

Lecciones de
Derecho Administrativo

OTROS TÍTULOS DE LA MISMA COLECCIÓN

35. **ESTUDIOS SOBRE LA LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA (LAULA) Y LA LEY DE PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS TRIBUTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**
Coordinado por Manuel Zafra Victor.
36. **COMENTARIOS A LA LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL CUERPO DE LA POLICÍA NACIONAL**
Gustavo García-Villanova Zurita y Javier Luna Quesada.
37. **AUTONOMÍA Y SUFICIENCIA FINANCIERA LOCAL. LA CAPACIDAD TRIBUTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES.**
Jesús Ramos Prieto y María José Trigueros Martín.
38. **NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL ÁMBITO DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES.**
Remedios Roqueta Buj.
39. **EL PERSONAL LABORAL Y MEDIDAS DE ADECUACIÓN A LA CRISIS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.**
Xavier Boltaina Bosch.
40. **LA SANCIÓN DE PRESTACIONES EN EL BENEFICIO DE LA COMUNIDAD EN LAS ORDENANZAS DE CONVIVENCIA CIUDADANA.**
M^º Jesús García García.
41. **LA INCAPACIDAD TEMPORAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**
M^º Antonia Pérez Alonso
42. **COMPETENCIA LOCAL EN MATERIA DE POLICÍA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL**
Agustín Juan Gil Franco
43. **LA COOPERACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS. PERSPECTIVA CONTRACTUAL.**
José Carlos Castiñeira Piñeiro.
44. **LAS VALORACIONES SEGÚN LA LEY DE SUELO Y SU REGLAMENTO.**
Enrique Porto Rey.
45. **CIUDADANÍA Y REDES SOCIALES. ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN PARA INSTITUCIONES PÚBLICAS**
Pablo Calero.
46. **CIEN PREGUNTAS EN TORNO A LAS LEYES REGULADORAS DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL Y DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.**
Vicente M^º González-Haba Guisado.
47. **ONCE ESTUDIOS SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES**
M^º José Alonso Mas
48. **PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ENTIDADES LOCALES**
J. Javier Cuenca Cervera, Pilar Antón Crespo y Juan Fernando Fariña Guillén
49. **LA CONFIGURACIÓN DE LA RELACIÓN JURÍDICA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS LOCALES: SITUACIONES ADMINISTRATIVAS, VACACIONES, PERMISOS Y LICENCIAS**
Jesús Ángel Fuentetaja Pastor y Agustín Juan Gil Franco
50. **EL PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES. ASPECTOS METODOLÓGICOS Y NORMATIVOS DEL PROCESO DE IMPLANTACIÓN**
Rubén Martínez Gutiérrez
51. **111 PREGUNTAS Y RESPUESTAS PRÁCTICAS SOBRE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA**
Joaquín Meseguer Yebra, Isabel Melús Gil
52. **PROBLEMAS Y SOLUCIONES AL EMPLEO PÚBLICO ACTUAL. UNA VALORACIÓN A LOS 10 AÑOS DE LA APROBACIÓN DEL EBEP**
Jorge Fondevila Antolín
53. **TRESCIENTAS ADIVINANZAS ADMINISTRATIVAS**
Vicente M^º González-Haba Guisado
54. **CONTRATACIÓN LOCAL TRAS LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO 9/2017**
Coordinado por José Antonio Moreno Molina
55. **TÉRMINOS Y PLAZOS. TEORÍA Y PRÁCTICA**
Vicente M^º González-Haba Guisado

**Lecciones de
Derecho Administrativo**

VICENTE M^º GONZÁLEZ-HABA GUIADO



CEMCI

GRANADA, 2020

© Autor: Vicente María González-Haba Guisado
© CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
Correo electrónico: publicaciones@cemci.org
Web: www.cemci.org

ISBN: 978-84-16219-37-7.
Depósito legal: .

Impreso: Imprenta de la Diputación de Granada
Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| PRESENTACIÓN | 13 |
| PRÓLOGO..... | 15 |
| ABREVIATURAS Y SIGLAS..... | 19 |
| | |
| CAPÍTULO I. EL DERECHO ADMINISTRATIVO | 27 |
| I. Concepto del derecho administrativo | 29 |
| II. Las fuentes del derecho administrativo: concepto y clases..... | 34 |
| III. Su enumeración y jerarquía | 39 |
| | |
| CAPÍTULO II. LAS FUENTES SUPERIORES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO..... | 45 |
| I. La constitución como norma jurídica..... | 47 |
| II. La ley y sus clases..... | 49 |
| III. La reserva de ley | 61 |
| IV. Las leyes autonómicas | 63 |
| V. Disposiciones del poder ejecutivo con fuerza de ley: decreto-ley y decreto legislativo | 64 |
| | |
| CAPÍTULO III. EL REGLAMENTO Y OTRAS FUENTES..... | 73 |
| I. La potestad reglamentaria | 75 |
| II. El reglamento: concepto y naturaleza..... | 77 |
| III. Clases de reglamentos..... | 80 |
| IV. Límites y control de la potestad reglamentaria..... | 88 |

