

## **MEMENTO PRÁCTICO ADMINISTRATIVO**

es una obra colectiva,  
concebida por Alfonso Melón Muñoz,  
realizada por iniciativa y bajo  
la coordinación de  
**Francis Lefebvre**

### **Director técnico:**

Alfonso Melón Muñoz (Abogado del Estado)

### **Coordinadora:**

Paloma Martín Nieto (Abogado)

### **Coautores:**

Alfonso Melón Muñoz (Abogado del Estado)  
Paloma Martín Nieto (Abogado)  
José Ignacio Vega Labella (Abogado del Estado)  
Carlos Melón Pardo (Abogado)  
José Luis Gómara Hernández (Abogado del Estado)  
Andoni Cortajarena Manchado (Abogado del Estado)  
José Ignacio Ruiz de Palacios Villaverde (Abogado)  
Carlos Melón Muñoz (General Auditor)  
Adolfo Ruigómez Momeñe (Abogado del Estado)  
José Iván Rosa Vallejo (Abogado del Estado)  
Adolfo Alonso de Leonardo Conde (Abogado)  
Iñigo Villoria Rivera (Abogado)  
Álvaro Requeijo Pascua (Abogado del Estado)  
Laura Salazar Martínez-Conde (Abogado)  
María Bueyo Díez Jalón (Abogado del Estado)  
Ignacio Gómez-Sancha Trueba (Abogado)  
Inmaculada López-Barajas Perea (Profesora de Derecho Procesal. UNED)  
Marcos Gómez Puente (Magistrado)  
Miguel Escanilla Pallás (Magistrado)  
Francisco del Pozo Ruiz (Abogado)  
Pilar Ollo Luri (Abogado)

© FRANCIS LEFEBVRE, S.A.  
LEFEBVRE-EL DERECHO, S.A.

Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid.

[www.efl.es](http://www.efl.es)

Precio: 131,04 € (IVA incluido)

ISBN: 978-84-17162-32-0

Depósito legal: M-33170-2017

Impreso en España

por Printing '94

Paseo de la Habana, nº 9-11. 28036 Madrid

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

**MEMENTO** **PRÁCTICO**  
FRANCIS LEFEBVRE

**Administrativo**

**2018**

Actualizado a 21 de noviembre de 2017



# Plan general

	<u>Número marginal</u>
Capítulo 1. Administración pública.....	50
Capítulo 2. Potestades administrativas.....	750
Capítulo 3. Actos administrativos.....	1100
Capítulo 4. Administrados.....	3100
Capítulo 5. Procedimiento administrativo común.....	3650
Capítulo 6. Procedimientos administrativos especiales.....	4200
Capítulo 7. Recursos administrativos.....	7850
Capítulo 8. Procedimientos de revisión de oficio.....	9850
Capítulo 9. Proceso contencioso-administrativo.....	10050
Capítulo 10. Recurso de amparo.....	12400
Capítulo 11. Tribunal Europeo de Derechos Humanos.....	12850
Capítulo 12. Otros mecanismos e instituciones al servicio de los ciudadanos.....	13000
Capítulo 13. Régimen jurídico administrativo del principado de Andorra.....	13150
Anexos.....	13250

## Tabla alfabética

# Abreviaturas

<b>AN</b>	Audiencia Nacional
<b>CC</b>	Código Civil
<b>CCom</b>	Código de Comercio
<b>CCA</b>	Consejo Consultivo de Andalucía
<b>CCCM</b>	Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha
<b>CCLR</b>	Consejo Consultivo de La Rioja
<b>CCNav</b>	Consejo de Navarra
<b>CCPA</b>	Consejo Consultivo del Principado de Asturias
<b>CCG</b>	Consejo Consultivo de Galicia
<b>CCCYL</b>	Consejo Consultivo de Castilla y León
<b>CEDH</b>	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos
<b>CEst</b>	Consejo de Estado
<b>CGPJ</b>	Consejo General del Poder Judicial
<b>CJAE</b>	Comisión Jurídica Asesora de Euskadi
<b>CJAGA</b>	Comisión Jurídica Asesora de Galicia
<b>CJAGC</b>	Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña
<b>CJCCV</b>	Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana
<b>CJRM</b>	Consejo Jurídico de la Región de Murcia
<b>Const</b>	Constitución Española
<b>CP</b>	LO 10/1995 que aprueba el Código Penal
<b>D</b>	Decreto
<b>DF</b>	Decreto foral
<b>DGRN</b>	Dirección General de los Registros y del Notariado
<b>DGSJE</b>	Dirección General del Servicio Jurídico del Estado
<b>Dict</b>	Dictamen
<b>EDJ</b>	El Derecho Jurisprudencia
<b>JACEN</b>	Junta Arbitral del Convenio Económico Estado-Navarra
<b>JACEPV</b>	Junta Arbitral del Convenio Económico Estado-País Vasco
<b>JARC</b>	Junta Arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos cedidos a las CCAA de régimen común
<b>JCA</b>	Juzgado contencioso-administrativo
<b>JCCA</b>	Junta Consultiva de Contratación Administrativa
<b>L</b>	Ley
<b>LBRL</b>	L 7/1985 de bases del régimen local
<b>LCSP</b>	L 9/2017 de contratos del sector público
<b>LEC</b>	L 1/2000 de enjuiciamiento civil
<b>LECr</b>	RD 14-9-1882. Ley de enjuiciamiento criminal
<b>LEF</b>	L 16-12-1954 de expropiación forzosa
<b>LF</b>	Ley foral
<b>LGP</b>	L 47/2003 general presupuestaria
<b>LGT</b>	L 58/2003 general tributaria
<b>LGT/63</b>	L 28-12-1963 general tributaria
<b>LH</b>	L 8-2-1946 hipotecaria
<b>LHL</b>	RDLeg 2/2004 reguladora de las Haciendas locales
<b>LJCA</b>	L 29/1998 de Jurisdicción contencioso-administrativa
<b>LOFAGE</b>	L 6/1997 de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado
<b>LOPJ</b>	LO 6/1985 del Poder Judicial
<b>LOTC</b>	LO 2/1979 del Tribunal Constitucional

