonomía de segunda generación</i>	311
2. <i>En especial, la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha de 2008</i>	314
VI. CONCLUSIONES: ¿REGULACIÓN SANCIONADORA GENERAL O REGULACIONES ESPECIALES?	317
1. <i>Criterios a valorar en la decisión de optar por una regulación general o especial</i>	317
A) <i>La necesidad de desarrollar una política propia</i>	317
B) <i>Generar una referencia normativa única o central que potencie la seguridad jurídica</i>	318
C) <i>Función simbólica</i>	319
2. <i>En el caso de optar por una regulación general, qué contenidos serían plausibles</i>	319
BIBLIOGRAFÍA	321
Capítulo 10. Márgenes para la actuación autonómica en el ámbito de la actividad de fomento	323
<i>Fernando Pastor Merchante</i>	
I. INTRODUCCIÓN.	323

II. MARCO COMPETENCIAL	323
III. LA NORMATIVA NACIONAL SOBRE SUBVENCIONES	325
1. <i>La regulación de las subvenciones</i>	325
2. <i>El establecimiento de subvenciones</i>	330
3. <i>El otorgamiento de subvenciones</i>	333
IV. LA NORMATIVA EUROPEA SOBRE AYUDAS ESTATALES	335
1. <i>Ámbito subjetivo de aplicación de la normativa sobre ayudas estatales</i>	335
2. <i>Ámbito objetivo de aplicación de la normativa sobre ayudas estatales</i>	336
3. <i>La obligación de comunicación a la Comisión de los proyectos de ayudas estatales</i>	339
4. <i>El análisis de los proyectos de ayudas estatales por parte de la Comisión Europea</i>	341
V. CONCLUSIÓN	343
BIBLIOGRAFÍA	345
Capítulo 11. Márgenes para la actuación autonómica en el ámbito de la contratación administrativa	347
<i>Silvia Díez Sastre</i>	
I. INTRODUCCIÓN	347
II. COMPETENCIAS ASUMIDAS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA	348
1. <i>Títulos competenciales</i>	348
2. <i>Interpretación constitucional</i>	349
III. LÍMITES A LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN EL DERECHO INTERNO	354
1. <i>Competencia estatal compartida: el artículo 149.1.18.ª CE</i>	354
2. <i>Contenido y densidad de la normativa estatal básica</i>	357
IV. LÍMITES A LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN EL DERECHO EUROPEO	358
1. <i>Reparto competencial</i>	358
2. <i>Concepto de contrato público</i>	359
3. <i>Endurecimiento y extensión de las reglas europeas por el legislador básico</i>	360
V. MÁRGENES DISPONIBLES Y POSIBILIDADES DE EVOLUCIÓN	360
1. <i>Ámbito subjetivo</i>	361
2. <i>Ámbito objetivo</i>	362
A) <i>Fórmulas no contractuales</i>	362
B) <i>Instrumentos para la ejecución del Plan de Recuperación para Europa</i>	364
3. <i>Preparación y adjudicación</i>	365
A) <i>Consultas preliminares del mercado</i>	365
B) <i>Pliegos contractuales</i>	365

C)	Solvencia, clasificación y prohibiciones de contratar	366
D)	Criterios de adjudicación	366
E)	Procedimientos de adjudicación	367
F)	Publicidad y transparencia	367
G)	Contratación estratégica	368
4.	<i>Ejecución, cumplimiento y extinción</i>	368
5.	<i>Contratación electrónica</i>	369
6.	<i>Registros y publicidad</i>	370
7.	<i>Recurso especial en materia de contratación</i>	371
A)	Procedimiento	371
B)	Órgano de recursos contractuales	371
8.	<i>Potestad de autoorganización</i>	372
A)	Sector público autonómico	373
B)	Gobernanza	373
9.	<i>Impacto económico-financiero de la contratación pública</i>	374
10.	<i>Integridad</i>	375
VI.	CONCLUSIONES	375
	BIBLIOGRAFÍA	376

Capítulo 12. Márgenes de desarrollo del régimen local de Castilla-La Mancha 379

Luis Medina Alcoz

I.	PLANTEAMIENTO	379
II.	VARIABLES	379
1.	<i>Derecho local internacional</i>	379
2.	<i>Derecho local constitucional</i>	381
3.	<i>Derecho local estatuario</i>	383
4.	<i>Competencias normativas del Estado</i>	384
A)	Aproximación	384
B)	Competencias locales	387
C)	Organización local	388
D)	A menor densidad de las bases, mayor margen autonómico de maniobra	390
5.	<i>Competencias normativas de Castilla-La Mancha</i>	391
III.	EJERCICIO EFECTIVO DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS DE CASTILLA-LA MANCHA	391
IV.	NECESIDAD DE REFORMA Y ALCANCE LIMITADO DE LOS POSIBLES DESARROLLOS	393
	BIBLIOGRAFÍA	394

III

CONCLUSIONES

Capítulo 13. Presente y futuro del Derecho administrativo de Castilla-La Mancha	399
<i>Dolores Utrilla Fernández-Bermejo</i>	
<i>Miguel Beltrán de Felipe</i>	
I. PLANTEAMIENTO	399
II. EL PRESENTE: DIAGNÓSTICO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DE CASTILLA-LA MANCHA	400
1. <i>Grado de consolidación</i>	400
2. <i>Rasgos estructurales</i>	403
A) Predominio de la regulación sectorial	403
B) Uso predominante del reglamento frente a la ley	404
C) Tendencia a la regulación mediante instrumentos no normativos	405
D) Fragmentación regulatoria	406
E) Inercia regulatoria	407
F) Escaso uso de la <i>lex repetita</i> o simbólica	408
G) Falta de depuración	409
III. EL PUNTO DE INFLEXIÓN: LA DETERMINACIÓN DE LOS ESPACIOS DISPONIBLES PARA LA REGULACIÓN AUTONÓMICA	409
1. <i>Competencias asumidas por la Comunidad Autónoma</i>	409
2. <i>Límites a las competencias autonómicas</i>	410
A) Contenidos jurídico-administrativos fijados en normas de jerarquía superior	410
B) Competencias concurrentes del Estado, de la Unión Europea y de los entes locales	412
C) Alcance y contenido de la legislación estatal y europea	413
3. <i>Grado de ejercicio efectivo de las competencias autonómicas</i>	414
IV. EL FUTURO: POSIBILIDADES DE EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DE CASTILLA-LA MANCHA	415
1. <i>Sistematización</i>	415
A) Reordenación	415
B) Depuración	418
2. <i>Expansión</i>	420
A) Organización y régimen jurídico del Gobierno autonómico	420
B) Organización y régimen jurídico de la Administración regional	422
C) Procedimiento administrativo	424
D) Potestad sancionadora	426
E) Actividad de fomento	427

ÍNDICE

	17
F) Contratación pública	428
G) Régimen local	430
3. <i>Innovación</i>	431
A) Régimen del <i>soft law</i> administrativo	432
B) «Nuevos» procedimientos administrativos	434
C) Régimen de la actividad administrativa material	435
D) Normas sobre calidad y experimentación regulatoria	436
V. EPÍLOGO: ESTRATEGIAS REGULATORIAS Y ROL DEL LEGISLADOR AUTONÓMICO .	438
BIBLIOGRAFÍA	440