| | | |
|---|--|-----|
| V. | La inderogabilidad singular de los reglamentos | 94 |
| VI. | Instrucciones y órdenes de servicio..... | 95 |
| VII. | La costumbre | 97 |
| VIII. | Los principios generales del derecho | 98 |
| IX. | Referencia al precedente administrativo..... | 101 |
| CAPÍTULO IV. EL ACTO ADMINISTRATIVO | | 103 |
| I. | El acto administrativo: delimitación conceptual y clases | 105 |
| II. | Elementos..... | 114 |
| III. | Eficacia y validez de los actos administrativos..... | 120 |
| IV. | Su ejecutividad y ejecutoriedad | 130 |
| V. | la Motivación del acto administrativo..... | 135 |
| VI. | Los actos de comunicación: notificación y publicación..... | 138 |
| VII. | Revisión de oficio, declaración de lesividad y revocación de los actos administrativos..... | 145 |
| VIII. | La rectificación de errores | 150 |
| CAPÍTULO V. LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS | | 153 |
| I. | La contratación administrativa y su regulación actual | 155 |
| II. | Ámbito subjetivo..... | 159 |
| III. | Clases de contratos | 162 |
| IV. | Jurisdicción competente | 168 |
| V. | Elementos del contrato administrativo..... | 169 |
| VI. | Preparación y adjudicación | 180 |
| VII. | Ejecución de los contratos. Efectos, cumplimiento y extinción..... | 198 |
| VIII. | Revisión de decisiones en materia de contratación administrativa..... | 209 |
| CAPÍTULO VI. LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA | | 219 |
| I. | La acción administrativa y sus formas..... | 221 |
| II. | actividad de limitación, de fomento, arbitral y de prestación | 224 |
| III. | Formas de gestión de los servicios públicos | 243 |
| IV. | Subvenciones y ayudas públicas | 250 |
| V. | El régimen jurídico de las subvenciones..... | 251 |

| | |
|--|---------|
| CAPÍTULO VII. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA | 261 |
| I. La expropiación forzosa | 263 |
| II. Sujetos, objeto y causa | 267 |
| III. El procedimiento general..... | 272 |
| IV. La reversión expropiatoria | 278 |
| V. Tramitación de urgencia | 281 |
| VI. expropiaciones especiales y ocupaciones temporales..... | 283 |
| VII. Régimen de garantías administrativas y jurisdiccionales..... | 285 |
| VIII. Expropiación de las sentencias | 287 |
| CAPÍTULO VIII. LAS PROPIEDADES PÚBLICAS | 289 |
| I. El patrimonio de las administraciones públicas: concepto, clases de bienes que o integran y su régimen jurídico | 291 |
| II. Modos de adquisición de bienes y derechos..... | 295 |
| III. Protección y defensa del patrimonio de las administraciones públicas..... | 298 |
| IV. Delimitación conceptual del dominio público y de los bienes que lo integran | 305 |
| V. Régimen jurídico del dominio público | 309 |
| VI. Afectación, desafectación y mutación de destino de los bienes y derechos..... | 312 |
| VII. Destino y utilización del dominio público | 318 |
| VIII. Reservas y mutaciones demaniales..... | 321 |
| IX. Los bienes patrimoniales del estado | 325 |
| X. Referencia a otra clase de bienes..... | 332 |
| CAPÍTULO IX. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS | 335 |
| I. Introducción. | 337 |
| II. Evolución histórica y regulación actual | 338 |
| CAPÍTULO X. LA POTESTAD SANCIONADORA | 359 |
| I. La potestad sancionadora de la administración | 361 |
| II. Principios inspiradores del derecho sancionador | 366 |
| III. El procedimiento administrativo sancionador | 371 |
| IV. Infracciones administrativas..... | 379 |

| | | |
|--|---|-----|
| V. | Sanciones administrativas..... | 381 |
| VI. | Tramitación simplificada del procedimiento administrativo sancionador | 389 |
| CAPÍTULO XI. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SU REGULACIÓN | | 391 |
| I. | La ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común | 393 |
| II. | Principios generales del procedimiento..... | 396 |
| III. | Concepto, significado y clases | 401 |
| IV. | Regulación..... | 406 |
| V. | Los interesados en el procedimiento: capacidad, clases y representación | 408 |
| VI. | Los derechos y deberes del interesado en el procedimiento administrativo..... | 411 |
| VII. | Términos y plazos | 417 |
| VIII. | La lengua de los procedimientos..... | 420 |
| CAPÍTULO XII. LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO..... | | 423 |
| I. | La iniciación del procedimiento: clases, subsanación y mejora de solicitudes, la declaración responsable y la comunicación previa..... | 425 |
| II. | Ordenación del procedimiento: sus principios y aplicación | 438 |
| III. | Instrucción del procedimiento | 442 |
| IV. | Terminación del procedimiento | 450 |
| V. | El silencio administrativo | 458 |
| CAPÍTULO XIII. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS..... | | 465 |
| I. | Los recursos administrativos: concepto y significado | 467 |
| II. | Principios generales..... | 472 |
| III. | Clases de recursos | 481 |
| IV. | Análisis de cada uno de los recursos | 482 |
| V. | Recursos especiales por razón de la materia..... | 489 |