<b>LPAC</b>	L 39/2015 de procedimiento administrativo común
<b>LRJPAC</b>	L 30/1992 de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común
<b>LRJSP</b>	L 40/2015 de régimen jurídico del sector público
<b>LS/76</b>	RD 1346/1976. Texto refundido de la Ley del suelo y ordenación urbana
<b>LS/92</b>	RDLeg 1/1992. Texto refundido de la Ley del suelo y ordenación urbana
<b>LS/98</b>	L 6/1998 del suelo y valoraciones
<b>LS/07</b>	L 8/2007 de suelo
<b>LS/08</b>	RDLeg 2/2008. Texto refundido de la Ley de suelo
<b>LS/15</b>	RDLeg 7/2015. Texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana
<b>NF</b>	Norma foral
<b>OM</b>	Orden ministerial
<b>RBEL</b>	RD 1372/1986 que aprueba el Reglamento de bienes de las entidades locales
<b>RD</b>	Real Decreto
<b>RDL</b>	Real Decreto-ley
<b>RDLeg</b>	Real Decreto legislativo
<b>REF</b>	D 26-4-1957 que aprueba el Reglamento de expropiación forzosa
<b>RGCAP</b>	RD 1098/2001 que aprueba el Reglamento general de contratos de las Administraciones públicas
<b>Rgto</b>	Reglamento
<b>RH</b>	D 14-2-1947 que aprueba el Reglamento hipotecario
<b>ROF</b>	RD 2568/1986 que aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales
<b>RSCL</b>	D 17-6-1955 que aprueba el Reglamento de servicios de las corporaciones locales
<b>TACRC</b>	Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
<b>TCJ</b>	Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales
<b>TCo</b>	Tribunal Constitucional
<b>TEAC</b>	Tribunal Económico Administrativo Central
<b>TEAL</b>	Tribunal económico administrativo local
<b>TEAR</b>	Tribunal económico administrativo regional
<b>TEDH</b>	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
<b>TJCE/TJUE</b>	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas / de la Unión Europea
<b>Tratado FUE</b>	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
<b>TRRL</b>	RDLeg 781/1986. Texto refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local
<b>TS</b>	Tribunal Supremo
<b>TSJ</b>	Tribunal Superior de Justicia
<b>UE</b>	Unión Europea

# Introducción

La decimocuarta edición de esta obra, el Memento Práctico Administrativo 2018, ve la luz tras un periodo de intensa **renovación de las disposiciones fundamentales** del ordenamiento jurídico-administrativo español. Un proceso que ha sido ciertamente profundo en algunos aspectos, no exento de complejidad y que aún se encuentra pendiente de culminar.

La aprobación y publicación de la L 39/2015, de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC), y de la L 40/2015, de régimen jurídico del sector público (LRJSP), ha supuesto, está suponiendo o va a suponer una renovación sustancial de los elementos esenciales del grupo normativo rector del régimen y de la actuación de las Administraciones públicas. Herederas en gran medida de las leyes que las nuevas derogaron (la L 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común; la L 6/1997, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado; la L 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, entre otras) e incorporando, modificados en su caso, contenidos normativos previamente reglamentarios -como en el caso de la regulación del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora o para el trámite de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial-.

La **entrada en vigor** de esas nuevas Leyes se produjo el **3-10-2016** (\*), tras una vacación legislativa de un año desde su publicación en el BOE, salvo en algunos de sus contenidos, en los que la vigencia tuvo lugar de manera inmediata o cercana a su publicación -como en sede de reforma del Texto Refundido de la Ley contratos del sector público-. Dista mucho de ser sencillo el tránsito de un grupo normativo, el precedente, al nuevo. Y ello por lo siguiente:

- En algunos importantes aspectos, la entrada en vigor tendrá lugar el **3-10-2018**: registro electrónico, registro electrónico de apoderamientos, registro de empleados públicos habilitados, punto general de acceso electrónico a la Administración, archivo único electrónico.
- Ciertas disposiciones derogadas (L 28/2006, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos), permanecerán siendo aplicables hasta la finalización del correspondiente periodo de adaptación (hasta **3-10-2019**).
- El Reglamento para el ejercicio de la **potestad sancionadora** (RD 1398/1993), si bien se deroga, ha podido considerarse aplicable hasta **3-10-2017**, como consecuencia del juego de la disp.final 5ª LPAC, que abrió un plazo de un año para la adaptación o adecuación de los reglamentos y normas reguladoras de los «procedimientos normativos» existentes, a la nueva regulación legal. Y ello tanto directamente, como por vía indirecta, en tanto que a la regulación contenida en dicho reglamento se remiten expresa o implícitamente numerosas disposiciones legales y reglamentarias, generales o sectoriales, estatales, autonómicas, forales o locales, a efectos de integrar su propio contenido.
- Situación parecida y por igual periodo ha sido la del Reglamento de procedimientos de las Administraciones públicas en materia de **responsabilidad patrimonial** (RD 429/1993).
- Se abrió igualmente un plazo de un año para la **adecuación de disposiciones estatales o autonómicas** a la LRJSP, que han seguido por ello en vigor con su contenido concordante con el grupo normativo anterior.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, así como la aplicabilidad transitoria a multitud de procedimientos administrativos en trámite del grupo normativo precedente, en la edición precedente de esta obra se siguió el criterio de tomar en consideración, cuando resultaba preciso o conveniente, tanto el nuevo régimen legal como el anterior -en algunos casos diverso, en otros semejante-, efectuando en general, **doble referencia normativa**: norma vigente y norma inmediatamente precedente. En la presente edición, sin embargo, y superado ya el primero de los periodos transitorios, se ha omitido, como regla, la referencia a regímenes precedentes, salvo en aquellos ámbitos en los que, por su vigencia transitoria ampliada, por su complejidad o por resultar indirectamente aplicables, se ha mantenido su exposición o referencia.

Semejante criterio se ha seguido, en sede contencioso-administrativa, respecto de la **nueva regulación del recurso de casación**, derivada de la LO 7/2015, con vigencia desde 23-7-2015, así como, matizadamente, en relación con las reformas incorporadas a la L 58/2003, general tributaria, por la L 34/2015; en cuanto a aquella, centrando ya la exposición en el nuevo tratamiento del recurso, con acogida de los criterios jurisprudenciales que van emanando del Tribunal Supremo y que eran aún inexistentes en la edición anterior.

Se ha incorporado, asimismo, el nuevo régimen de la Ley de **contratos del sector público** e incorporación de directivas, cuya vigencia se iniciará en unos meses desde la publicación de esta obra, y del Proyecto de Ley de contratos en sectores específicos (agua, electricidad, transporte y servicios postales), en tramitación parlamentaria a la fecha de cierre de esta edición.

En definitiva, la presente edición de esta obra trata de responder -como la precedente- a un momento en el que, vigente una legislación nueva y, en bastantes aspectos, novedosa, no cuenta con desarrollo reglamentario adaptado o aprobado conforme a ella; en el que se abren periodos de mayor o menor extensión de vigencia extendida de disposiciones derogadas, algunos de los cuales ya han culminado; en el que no es claro aún cuáles serán los criterios aplicativos de las nuevas disposiciones en esta fase intermedia o transitoria, aunque se van estableciendo paulatinamente; en la que algunos elementos relevantes del nuevo régimen no han entrado en vigor, sino que lo harán de forma diferida; en el que, aunque todavía penden procedimientos, procesos y recursos sometidos al grupo normativo en trance de superación, son ya muchos los sometidos al nuevo; y en el que, además, muy numerosas leyes o disposiciones reglamentarias sectoriales de reciente aprobación se apoyan directamente en las normas legales en trance de sustitución.

Todo ello ha llevado a una **consideración unitaria o global** de las figuras y materias estudiadas, engarzando lo nuevo con lo precedente, respecto de lo que supone, en general, «un punto y seguido», no un «punto y aparte».

(\*) El criterio que se ha seguido para fijar la **fecha de entrada en vigor** responde al siguiente razonamiento: La LPAC y LRJSP se publicaron en el BOE de 2-10-2015, con entrada en vigor al año, en general. El plazo de un año, conforme al CC art.5, se computa de fecha a fecha, siendo la segunda o fecha final, la equivalente a la primera, o fecha inicial. Luego, se cuenta de 2-10-2015 a 2-10-2016. Entendemos que el último día, equivalente al inicial del cómputo, queda incluido en el plazo, que tiene naturaleza sustantiva, no procesal. Por ello, la vigencia comienza, al siguiente, el 3-10-2016. En suma, el 2-10-2016 siguen vigentes la L 30/1992, la LOFAGE y demás disposiciones, hasta las 24:00 horas.

En ningún caso resulta de aplicación a este tipo de plazos la doctrina jurisprudencial, ahora positivizada en la LPAC, conforme a la cual en los plazos procesales o preprocesales (recursos administrativos, interposición del contencioso-administrativo) la regla anterior sustantiva se corrige, de forma que el plazo fijado por meses finaliza el día equivalente al de la notificación del acto o resolución recurrida, para evitar que se añada un día al plazo interpositivo.

## CAPÍTULO 1

## Administración pública

Sección 1	Consideraciones generales .....	60
Sección 2	Principios de la Administración pública .....	70
Sección 3	Diferencia de otras figuras, órganos y organizaciones .....	220
Sección 4	Administración por razón del territorio .....	260
	I. Administraciones de base territorial .....	265
	II. Administraciones de base no territorial o Administración institucional. Sector público institucional .....	550
Sección 5	Administración corporativa .....	650
Sección 6	Administración electoral .....	680

50

Las Administraciones públicas se pueden definir como aquellas organizaciones burocráticas instrumentales destinadas a la **gestión y ejecución efectiva** de las opciones y decisiones políticas del Gobierno o de los respectivos Gobiernos que dirigen la política exterior e interior a escala comunitaria europea, estatal, autonómica o local, mediante la **actuación de potestades administrativas** reconocidas en exclusiva a las mismas por el ordenamiento jurídico, con objeto de satisfacer el interés público y/o general.

51

**Precisiones** Las **principales normas** reguladoras del régimen jurídico de la Administración y del procedimiento administrativo son:

- la L 39/2015, reguladora del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC); y

- la L 40/2015, del régimen jurídico del sector público (LRJSP).

Aunque fueron publicadas el 2-10-2015, se estableció para ambas leyes una vacación legislativa de un año desde su fecha de publicación -2 años en algunos aspectos, o 2 años desde su entrada en vigor general, en otros-, por lo que están en vigor desde el 3-10-2016 (3-10-2017 o 3-10-2018 en ciertos ámbitos).

Estas leyes suponen la **derogación y sustitución** de gran parte de la normativa anterior reguladora de la materia, fundamentalmente, de la LRJPAC, de la L 11/2007, de la LOFAGE y de la L 28/2006, además de otras disposiciones legales y reglamentarias.

## SECCIÓN 1

## Consideraciones generales

Como **notas fundamentales** de las Administraciones, pueden reseñarse las siguientes:

60

**a)** Dependen siempre de la dirección superior de una instancia de legitimación y naturaleza políticas. La estructura política superior se funda siempre en un **principio de legitimación democrática** (Const art.1, 6, 13, 23, 97 y 137).

**b)** Se encuentran sometidas a ciertos **principios jurídico-administrativos** (nº 71 s.).

**c)** Tienen **carácter instrumental**, puestas al servicio de los intereses de los ciudadanos (TS 18-3-93, EDJ 2723). Sin embargo, no toda organización que, en definitiva, preste servicio al sistema o a los ciudadanos, es Administración pública. Quedan fuera del concepto los denominados **órganos constitucionales** cuya existencia responde a una finalidad específica diseñada constitucionalmente, sin perjuicio de que algunos de sus actos puedan ser considerados materialmente administrativos. Por el contrario, se incluyen ciertas estructuras de base privada o corporativa, en cuanto desempeñen determinadas funciones de carácter público: la Administración corporativa (nº 650 s.).

**d)** Son titulares de su respectivo **patrimonio**, así como sujetos pasivos de **tributos** ajenos y activos de tributos propios, como titulares de personalidad jurídica propia e independiente.

**Precisiones** **1)** No cabe identificar los conceptos de **sector público** y Administración pública (TS 26-1-95, EDJ 2096; AN 14-1-99, EDJ 81007), así como tampoco los de órgano administrativo y Administración.

**2)** La organización del **Movimiento Nacional** no tenía consideración de Administración pública (TS 3-3-89, EDJ 2407; AN 1-2-01).



- 62 Régimen jurídico** Las Administraciones públicas se encuentran investidas de un régimen jurídico especial y exorbitante que significa, en muchos aspectos, la **derogación subjetiva de las normas comunes** aplicables al resto de los sujetos de Derecho. Este régimen implica asimismo la atribución a las mismas de potestades administrativas (nº 750 s.). Lo que supone:
1. Ejecutividad y ejecutoriedad de sus actos, autotutela. Es decir, aptitud para producir **títulos de actuación**, que se presumen válidos, ejecutables forzosamente sin auxilio judicial. Ello supone una excepción al principio general de la paz jurídica (García de Enterría, Tomás Ramón Fernández).
  2. Capacidad de aprobación de normas jurídicas en forma de disposiciones generales de carácter obligatorio. Es decir, **titularidad de potestad reglamentaria**, que convierte a las Administraciones públicas no solo en sujetos sometidos al ordenamiento jurídico, sino en creadores activos del mismo (nº 802).
  3. **Control jurisdiccional** de sus actos por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (nº 10050 s.).
  4. Régimen especial de ejecución de **resoluciones judiciales condenatorias**, al resultar inembargables los bienes de dominio público (Const art.132) y los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio o función pública, cuando sus rendimientos o producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines diversos, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general (LGP art.23.1; L 33/2003 art.8 -a contrasentido- y 30.3; TCo 166/1998, relativa a corporaciones locales).
- 64 Personalidad jurídica unitaria** (LRJSP art.3.4) Cada una de las Administraciones públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única (TS 30-9-95, EDJ 6608; 10-2-99, EDJ 3625). Ello supone que:
- Son **titulares de derechos subjetivos y obligaciones**, además de las antes citadas potestades, con las que aquellos no se pueden confundir (nº 750 s.).
  - Tienen **capacidad jurídica y capacidad de obrar**; y, por ello, capacidad para ser parte procesal y capacidad procesal en sentido técnico, capacidad contractual, para suceder mortis causa (CC art.956 s.).
  - Los **órganos administrativos** (nº 2520) simples o complejos, y las unidades administrativas que los componen, carecen de personalidad jurídica y no son sujetos de Derecho, sino que se integran en la personalidad de la Administración a la que pertenecen.
  - Su capacidad se limita a la necesaria para el desempeño de la función propia, que es necesariamente genérica en el caso de las Administraciones territoriales y necesariamente concreta en el de la Administración institucional. Las **potestades y competencias** administrativas que, en cada momento, tengan atribuidas cada Administración y sus organismos públicos por el ordenamiento jurídico, determinan la capacidad de obrar de una y otros. Este principio se contenía en la derogada LOFAGE art.2.4 derog LRJSP. No se contiene un precepto similar en la LRJSP ni en la LPAC, que delimite la capacidad de obrar de las Administraciones públicas por remisión a su acervo de potestades y competencias, pese a lo cual, el principio ha de mantenerse.
- Precisiones** 1) La personificación, como instrumento de la **potestad autoorganizatoria**, no puede emplearse por los entes públicos para eludir el cumplimiento de los deberes resultantes del ordenamiento o exonerarse de sus obligaciones frente a los administrados (TS 4-6-92, EDJ 5745; 25-10-96, EDJ 7052, ambas en relación con la creación por un ente territorial de personas jurídico-públicas dependientes).
- 2) En relación con la personalidad y capacidad jurídica de la **Unión Europea**, hay que tener en cuenta que:
- Hasta 1-1-2009, la Unión Europea como tal no ostenta personalidad jurídica, sino que esta ha correspondido a cada comunidad -la Comunidad Europea, que se extingue en esa fecha; la CECA, extinguida en 2002; EURATOM-, reconociéndose aquella como consecuencia del Tratado de Lisboa.
  - Algunas instancias de la Unión ostentan personalidad propia, que viene reconocida expresamente: p.e. el Banco Europeo de Inversiones (Tratado FUE art.308.1).
  - La capacidad de la Unión es en cada Estado tan amplia como la máxima reconocida a las personas jurídicas (Tratado FUE art.335). Ello supone reconocer a la Administración de aquellas la capacidad propia de las Administraciones públicas internas, así como sus prerrogativas (Tratado FUE art.343).
- 66 Actividad de las Administraciones públicas** La actividad de las Administraciones públicas se descompone en ámbitos o tipos diversos, en función de sus caracteres o finalidad:
- **servicio público** (satisfacción de necesidades públicas o generales mediante actuación directa o indirecta de la Administración en la prestación de servicios);
  - **policía** (forma de actividad administrativa, de carácter coactivo, encaminada a mantener el orden público a través de la limitación de la actividad de los particulares -Garrido Falla-);