| | |
|--|---------|
| CAPÍTULO XIV. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA..... | 493 |
| I. El control judicial de la acción administrativa..... | 495 |
| II. Regulación y organización de la jurisdicción contencioso-administrativa | 501 |
| III. Las partes y sus requisitos | 503 |
| IV. Objeto del recurso | 511 |
| V. El proceso contencioso-administrativo y sus fases | 515 |
| VI. La sentencia y otras formas de terminación del proceso..... | 521 |
| VII. Referencia a los recursos..... | 527 |
| CAPÍTULO XV. EL ADMINISTRADO..... | 533 |
| I. Teoría general del administrado | 535 |
| II. Evolución conceptual..... | 538 |
| III. Clases de administrado | 539 |
| IV. Actos jurídicos de los administrados..... | 541 |
| V. Su capacidad y causas modificativas | 545 |
| VI. Situaciones jurídicas de los administrados..... | 551 |
| VII. Relaciones de especial sujeción | 553 |
| VIII. Consideraciones generales sobre el ciudadano como cliente..... | 554 |
| CAPÍTULO XVI. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL | 561 |
| I. Introducción | 563 |
| II. La potestad reglamentaria de las entidades locales..... | 563 |
| III. La costumbre y usos consuetudinarios locales | 570 |
| IV. Los actos administrativos de las corporaciones locales..... | 571 |
| V. La contratación local | 572 |
| VI. La acción administrativa local..... | 579 |
| VII. Los bienes locales | 585 |
| VIII. Responsabilidad patrimonial de las entidades locales..... | 593 |
| IX. El procedimiento administrativo local | 595 |
| X. El control administrativo y jurisdiccional de las entidades locales | 599 |
| XI. Revisión de los actos en vía administrativa | 603 |
| XII. Los derechos de los vecinos..... | 603 |

PRESENTACIÓN

Con el Plan General de Acción 2020 el CEMCI inicia una nueva etapa, con un despliegue importante de actividades y servicios concretos, unos nuevos, acordes con los momentos actuales y por lo tanto modernos e innovadores, y otros ya existentes, al considerarlos componentes eficaces y efectivos respecto de la función que realizan y de los objetivos por los cuales fueron creados y que, por lo tanto, deben mantenerse. En cualquier caso, el CEMCI continuará actuando bajo parámetros de excelencia, calidad, innovación, modernización y perfeccionamiento, buscando siempre su posicionamiento como centro de referencia en sus campos de actuación principales: formación, investigación, documentación y publicaciones.

El Programa de Documentación y Publicaciones, seguirá manteniendo una estrecha vinculación con el Programa de Formación para la selección de los temas a publicar, teniendo en cuenta incluir temáticas de actualidad, normativa que afecte de forma directa al ámbito local, con una visión no solo teórica sino también práctica, así como temas relacionados con la gestión pública local.

La obra que presentamos, "*Lecciones de Derecho Administrativo*", es una edición actualizada de la publicada en el año 2012 bajo el título "Lecciones teórico-prácticas de derecho administrativo". Desde el año 2012 hasta el inicio del 2020 ha transcurrido un largo período de tiempo que ha incidido sobre el Derecho Administrativo, y que hace necesario una actualización y modernización de su contenido, pues se desarrolla al compás de las transformaciones que experimentan las normas, organizaciones e instituciones regulados por el mismo.

Vicente María GONZÁLEZ-HABA GUIADO, docente y autor de reconocido prestigio y larga trayectoria, en numerosas actividades y publicaciones siempre relacionadas con la administración pública, es Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y Sociología, perteneciente al Cuerpo de Administradores Superiores del Estado y a la Escala de Habilitación Nacional, Subescala de Secretarios, categoría superior.

A lo largo del libro, el autor ha agrupado en dieciséis capítulos las materias abordadas, que abarcan desde el Derecho administrativo general y sus fuentes, hasta la figura del administrado visto desde los diversos planteamientos que en la actualidad lo regulan. Mención especial merece el último capítulo dedicado a la Administración Local, que se ha incluido con cierta amplitud y desarrollo debido al colectivo potencial al que va dirigido esta obra, con el fin de que pueda ser útil en sus actividades profesionales o en sus estudios para acceder, en su caso, al Empleo Público especialmente es la esfera local.

Desde el CEMCI, deseamos agradecer al autor el trabajo realizado, así como a todos nuestros lectores, el interés demostrado en las actividades y publicaciones que este Centro lleva a cabo. Esperamos que esta obra tenga una buena acogida.

CEMCI

PRÓLOGO

El Derecho, como otras actividades, concepciones y normas de la vida humana, evoluciona y cambia incesantemente, a medida que el hombre avanza en los diversos frentes en que se desenvuelve su quehacer cotidiano de cualquier clase que sea. Estas sucintas palabras quieren servir de justificación para la presentación y elaboración de este nuevo libro cuya primera edición vio la luz en el año 2012 con el título LECCIONES TEÓRICO-PRÁCTICAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO y que, ahora, una vez más el CEMCI tiene la amabilidad y gentileza de publicarme con el nuevo título LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

Desde el año 2012 hasta el inicio del 2020 ha transcurrido un largo período de tiempo que, lógicamente, ha influido e incidido sobre el Derecho Administrativo, un Derecho que, dado su alcance y contenido, evoluciona más rápidamente que otras ramas jurídicas en las que los cambios, adaptaciones e innovaciones se producen de manera más intermitente e irregular. De ahí, pues, la exigencia generalizada de que las publicaciones que giran en torno al referido Derecho sean las que más precisan actualización y modernización al compás de las transformaciones que experimentan las normas, organizaciones, instituciones, colectivos, etc. que están regulados por el Derecho Administrativo.

Concretamente, como justificación de lo que se acaba de exponer, se pueden citar, a modo de ejemplo orientativo, dos importantes normas que se incluyeron como parte importante del libro de 2012, a saber, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo

Común; normas ambas que, en su momento, fueron derogadas y sustituidas, respectivamente, por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. He aquí, pues, dos normas que, a modo de ejemplo y por sí solas, justifican la necesidad de publicar un nuevo libro, aparte de que, obviamente, se hayan producido más cambios legislativos o reglamentarios en otras materias que se abordaron en el anterior libro del año 2012.

Sobre el alcance y contenido del nuevo libro interesa hacer seguidamente algunas observaciones. La primera de ella es que su titulación es diferente de la del año 2102, ya que en ella se ha suprimido la expresión "Teórico-prácticas" debido al que, en el mismo, se ha eliminado, por razones diversas, la segunda parte del primero titulado "Ejercicios prácticos y soluciones", limitándose, pues, el nuevo libro al desarrollo teórico de las materias comprendidas en sus diversos capítulos.

A lo largo del libro, el autor no expresa sus opiniones personales sobre las materias tratadas en el mismo, prefiriendo al respecto recoger las aportaciones, criterios, posiciones, etc., de los autores más renombrados en el ámbito del Derecho Administrativo, procurando, en cada caso, aportar la del autor o autores que ha considerado como más valiosas e interesantes para el lector; sin perjuicio de que, en determinados casos, se ofrezcan, intencionadamente al lector, opiniones doctrinales más radicalizadas con el fin de que le sirvan de reflexión y meditación para adoptar una postura sobre la cuestión o tema debatidos. Por tanto, el lector no se encuentra en esta ocasión ante un libro que responda a las ideas y concepciones que el autor tiene en torno a los temas, asuntos y cuestiones tratados en el mismo, sino más bien ante un intento, esperemos que útil, de ofrecimiento de una serie de capítulos en los que se ha querido reflejar, debidamente coordinada, comentada y actualizada, la legislación vigente en la actualidad sobre el Derecho Administrativo en alguno de sus ámbitos más habituales en que nos movemos todos los ciudadanos.

Sobre las materias abordadas en los dieciséis capítulos que integran el libro, el autor ha seleccionado las que, a su juicio ha estimado más importantes y al mismo tiempo más útiles para el

lector, por lo que, de esta manera, quien consulte el libro encontrará el tratamiento de cuestiones tan esenciales como el Derecho Administrativo en general y sus fuentes, con una singular incidencia en el análisis del reglamento (capítulos I a III) ; el acto administrativo contemplado desde diversas perspectivas abordadas en la normativa vigente aplicable al mismo, desde su concepto hasta la rectificación de errores pasando por su ejecutoriedad y ejecutividad (capítulo IV); la nueva, amplia y siempre compleja regulación de la contratación del sector público (capítulo V); la acción administrativa en sus diferentes manifestaciones, con especial atención en la arbitral hoy día en continuo desarrollo y crecimiento (capítulo VI) ; la expropiación forzosa expuesta a partir de la Ley y el Reglamento que la regulan (capítulo VII) ; las propiedades públicas con arreglo a su tratamiento y regulación en la vigente Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas y otras normas de aplicación (capítulo VIII) ; el importante y cada vez más discutido tema de la responsabilidad de las Administraciones Públicas (capítulo IX); el ejercicio de la potestad sancionadora analizada desde las principales características reguladoras de la misma (capítulo X); la normativa relativa al procedimiento administrativo en el doble frente, por un lado, de su regulación y aspectos generales y, por otro, de las diversas fases en que se divide, con incidencia final en el tratamiento del silencio administrativo (capítulos XI y XII) ; el régimen jurídico de los recursos administrativos con sucintas referencias a reclamaciones vigentes y procedimientos sustitutorios de aquéllos (capítulo XIII) ; la regulación de la justicia administrativa a través del importante ámbito de los recursos contencioso-administrativos en que se manifiesta y desarrolla (capítulo XIV); el tratamiento de un tema tan original y novedoso como el del administrado visto desde diversos planteamientos u horizontes que, en la actualidad, lo regulan, potencian e identifican, completado con un tema un tanto discutible como es la consideración del ciudadano como cliente (capítulo XV); y, finalmente, la Administración Local analizada desde diversas perspectivas a que se refieren los capítulos anteriores y, por ello, diferentes de las meramente organizativas y estructurales que serán objeto de exposición en otro libro (capítulo XVI) .