– **fomento** [actividad administrativa dirigida a proteger y favorecer ciertas actividades de los particulares que se reputan de interés general o que satisfacen necesidades públicas, sin empleo de coacción ni prestación de servicios públicos -Jordana de Pozas-].

Al margen de estas manifestaciones se sitúa, en ocasiones, la **actividad industrial** o la de **producción/comercialización** de bienes y servicios, desarrollada por lo general a través de entidades de forma jurídica privada.

En general, el Derecho administrativo ya no aspira solo a la defensa del ciudadano frente a las injerencias indebidas de los poderes públicos sino también a conseguir una Administración pública prestadora con eficacia de servicios públicos. La implantación del **servicio público** es, sin embargo, **discrecional**. Al respecto ha de distinguirse entre la creación del servicio y la admisión al mismo, pues en aquella existe una manifiesta discrecionalidad, en relación directa con las posibilidades económicas existente, mientras que en el acceso al servicio ya implantado aparecen reglas jurídicas más precisas, entre las que destacan las exigencias del principio de igualdad (TS 26-2-90, EDJ 2102).

**Clasificación según la función desarrollada** En consideración de la función desarrollada, la Administración puede ser:

- Activa**, en caso de que desarrolle actuaciones ejecutivas y ejerza efectivamente potestades administrativas, formulando declaraciones de voluntad constitutivas de actos administrativos, en sentido estricto, o aprobatorias de disposiciones generales.
- Consultiva**, en caso de que su misión consista en la emisión de informes y dictámenes y en el desarrollo, en general, de actividades de asesoramiento de la Administración activa.
- Revisora**, en el supuesto de que su función sea la de revisar el contenido de los actos emanados de otros órganos o de otras Administraciones públicas. Si bien un órgano o instancia administrativa puede pertenecer, exclusivamente, a alguno de estos tipos (p.e. el Consejo de Estado -de carácter exclusivamente consultivo; o los órganos económico-administrativos-únicamente revisores), cabe que un mismo órgano desarrolle actividades de carácter activo, revisor, e incluso, consultivo.

68

## SECCIÓN 2

# Principios de la Administración pública

A. Legalidad.....	75
B. Organización.....	85
C. Funcionamiento.....	90
D. Relación entre Administraciones públicas.....	120

70

Las Administraciones públicas se someten a los principios que se exponen a continuación, los cuales quedan reconocidos en la siguiente **normativa**:

• **Normativa estatal**: Const art.91 y 103; LRJSP art.3, 4, 54, 81 y 140; LOFAGE art.4 y 5; LGT art.3 y 178; L 22/2006 art.2 y 19; L 2/2011 art.4 (en relación con la potestad reglamentaria: nº 800); L 2/2011 art.32 s. (sobre la eficiencia y sostenibilidad presupuestaria); L 2/2014 art.3; LO 4/2015 art.6 (sobre seguridad ciudadana).

• **Normativa autonómica**: L Andalucía 9/2007 art.3; DLeg Aragón 2/2001 art.5 y 43 s.; L Aragón 1/2011 art.5; L Aragón 5/2013 art.4; L Baleares 3/2003 art.3.1; L Baleares 23/2006 art.9; L Baleares 4/2011 art.3 s.; L Canarias 14/1990; L Cantabria 6/2002 art.42 y 102; L Castilla y León 3/2001 art.31; L Castilla y León 7/2013 art.21 s.; L Cataluña 13/1989 art.54.1; L Cataluña 26/2010 art.31; L Extremadura 1/2002 art.46; L Galicia 1/1983 art.36.2; L Galicia 16/2010 art.4; L La Rioja 3/2003 art.3 s.; L La Rioja 4/2005 art.3; L La Rioja 10/2013 art.7 s.; L Madrid 1/1983 art.37; L Murcia 7/2004 art.3; L Murcia 2/2014 art.4; LF Navarra 15/2004 art.3; LF Navarra 11/2012 art.4; L País Vasco 7/1981 art.53 s.; NF Araba 52/1992 art.77; NF Bizkaia 3/1987 art.57; NF Gipuzkoa 6/2005 art.62; L C.Valenciana 5/1983 art.65.

Los **principios reguladores de la actividad administrativa** han quedado concentrados en la LRJSP, que de manera separada establece los principios generales (LRJSP art.3), los principios de intervención de las Administraciones públicas para el desarrollo de una actividad (LRJSP art.4), los principios de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LRJSP art.54), los principios generales de actuación del sector público institucional, del que forman parte entes administrativos (LRJSP art.81), y los principios generales de las relaciones interadministrativas (LRJSP art.140). Del mismo modo, se refiere a los principios de la potestad sancionadora (LRJSP art.25 s.) y a los principios de la responsabilidad administrativa (LRJSP art.32).