En cuanto al último capítulo sobre la Administración Local acabado de referenciar, se ha incluido intencionadamente en el libro con cierta amplitud y desarrollo por un doble motivo: el colectivo potencial al que va dirigido el libro con el fin de que le pueda ser útil en sus actividades profesionales o en sus estudios para acceder, en

su caso, a la Función Pública especialmente local; y también la razón de ser de la Editorial que lo patrocina y publica vinculada muy directamente a la Administración Local, de manera especial la andaluza.

Por lo demás, pensando en sus posibles lectores, el libro se ha construido a base de conceptos y definiciones claras, clasificaciones, objetivos, diferenciaciones, analogías, etc., pensando que, desde estos planteamientos, el lector comprenderá mejor cuanto se le dice y expone. Así, en el análisis de determinadas materias, en ocasiones se ofrecen en el libro la posición de más de un autor por un doble motivo: para que el lector opte por la que considere más correcta; o porque se trata de una cuestión no pacífica para la doctrina por lo que cabe más de un posicionamiento doctrinal al respecto. E incluso, en ocasiones, de forma intencionada se aportan posiciones un tanto extremas de determinados administrativistas precisamente con la intención de que el lector se enfrente a ellas y trate de valorarlas o, en su caso, de rechazarlas según su personal criterio y punto de vista.

Conviene finalmente subrayar, de manera especial, la aportación de los ejemplos en numerosas materias por considerar a éstos de gran utilidad e interés para el lector, a fin de que comprenda mejor lo que se le ha explicado primeramente de forma teórica y abstracta. Por supuesto, las opciones están abiertas para que el lector, conocedor de cada materia y a medida que vaya conociendo mejor cada una de ellas, aporte más ejemplos de su cosecha personal con el fin de corroborar con los mismos el conocimiento adecuado de cada una de ellas, sea para computar un plazo, para determinar el recurso aplicable, para diferenciar entre una norma y otra, etc.

Sólo le queda ya al autor, para finalizar este prólogo, agradecer una vez más al CEMCI la publicación del libro que el lector tiene entre sus manos, y esperar que cuantos lo manejen, por motivos diversos, se beneficien de su lectura y conozcan un poco mejor ese mundo tan complejo, cambiante y omnicomprendivo que es hoy por hoy el Derecho Administrativo.

Madrid, febrero de 2020
EL AUTOR

ABREVIATURAS Y SIGLAS

| | |
|----------------------|---|
| BOCA | Boletín Oficial Autonómico. |
| BOE | Boletín Oficial del Estado. |
| BOP | Boletín Oficial de la Provincia. |
| CC | Código Civil, de 29 de julio de 1889. |
| CE | Constitución española, de 27 de diciembre de 1978. |
| CEAL | Carta Europea, de 15 de octubre de 1985, de Autonomía Local. |
| CEE | Comunidad Económica Europea. |
| CP | Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre. |
| D | Desarrollo. |
| Disp. adic. | Disposición adicional. |
| Disp. derog. | Disposición derogatoria. |
| Disp. fn. | Disposición final. |
| Disp. trans. | Disposición transitoria. |
| Disps. adics. | Disposiciones adicionales. |
| DOGC | Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña. |
| DOUE | Diario Oficial de la Unión Europea. |
| EBEP | Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público. |

| | |
|---------------|--|
| FOGASA | Fondo de Garantía Salarial. |
| I | Investigación. |
| INE | Instituto Nacional de Estadística. |
| IPC | Índice de Precios al Consumo. |
| IVA | Impuesto sobre el Valor Añadido. |
| LAECSP | Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. |
| LAJE | Ley 52/ 1997, de 24 de noviembre, de Asistencia jurídica al Estado e Instituciones Públicas. |
| LAr | Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje. |
| LBCC | Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. |
| LBRL | Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. |
| LCAPat | Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera. |
| LCost | Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. |
| LCP | Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales. |
| LGSP | Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. |
| LEC | Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. |
| LEF | Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa. |
| LES | Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. |
| LFCE | Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado. |

| | |
|---------------|---|
| LFTCu | Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. |
| LGob | Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. |
| LGP | Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria |
| LGS | Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. |
| LGSubv | Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. |
| LGT | Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. |
| LGUM | Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. |
| LIEMH | Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres. |
| LIO | Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. |
| LJCA | Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa. |
| LMin | Ley 22/73, de 21 de julio, de Minas. |
| LMLMOC | Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen Medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. |
| LMMGL | Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del Gobierno Local. |
| LMV | Ley 55/1980, de 11 de noviembre, de Montes Vecinales en mano común. |
| LOAPA | Ley Orgánica 12/1983, de 14 de octubre, de Armonización del I Proceso Autonómico. |
| LOCE | Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. |

| | |
|----------------|--|
| LODLE | Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su Integración Social. |
| LODP | Ley Orgánica 3/1981, de 2 de abril, de Defensor del Pueblo. |
| LOEAES | Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. |
| LOFAGE | Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. |
| LOFPP | Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos. |
| LOLR | Ley Orgánica 7/1980, de 5 de junio, de Libertad Religiosa. |
| LOLS | Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. |
| LOPJ | Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. |
| LOPSLDD | Ley Orgánica 7/2006, de 2 de noviembre, de Protección de la salud y Lucha contra el dopaje en el deporte. |
| LORDP | Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición. |
| LOrEd | Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. |
| LOREG | Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. |
| LOTG | Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. |
| LOTT | Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. |
| LOU | Ley 6/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Universitaria. |

| | |
|---------------|---|
| LPA | Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958. |
| LPACAP | Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. |
| LPAP | Ley 32/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. |
| LPC | Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil. |
| LPHE | Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. |
| LPN | Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional. |
| LPrA | Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. |
| LRDAS | Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del Derecho de Asociación Sindical. |
| LRJAE | Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, Texto Refundido aprobado por Decreto de 26 de julio de 1957. |
| LRJAP | Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. |
| LRJSP | Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. |
| LRSAL | Ley 27/2003, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. |
| LSNPC | Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. |
| LTBG | Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. |
| OCDE | Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. |
| PCSP | Plataforma de Contratación del Sector Público. |

| | |
|---------------|---|
| PSOE | Partido Socialista Obrero Español. |
| RBEL | Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales Públicas. |
| RCon | Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982. |
| RDPSAL | Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el Procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local. |
| REF | Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa. |
| RGLPAP | Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas. |
| RGR | Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación. |
| RGSubv | Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones. |
| RLPN | Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 23/19897, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional. |
| ROF | 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. |
| RPDT | Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. |
| RPrRP | Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. |

| | |
|----------------|---|
| RPT | Relación de Puestos de Trabajo. |
| RSCL | Decreto de 17 de junio de 1977, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. |
| RSen | Reglamento del Senado, Texto Refundido de 3 de mayo de 1994. |
| SA | Sociedad Anónima. |
| SMAC | Servicio de Mediación, Arbitraje y Conciliación. |
| SSTC | Sentencias del Tribunal Constitucional. |
| SSTS | Sentencias del Tribunal Supremo. |
| STC | Sentencia del Tribunal Constitucional. |
| STJUE | Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. |
| STS | Sentencia del Tribunal Supremo. |
| STSJ | Sentencia del Tribunal Superior de Justicia. |
| TACRC | Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. |
| TCE | Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de 25 de marzo de 1957. |
| TJUE | Tribunal de Justicia de la Unión Europea. |
| TRLA | Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas. |
| TRLCSP | Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. |
| TRLGDCU | Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios y otras Leyes complementarias. |

| | |
|---------------|---|
| TRLMV | Real Decreto Legislativo 4/2015, de 3 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Mercado de Valores. |
| TRLPI | Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia. |
| TRLRHL | Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. |
| TRLSRU | Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. |
| TRLSV | Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. |
| TRRL | Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes de Régimen Local. |
| UCD | Unión de Centro Democrático. |
| UE | Unión Europea. |

CAPÍTULO I
EL DERECHO ADMINISTRATIVO

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. CONCEPTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. INTRODUCCIÓN

Debemos partir de la idea esencial de que el Derecho Administrativo, en cuanto se le considera como la rama del ordenamiento jurídico que regula a la Administración Pública, *es el Derecho común y general de las Administraciones Públicas*, según GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ.

El Derecho Administrativo, si tenemos en cuenta lo acabado de decir, es una *parte del Derecho Público* y está directamente entroncado con el Derecho Constitucional. Y estos dos Derechos, más el Derecho Financiero y Tributario, integran la parte del Derecho Público interno que regula la organización y actuación de los poderes públicos.

El Derecho Administrativo, como subraya la doctrina, es además un Derecho en *expansión* debido a que el papel de las Administraciones Públicas es cada día más extenso e intenso en todos los ámbitos de la realidad social, de manera tal que aquéllas, ante las demandas crecientes de los ciudadanos, han de ampliar su campo de acción a nuevos sectores, nuevos objetivos y nuevos horizontes.