71

## A. Legalidad

(Const art.9.1; LRJSP art.3)

- 75** En su acepción general, debe entenderse en el sentido de **vinculación de la Administración al Derecho** positivo, al bloque de la legalidad -compuesto por normas supralegales, legales y reglamentarias-, o como sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. De esta forma, no hay ningún espacio libre de norma en el que la Administración pueda desenvolverse de manera ajurídica, al margen del Derecho (TS 30-6-94, EDJ 11452; 17-3-94, EDJ 2477; 5-11-01, EDJ 50114). El Derecho objetivo no solo limita la actividad de las Administraciones públicas, sino que la condiciona a la existencia de una **norma jurídica** que en cada caso permita la actuación administrativa, que deberá someterse a aquella (TS 3-1-79, EDJ 5006; TSJ Cantabria 18-10-02, EDJ 65014). En el campo de la **potestad sancionadora**, el principio de legalidad presenta una especial intensidad (nº 925 s.).
- 76** **Precisiones** El principio de legalidad implica:
1. La sumisión de los actos administrativos concretos a las disposiciones de carácter general, legales y reglamentarias (TS 9-2-87). Con él enlaza la **seguridad jurídica** proscribiendo soluciones no fundadas en las normas sustantivas o procesales de aplicación, al igual que el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos; y, con todos ellos, se relaciona el rechazo general a que en ningún caso ha de producirse **indefensión** para las personas mediante el actuar de la Administración (TS 16-6-94, EDJ 11476).
  2. Este principio, y los preceptos constitucionales en que se basa, son **origen inmediato de derechos y obligaciones** para los ciudadanos y para la Administración y no meros principios programáticos (TS 9-6-94, EDJ 11525; 17-3-94, EDJ 2477; 3-2-94, EDJ 862).
  3. Las **competencias** de los órganos de las Administraciones públicas no pueden ser algo ambiguo e ilimitado derivado de una genérica posición de supremacía, sino que se precisa una norma atributiva concreta, sin la cual la autoatribución por vía de hecho de una competencia no prevista en la norma puede entenderse como generadora de la nulidad de pleno derecho -LPAC art.47.1.b- (TS 23-6-94).
  4. Mientras que para los particulares «todo lo no prohibido está permitido», la validez de las actuaciones de las Administraciones públicas exige la **previa habilitación normativa** que las permita. De forma que, para ellas, lo no permitido, expresa o implícitamente, está prohibido.
  5. Prohibición de áreas de actuación administrativa inmunizadas al o exentas del **control jurisdiccional** (TCo 238/1992; TSJ Cataluña 15-6-99, EDJ 80921), sin perjuicio del respeto a la discrecionalidad técnica de la Administración pública (TCo 353/1993).
  6. La aplicación al ámbito del Derecho administrativo del principio general de **prohibición del enriquecimiento injusto** (TS 18-2-04, EDJ 6088). Por ejemplo, en materia de reintegro de subvenciones por falta de cumplimiento de sus fines.
  7. Sujeción al mismo de la **Administración corporativa**, en su faceta pública. Sus acciones solo son válidas si responden a una anterior previsión normativa. Por ello no es válido el acuerdo de aprobación de cuotas de una junta de compensación sin tal apoyo (TSJ Madrid 16-3-05, EDJ 85233).
  8. Exigencia de previsión legal específica para el desarrollo de actuaciones públicas que impliquen injerencia en la **esfera de la vida privada** o intimidad de los administrados (TCo 233/2005; 207/1996; TEDH 18-2-03 58496/00, asunto Prado Bugallo c. España; 12-5-00 35394/97, asunto Khan c. Reino Unido; 25-3-98 23224/94, asunto Kopp c. Suiza; 24-4-90 11801/85, asunto Kruslin c. Francia).
- 77** En sede reglamentaria rige la **vinculación positiva**, que es la existente en la relación entre ley y reglamento: este desarrolla y complementa, en lo permitido por la ley, lo definido por el legislador. Frente a ella, respecto de las **entidades locales** se ha sostenido la denominada «teoría de la vinculación negativa», en sede de principio de legalidad, que estas entidades guardarían con la ley de cobertura, en relación con su poder de ordenanza. La vinculación negativa supondría la posibilidad de regular lo no prohibido por aquel. Se expresa al establecer que las ordenanzas en ningún caso pueden contener preceptos opuestos a las leyes (TRRL art.55; CESt Dict 23-2-95).
- 79** **Doctrina de los poderes implícitos** Conforme a esta doctrina, a salvo de aquellos ámbitos en los que se exija una atribución competencial específica y completa -p.e, la potestad sancionadora (CESt Dict 2079/1999)-, la asignación de competencia para desarrollar una actuación administrativa implica la de aquellos poderes natural e implícitamente derivados de o inherentes al poder o competencia atribuidos, que pueden considerarse consustanciales a la competencia de que se trate y por ello, genéricamente comprendidos en ellos. Los **poderes públicos** no solo están habilitados para el ejercicio de las potestades que el ordenamiento expresamente les atribuye, sino también, implícitamente, para el de las **facultades necesarias** para la efectividad de aquellas (TS 8-11-96, EDJ 8381). De este modo, la persona

jurídico-pública o el órgano, según los casos, habilitado para ejercer estos tiene también capacidad para actuar aquella competencia o poder intermedio o derivado natural o instrumentalmente ligado al poder atribuido, preciso para la efectividad de este. Bien entendido, sin lesión del principio de legalidad.

Lo anterior debe cohererse con la vinculación positiva derivada del principio de legalidad que es inherente a la exigencia misma de la juridicidad del obrar de las Administraciones públicas. Tal vinculación supone que la Administración no tiene otros poderes que los que le hayan sido atribuidos -de forma genérica o específica- por la ley o, por delegación de esta, por el reglamento. Los llamados poderes implícitos, cuando existen, son poderes latentes, **subyacentes**, que descubre el intérprete, porque están ya ahí, atribuidos por el ordenamiento jurídico, aunque no por el componente escrito de este, sino por ese otro componente al que se refiere Const art.103.1, al referirse a la sujeción a la ley y al Derecho (TS 30-1-02, EDJ 5795). Es decir, si el principio de legalidad limita una aplicación inadecuada del poder implícito en cuanto incompatible con la vinculación positiva de la Administración a la atribución normativa de capacidad de actuación, no excluye la vigencia de la doctrina expuesta, entendida en los términos indicados: como mecanismo que permite considerar atribuidos a una Administración, que ostenta indudablemente competencia para actuar, aquellas **facultades instrumentales** o derivadas que se amparan genéricamente en la atribución competencial existente aunque no se determinen de manera expresa y concreta. En este sentido, TS 10-12-98 (EDJ 34250), estos poderes se consideran compatibles con la vinculación expuesta (TS 10-12-98, EDJ 34250; TSJ Cataluña 30-5-96).

Se trata en definitiva de una aplicación al Derecho administrativo del principio general del Derecho *accessorium sequitur principale* (CC art.1.1 y 1.4).