2. DEFINICIÓN

Antes de adentrarnos en el problema de las fuentes del Derecho Administrativo, siguiendo el orden de preguntas del capítulo, hay que aproximarse a su concepto, partiendo de la definición formulada por

ENTRENA CUESTA para el que es Derecho Administrativo *el conjunto de normas de Derecho Público interno, que regulan la organización y actividad de las Administraciones Públicas.*

De esta definición extraemos las siguientes *ideas o consideraciones.*

2.1. Primera

El Derecho Administrativo es un *conjunto de normas de Derecho Público*, sin que esta afirmación deba conducirnos a estudiar la diferenciación entre Derecho Público y Privado, dado que existen al respecto un sinfín de posturas mantenidas por la doctrina. Baste con aceptar la *tesis más generalizada* de la doctrina italiana, según la cual una norma tiene carácter jurídico-público cuando se refiere a relaciones o situaciones en las que, necesariamente, está implicada la participación de un Ente público.

2.2. Segunda

El Derecho Administrativo es *parte del Derecho Público interno*, porque aquel sector del Derecho Internacional que regula las Administraciones Públicas internacionales no debe integrarse dentro del Derecho Administrativo, sino en el Derecho Internacional Administrativo. Y, a la inversa, el llamado Derecho Administrativo Internacional, que regularía las Administraciones Públicas en sus relaciones exteriores, en nada difiere del resto del Derecho Administrativo.

2.3. Tercera

El Derecho Administrativo *regula la organización y la actuación de las Administraciones Públicas*, con lo que implícitamente se viene a *rechazar* la teoría de que la regulación de la organización propiamente dicha no tiene carácter jurídico, por lo que no debe ser objeto del Derecho Administrativo. Éste, en consecuencia, *abarca* tanto la organización de las Administraciones Públicas como sus relaciones que pueden ser unas veces entre las propias Administraciones y otras entre éstas y los ciudadanos, Por ello, ENTRENA CUESTA habla del contenido *tridimensional* del Derecho Administrativo:

- a) normas que regulan la *organización* administrativa;
- b) normas que regulan las *relaciones* entre las diversas Administraciones; y

- c) normas que regulan las *relaciones* entre los Entes públicos y los ciudadanos, conjugando las prerrogativas de aquéllos con las garantías que todo Estado de Derecho debe otorgar a los particulares.

3. ESTRUCTURA

De lo anterior podemos deducir que el Derecho Administrativo se compone de *tres clases de normas*, de acuerdo con GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS.

3. 1. Normas de organización

Son las que determinan la *estructura orgánica de las Administraciones Públicas*, ya que cada una de ellas tiene sus propias normas organizativas. Citemos, p. ej., a nivel estatal, la LRJSP, a nivel autonómico los Estatutos de Autonomía, y a nivel local la LBRL. Y también deben incluirse dentro de este grupo las normas que regulan el status jurídico de los funcionarios y demás servidores públicos, como, p. ej., el EBEP y, en el ámbito autonómico, las leyes que inciden sobre la Función Pública de las Comunidades Autónomas.

3. 2. Normas de acción

Son las que regulan la *actuación administrativa en los diversos ámbitos o sectores* (p. ej., la LGS, la LGT, el TRLSRU, la LRSAL, la LPAP, etc.).

3. 3. Normas de relación

Son las que regulan las *relaciones intersubjetivas, tanto entre las propias Administraciones como entre éstas y los particulares* (p. ej., la LPACAP, la LGSubv, la LCSP, la LTBG, etc.).

4. CARACTERES

El Derecho Administrativo, para la generalidad de los autores, se *singulariza* por los siguientes caracteres que expone de forma detallada COSCULLUELA MONTANER.

4. 1. Es el Derecho de los privilegios de la Administración Pública

Este rasgo es *peculiar* del Derecho Administrativo continental europeo, cuyo origen reside en Francia. Por ello, a diferencia de lo que sucede en los países anglosajones (en los que impera el llamado *Rule of Law*) donde la Administración carece de Derecho propio y se rige por el Derecho Común o General, en el continente europeo la Administración tiene un Derecho que es *distinto* del común del resto de los ciudadanos.

Y este Derecho Administrativo, diferente del aplicable a la generalidad de los ciudadanos, tiene un *rasgo* muy importante, como es el de que, mediante el mismo, se atribuye a la Administración una serie de privilegios, prerrogativas y poderes exorbitantes que le sitúan en un plano de supremacía jurídica respecto a los administrados. Podemos citar, como tales y entre otros, la llamada presunción de validez de los actos administrativos, su ejecutividad y ejecutoriedad, etc., todos ellos objeto de estudio en el capítulo IV.

4. 2. Es a la vez un Derecho garantizador

Es una de las cualidades *más* relevantes del Derecho Administrativo, que se comprende si pensamos que la razón de ser del Estado de Derecho fue precisamente limitar y controlar al Poder con mayúscula, sometiéndolo, según señala COSCULLUELA MONTANER, al Derecho y garantizando las libertades y derechos de los ciudadanos.

Por ello, si examinamos el alcance del Derecho Administrativo en sus diferentes facetas, nos encontraremos que en ellas *aparecen* siempre medidas y mecanismos que tratan de proteger al administrado frente a la Administración. Y así vemos que ésta, a su vez, tiene que someterse a determinados procedimientos para tomar decisiones, puede ser llevada ante los Tribunales a través especialmente de la jurisdicción contencioso-administrativa, es responsable de los daños que cause en los bienes y derechos de los particulares, etc.

4. 3. Es un Derecho en permanente adaptación a la realidad que ordena

Como sostiene COSCULLUELA MONTANER, la Administración traduce en actos jurídicos las líneas marcadas por la política del Gobierno; es decir, el Gobierno ordena y la Administración ejecuta. Ahora bien, como la realidad social de nuestros días es cada vez *más*

inestable y cambiante, tanto la actuación del Gobierno como la de la Administración *han de adaptarse* permanentemente a aquélla, por lo que el Derecho Administrativo es un Derecho en progresiva mutación, desde el momento que tiene que estar al día y ha de renovarse de manera continuada en sus mandatos y planteamientos.

5. PUNTUALIZACIONES FINALES

Algunos autores, entre ellos SANTAMARÍA PASTOR, a la hora de desarrollar el concepto de Derecho Administrativo, tratan de *completar y perfilar* mejor lo que el citado Derecho significa, trazando al efecto algunas puntualizaciones tan interesantes como las que pasamos a describir

5. 1. Primera

No es cierto que el Derecho Administrativo se aplique únicamente a la Administración, ni siquiera que sea ésta el principal de los sujetos a que va destinado. Tal afirmación no hace referencia tan solo al hecho que, en la actualidad, el Derecho Administrativo regule también, p. ej., la actuación administrativa de determinados órganos políticos, sino a la realidad fácilmente comprobable de que *los destinatarios principales* de este Derecho *son los ciudadanos* y, en general, los terceros que traban relaciones con las diferentes Administraciones Públicas. "Son - puntualiza el autor citado - los ciudadanos a quien se dirige la inmensa mayoría de las normas administrativas, cuya finalidad es, justamente, ordenar, dirigir, controlar, planificar, orientar, arbitrar y estimular las actividades que realizan, en la medida en que dichas actividades inciden o pueden incidir positiva o negativamente en los intereses colectivos".

5. 2. Segunda

Tampoco es acertado decir que la Administración Pública se rige *únicamente* por el Derecho Administrativo. De una parte, le es *de aplicación* lo que se podría denominar Derecho Común (como lo son el Derecho Civil, el Derecho Laboral, el Derecho Mercantil, etc.) de una forma que no cabe calificar ni de excepcional ni de anómala; y de otra, porque no siendo el Derecho Administrativo un ordenamiento completo, sino más bien fragmentado, cuando sus normas no regulen una determinada materia, la Administración ha de *acudir* a las reglas del Derecho Común o General.

En todo caso, SANTAMARÍA PASTOR advierte que “este carácter incompleto” del Derecho Administrativo “debe ser entendido, no obstante, en sus justos términos”, ya que si bien el mismo tiene “un carácter parcial, pero no excepcional”, en la pura realidad de las cosas “es, por el contrario, el *auténtico Derecho Común de la Administración*”; y, en consecuencia, no sería correcto valorar al Derecho Administrativo “como un simple conjunto desorganizado de reglas singulares, porque no lo es”, ya que su propia evolución le ha convertido en “un cuerpo compacto de normas dotado de sus propios principios generales y de un alto grado de coherencia interna”.

II. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO Y CLASES

1. INTRODUCCIÓN

Hay que empezar por afirmar que uno de los *rasgos más distintivos* de un ordenamiento jurídico es cómo está estructurado y configurado su sistema de fuentes. Y, al mismo tiempo, hay que reseñar que es difícil encontrar en la Ciencia del Derecho un tema *más equivoco* que el de fuentes del Derecho, dada la pluralidad de significados que a este término se le atribuyen.

De alguna manera, como afirma el profesor MORELL OCAÑA, el problema de las fuentes del Derecho se resume en responder a las tres *interrogantes* siguientes.

1.1. *Quién o quiénes pueden otorgar, en cada comunidad política, el valor de norma jurídica a sus declaraciones de voluntad*

Por tanto, en todo ordenamiento jurídico, se deben precisar los *sujetos u órganos* legitimados para crear las normas aplicables a los ciudadanos.

1.2. *Sobre qué materias puede versar la declaración de voluntad de cada uno de los sujetos u órganos que tienen capacidad para generar y crear las normas*

Al respecto es evidente que cada uno de dichos sujetos u órganos tiene acotada, a través del principio de la competencia, su