- Precisiones** 1) La doctrina de los poderes implícitos puede aplicarse a la actuación de un **consejo regulador de denominación de origen vitivinícola** que ostenta competencia L 24/2003 para establecer los requisitos del etiquetado de los productos amparados, lo que supone una atribución implícita de la capacidad necesaria para desarrollar, sin carácter sancionador, las funciones administrativas inherentes a aquella competencia en materia de control previo u autorización de etiquetas, sin los cuales el ejercicio de la misma no es posible o no lo es de manera completa.
- 2) En relación con ciertas actuaciones de alcance represivo-prohibitivo y **tinte sancionador**, se considera que esta doctrina es contraria al principio de legalidad, el cual justifica y legitima la atribución de potestades a la Administración en nuestro ordenamiento (TSJ Madrid 21-1-03, EDJ 25932; 17-12-03, EDJ 213078; 26-5-04, EDJ 101748).
- 3) El Consejo de Estado considera que la potestad sancionadora para asegurar la eficacia real de las **ordenanzas** es inherente o implícita a la potestad de la ordenanza (CEst Dict 1741/1994).
- 4) El **interés público** o la gravedad de una situación pueden justificar la aplicación de esta doctrina (CEst Dict 2079/1999, en relación con el «problema de las vacas locas»).
- 5) La doctrina de los poderes implícitos no es operativa en el marco de la distribución competencial **Estado-comunidades autónomas** por ser incompatible con el sistema constitucionalmente establecido, ya que equivaldría a admitir que los diversos entes territoriales pueden ejercer, no solo las competencias que la Constitución y los estatutos de autonomía les atribuyen, sino las que, a pesar de corresponder a otros entes, se considera que resultan necesarias para el ejercicio de las propias o «sustantivas» (TCo 10/1998; CCA Dict 169/2000).
- 6) En ocasiones, la norma o **acto atributivo de competencia** recoge una cláusula que expresa esta doctrina, afirmando que las competencias a las que se refiere el precepto atributivo correspondiente engloban todas las inherentes, previas, accesorias, secundarias y consiguientes que su ejecución requiera (p.e. Estatutos de la Gerencia de Urbanismo de Málaga art.2).

81

## B. Organización

Dentro de los principios de organización se incluyen los siguientes:

a) **Jerarquía**. Se entiende por jerarquía la relación entre órganos desconcentrados de un mismo ente (García Trevijano), conforme a la cual el inferior se somete al criterio del superior. Es la estructuración que se establece de los distintos órganos de un mismo ramo de una Administración pública dotados de competencia propia, mediante su **ordenación escalonada**, en virtud de la cual los superiores pueden ordenar y fiscalizar la actuación de los inferiores, así como resolver los conflictos entre ellos, con el objeto de conseguir la unidad de actuación de todos ellos (Entrena Cuesta) (TSJ Galicia 28-4-99, EDJ 80943).

No es jerarquía la **tutela administrativa**: a diferencia del principio de la jerarquía en la organización administrativa (funcionalidad de trabajo y misión entre órganos de idéntica competencia material), la tutela se realiza entre entes y sujetos jurídicos diferentes (TS 10-6-81, EDJ 5818). Por ejemplo: entre una Administración pública territorial y sus organismos autónomos.

- b) **Descentralización** funcional.
- c) **Desconcentración** funcional y territorial (TS 4-1-91).

85

d) Economía, suficiencia y **adecuación** estricta de los medios a los fines institucionales (TS 4-1-91).

e) Simplicidad, **claridad** y proximidad a los ciudadanos.

f) **Coordinación** (TCo 32/1983; 144/1985; 27/1987; 227/1988; TS 7-4-97, EDJ 2816). Este principio se desenvuelve en una doble perspectiva desde el plano organizativo:

– como rector de las relaciones interorgánicas de cada Administración pública, en cuyo caso es elemento esencial y necesario de la estructuración orgánica de la misma (CEst Dict 44469/1982; TS 13-2-97, EDJ 1411; 2-3-98, EDJ 1227); y

– como principio de relación entre las diversas Administraciones públicas.

Por otra parte, los problemas de coordinación son internos y sus deficiencias no son repercutibles en el administrado (CEst Dict 44426/1982; TS 13-2-97, EDJ 1411; 2-3-98, EDJ 1227).

**Precisiones** 1) El principio de coordinación no equivale plenamente a la **actividad de coordinación** (CGC Dict 40).

2) Se cumple el de **economía**, aplicando -a petición del contribuyente- el importe de una devolución tributaria a favor del interesado como garantía del aplazamiento de ingreso solicitado por el mismo, con la consiguiente reducción de trámites.

## C. Funcionamiento

**90** Con el mismo **rango**, si bien algunos se desarrollan con mayor intensidad, integran este grupo de principios los siguientes:

- Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- Programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados.
- Responsabilidad por la gestión pública.
- Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
- Cooperación y coordinación con las otras Administraciones públicas.
- Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados (nº 92).
- Servicio efectivo a los ciudadanos (nº 94).
- Objetividad y transparencia de la actuación administrativa (nº 96).
- Buena fe (nº 102).
- Confianza legítima (nº 108).
- Los relativos a la Administración electrónica (nº 116).

**Precisiones** 1) Toda la actuación de los poderes públicos se somete al principio transversal de **igualdad de trato y de oportunidades** entre hombres y mujeres, de modo que las Administraciones lo han de integrar de forma efectiva en la adopción de sus disposiciones normativas, definición y presupuesto de políticas públicas y desarrollo conjunto de todas sus actividades (LO 3/2007 art.15).

2) Puede afirmarse también la existencia, en conexión con los anteriores, de un **principio de menor intervención** (LRJSP art.4) o intervención mínima, conforme al cual las Administraciones públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deben elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias (nº 1614, nº 3319, nº 3734). Este principio de mínima intervención de las Administraciones públicas para el desarrollo de una actividad debe ponerse en conexión con otras normas liberalizadoras de la actividad económica (L 17/2009; L 20/2013).

3) En Baleares se proclama el **principio de la buena administración y gobierno**, comprensivo a su vez de los principios siguientes: orientación a la ciudadanía, participación, información administrativa, calidad normativa, transparencia, eficacia y eficiencia, simplicidad y comprensión, gestión del conocimiento, calidad y mejora continua, anticipación y celeridad, integridad, gobernanza, responsabilidad y rendición de cuentas, responsabilidad social, igualdad y accesibilidad (L Baleares 4/2011 art.3 s.). Este mismo principio está también codificado en otras normas autonómicas (L Cataluña 26/2010 art.22).

**92** **Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados** (Const art.31; LRJSP art.3.1.h) La eficacia no solo se refiere a la actuación administrativa en general sino también a su **vertiente económica** (TS 21-11-90). Sin embargo, el principio de eficacia no puede responder a una concepción meramente economicista (TSJ Murcia 30-10-96). Se predica no solo de cada Administración, sino del completo entramado de los servicios públicos (TCo 27/1987), lo que permite o impone la creación de cauces interadministrativos de cooperación.

En este campo, proliferan en las diferentes Administraciones públicas órganos como observatorios de la calidad de los servicios o servicios de **control de calidad y evaluación**.

Debe tenerse en cuenta al respecto el Libro Blanco de los servicios públicos elaborado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

**Precisiones** 1) El establecimiento de controles sobre los **empleados públicos** para verificar el cumplimiento de sus obligaciones se legitima desde la perspectiva de la satisfacción del principio de eficacia (TSJ Cantabria 10-1-03, EDJ 263123).

2) Una actuación no viola este principio por no haberse obtenido con ella el **resultado pretendido** (TSJ Madrid 26-1-01)

**Servicio efectivo a los ciudadanos** (LRJSP art.3.1.a) Se concreta en asegurar a los ciudadanos:

- a) La **efectividad** de sus derechos cuando se relacionen con la Administración.
- b) La continua **mejora** de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por los Gobiernos respectivos y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad.
- c) El **desarrollo de actividad** por parte de las Administraciones públicas y organización de las mismas, de manera que los ciudadanos puedan resolver sus asuntos, ser auxiliados en la redacción formal de documentos administrativos y recibir información de interés general por medios telefónicos, informáticos y telemáticos; puedan presentar **reclamaciones** sin el carácter de recursos administrativos, sobre el funcionamiento de las dependencias administrativas; puedan conocer toda la información precisa de organización, competencias, procedimientos, etc., a los efectos de sus relaciones con la respectiva Administración pública.

**Precisiones** 1) Este principio se formula como de servicio al interés general, en el ámbito de la acción y del **servicio exterior del Estado**, que se han de orientar a la prestación de un servicio público de calidad y a la defensa de los intereses y promoción de la imagen de España, así como a la asistencia y protección de los españoles, y al apoyo a la ciudadanía española y a las empresas españolas en el exterior (L 2/2014 art.3.g).

2) Es manifestación de este principio el de **simplificación administrativa de trámites, procedimientos y cargas**, así como el de no incremento de estas, de modo que las Administraciones públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias creen nuevas cargas administrativas para las empresas deben asegurarse de eliminar, al menos, una carga existente de coste equivalente (L 14/2013 art.34; L La Rioja 10/2013 art.7 s.).

3) Previamente, la LOFAGE ordenaba, para la Administración General del Estado, que todos los ministerios mantuviesen permanentemente actualizadas y a disposición de los ciudadanos, en las **unidades de información** correspondientes, el esquema de su organización y la de los organismos dependientes, y las **guías informativas** sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones aplicables en el ámbito de la competencia del ministerio y de sus organismos públicos (LOFAGE art.4.3). Es un precepto que no se ha trasladado a la LRJSP, aunque el más elemental principio de **buena administración** obliga a todas las Administraciones públicas a facilitar información completa, actualizada y comprensible sobre su organización y sus procedimientos, ya que todo ello conforma una suerte de mastodonte difícilmente aprehensible para el administrado medio.

**Objetividad de la actuación administrativa** (LRJSP art.3.1.c) En relación con el principio de objetividad:

- a) La característica inherente a la función administrativa es la objetividad, que equivale a imparcialidad o **neutralidad**, de tal forma que cualquier actividad ha de desarrollarse en virtud de pautas estereotipadas, no de criterios subjetivos (TS 19-5-90).

La **generalidad** de los asuntos que conforman el ámbito de actuación de las Administraciones públicas excluye necesariamente cualquier perspectiva parcial, tanto si proviene de la propia organización burocrática o de sus agentes, como si tiene un carácter sectorial dentro de la sociedad, aun cuando en principio pueda ser absolutamente legítima. Son manifestaciones de lo anterior el principio de igualdad, la exclusión relativa de la autonomía de la voluntad, así como la exclusión completa del voluntarismo o decisionismo, y de la arbitrariedad (TS 21-11-90).

- b) En el ámbito de **relaciones contractuales** se infringe el principio de objetividad y el de igualdad cuando en la contratación de una campaña institucional se excluye a un periódico en concreto, con tirada superior y tarifas que no exceden de las de otros diarios con los que se había contratado la publicidad (TS 13-3-91, EDJ 2785; 14-1-88, EDJ 236; 8-7-87, EDJ 5525).

- c) Son **mecanismos de articulación práctica** de este principio: el régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, así como de los altos cargos, concejales, etc.; y el régimen de abstención y recusación (LRJSP art.23 y 24).

**Transparencia de la actuación administrativa** (LRJSP art.3.1.c; L 19/2013) Las Administraciones públicas deben respetar el principio de transparencia de la actuación administrativa. Además, se reconoce el **derecho de los ciudadanos** en sus relaciones con las Administraciones públicas al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la L 19/2013 y en el resto del ordenamiento jurídico (LPAC art.13.d).

94

96

98



En relación con esta materia, la Ley de transparencia, acceso a la información administrativa y buen gobierno establece, con **aplicación** a todas las Administraciones públicas, fundaciones y entidades del sector público, que quienes presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas están obligados a suministrar a la Administración, organismo o entidad a la que se encuentren vinculados, previo requerimiento, toda la **información** necesaria para el cumplimiento por aquellos de las obligaciones de información que les son exigibles.

Este deber se extiende a los **adjudicatarios de contratos** del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato.

Los sujetos sometidos al ámbito de aplicación de la ley han de **publicar periódicamente** la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública, sin perjuicio de lo establecido en disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad y con aplicación de límites al derecho de acceso a la información pública y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal (L 19/2013 art.11 y 12). A este respecto, cuando la información contenga **datos especialmente protegidos**, la publicidad solo se llevará a cabo previa disociación de los mismos.

La información sujeta a las obligaciones de transparencia se ha de publicar en las correspondientes **sedes electrónicas y páginas web** y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos. Dichos sujetos publicarán información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa de aplicación y su estructura organizativa, incluyendo un organigrama actualizado que permita identificar a los responsables de los diferentes órganos.

Asimismo, las Administraciones públicas han de publicar los **planes y programas** anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su **grado de cumplimiento y resultados** deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración.

**Precisiones** 1) La L 19/2013 también es de **aplicación**:

- a las corporaciones de Derecho público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho administrativo;
- a la Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas;
- al Banco de España, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho administrativo;
- a las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades públicas a las que se aplica la Ley sea superior al 50%;
- a las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades; y
- en los aspectos relativos a suministro de información, a los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales y a las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

2) La Administración General del Estado ha de desarrollar un **Portal de la Transparencia**, dependiente del ministerio del ramo de Presidencia, que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información a que se refiere la ley.

3) En el campo de la **acción exterior** también se afirma el principio de transparencia (L 2/2014 art.3.f).

4) Alguna **comunidad autónoma** ha aprobado también su propia legislación en materia de transparencia, aplicando criterios e incorporando reglas en su ámbito semejantes a las contenidas en la ley estatal [p.e. L Andalucía 1/2014; D Andalucía 289/2015; L Aragón 8/2015; L Canarias 12/2014; L Canarias 8/2015 art.95 s. -respecto de los cabildos insulares-; L Canarias 7/2015 art.22 a 24 -respecto a los municipios-; L Castilla y León 3/2015; L Cataluña 19/2014; L Galicia 1/2016; L Madrid 4/2014 art.5; L Murcia 12/2014; L C.Valenciana 2/2015; o, en el plano foral, NF Gipuzkoa 4/2014].

5) Sobre el **principio de transparencia**, ver nº 3775 s. al tratar los principios generales del procedimiento administrativo.

**99** **Información de relevancia jurídica** (L 19/2013 art.6) Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, han de publicar:

**a)** Las **directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas** a consultas planteadas por los administrados u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.

**b)** Los **anteproyectos de ley** y los proyectos de legislación delegada cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación.

c) Los **proyectos de reglamentos** cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.

d) Las **memorias e informes** que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo (RD 1083/2009).

e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un **período de información pública** durante su tramitación.

**Información económica, presupuestaria y estadística** (L 19/2013 art.7) Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley deben publicar la información relativa a los **actos de gestión administrativa** con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:

a) Todos los **contratos** formalizados, con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente, las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores puede realizarse trimestralmente y de forma agregada.

b) La relación de los **convenios** suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.

c) Las **subvenciones y ayudas públicas** concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.

d) Los presupuestos, con información actualizada sobre su estado de ejecución.

e) Las **cuentas anuales** que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.

f) Las **retribuciones** percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades y las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.

g) Las resoluciones dictadas por la **Oficina de Buen Gobierno y Conflictos de Intereses** u organismo autonómico equivalente sobre la compatibilidad de las actividades privadas a realizar por los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado (L 5/2006 art.3) o de las Administraciones autonómicas, según su legislación propia.

h) Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los **representantes locales**, así como de los miembros no electos de la junta de gobierno local.

i) La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los **servicios públicos** que sean de su competencia.

100

**Buena fe** (LRJSP art.3.1.e; CC art.7.1 y 1258) Tradicionalmente se discute si nos encontramos ante un principio general de Derecho o, además, ante un estándar jurídico.

Hay que resaltar, en cuanto al mismo, lo siguiente:

a) Es aplicable a las **relaciones entre la Administración y el administrado** (TS 11-3-78).

Existe **contigüidad** entre las dos valoraciones de la actuación de buena fe. De una parte, la buena fe del interesado en el procedimiento frente a la Administración, y de otra parte, la buena fe de la Administración frente al interesado. Esto implica la **legítima confianza** del sujeto en que la Administración no va a ejercitar sus derechos y prerrogativas más allá del límite trazado por las exigencias del interés general y siempre dentro del marco del ordenamiento jurídico.

**Precisiones** La posición institucional de la Administración hace legítima la confianza de la parte privada de la relación en que su honesta relación no solo no le va a ocasionar daño innecesario o injustificado sino que va a recibir de la Administración la ayuda, enseñanza y explicación que evitan ese daño, lo que parece significar que los esfuerzos públicos van encaminados hacia la formación de buenos administrados, contribuyentes (en el sentido general de la expresión), otorgándole a la norma una intencionalidad preventiva.

En general, la **presunción** siempre beneficia a la parte débil del procedimiento, que se ve favorecida por los valores que el principio tiene atribuidos (*fides bona contraria est fraudi et dolo*), lo que conlleva la existencia de la legítima confianza de que el administrado (especialmente el contribuyente) no va a ser desleal con el comportamiento honesto de la Administración, así como que tampoco va a utilizar a la Administración para obtener en su beneficio resoluciones contrarias a la buena fe. De esta manera tienen acceso a la normatividad jurídica, **valoraciones ético-sociales** (TCo 120/1983; 108/1985) como honestidad, fidelidad, rectitud, seguridad, consideración o respeto al valor ético-social de la confianza suscitada en la otra parte de la relación jurídica (pero no toda confianza

102



psicológicamente cierta, sino aquella que además de existir en tal sentido es válida en sentido jurídico por no encontrar en los usos sociales o en el derecho un límite de validez, avalados, también, por la presunción de inocencia (nº 1025), que ejerce su hegemonía en el procedimiento mientras no se destruya mediante la aportación de prueba por cualquiera de los medios admitidos generalmente en Derecho.

- 104** b) No solo es un principio general del Derecho -fuente subsidiaria, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento, CC art.1.4-, sino que está positivizado, tanto en la Ley administrativa como en la civil, lo que supone que es **norma directamente aplicable** y, desde luego, su infracción es motivo casacional.
- c) Las Administraciones públicas gozan de la **presunción de actuación de buena fe** (TS 14-11-75; 31-3-66). La LGT no presume expresamente la buena fe del obligado tributario.
- d) La sujeción al principio de **legalidad** (nº 71), así como la atribución a las Administraciones públicas de potestades administrativas, obligan a las mismas, especialmente, al respeto del principio expuesto (TS 21-11-86, EDJ 7548; 2-11-81).
- e) Las Administraciones públicas se someten a los principios generales del Derecho; y, entre ellos, al de buena fe (TS 19-5-87, EDJ 3914), que además de ser directamente aplicable, tiene **carácter informador** del ordenamiento.
- f) Existe íntima conexión entre este principio y el de **confianza legítima** (nº 108) (TCo 198/1988; 73/1988; TS 25-6-87, EDJ 5099).
- g) Es consecuencia de la buena fe, el necesario respeto a la **proporcionalidad de la actuación administrativa**, tanto en sede de potestad sancionadora como en materia de ejecución de actos administrativos, que debe producirse siempre por el medio menos gravoso para el interesado (TS 15-6-81, EDJ 5688; 10-6-77). Se manifiesta asimismo en sede de **requerimientos de información tributaria**, que deben atemperarse a dicho principio, que irradia toda actividad administrativa, limitando los extremos solicitados al fin estricto de aplicación estricta de los tributos, quedando proscritas las injerencias desproporcionadas o arbitrarias en el derecho a la intimidad de las personas con ocasión del deber de información o colaboración tributarias (TS 24-7-99, EDJ 29284; 29-7-00, EDJ 28328; TEAR Navarra 6-10-11).
- h) Son **conceptos autónomos** no necesariamente coincidentes ni identificables con la lesión del principio en estudio:
- el fraude de ley (CC art.6.4 y 12.4);
  - el abuso de derecho (CC art.7.2); y
  - la desviación de poder (LPAC art.48.1) y la doctrina de los actos propios.
- i) Es elemento esencial en relaciones contractuales de las Administraciones públicas. Su **transgresión** da lugar por lo general a soluciones indemnizatorias (CC art.1107), sin perjuicio de la resolución del oportuno contrato (TS 21-11-86, EDJ 7549).
- j) En todo caso, la aplicación de este principio no puede conducir a **resultados contrarios al ordenamiento** jurídico (LF Navarra 15/2004 art.8).
- k) La buena fe es un límite para el ejercicio de la **potestad de revisión de oficio** (LPAC art.110).

**Precisiones** Sobre la incidencia de la buena fe en materia de **notificaciones**, ver nº 2831 y nº 3012.

**105** **Manifestaciones de la buena fe** Cabe mencionar las siguientes:

- La validez de la **notificación defectuosa** en caso de que el interesado se dé por notificado o realice actuaciones que pongan de manifiesto su conocimiento del acto (LPAC art.40.3), es decir, el carácter finalista de los actos de comunicación.
  - La atenuación del rigor en las consecuencias de los **defectos de forma** (LPAC art.48.2; TS 17-3-16, EDJ 23339).
  - El **principio de conservación** de los actos administrativos (LPAC art.49 s.).
  - La doctrina de los **actos propios**, predicable tanto de la Administración como de los administrados. Es aplicable respecto de conductas contrarias precedentes del mismo sujeto. No en caso de actuaciones de entidades o personas vinculadas -como es el caso de los grupos societarios (TSJ Cataluña 29-5-02, EDJ 126180).
- Este principio no opera, sin embargo, cuando la conducta posterior contraria al acto previo está vinculada al interés público o a potestades indisponible. Por ejemplo, en relación con los convenios urbanísticos suscritos por una Administración con los administrados, ya que, cualquiera que sea el contenido de aquellos, la potestad de planeamiento posterior siempre ha de ejercerse en aras del interés general (TSJ Las Palmas 13-2-04, EDJ 304619).
- La limitación a la facultad de **revisión de oficio** de actos administrativos cuando por el tiempo transcurrido o las circunstancias concurrentes, sea contraria aquella a la buena fe (LPAC art.110; CESt Dict 12-3-81).
  - La no atribución de efecto positivo alguno, para su autor, a las **conductas equívocas**, oscuras, indefinidas o ambiguas.