

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 (Abogada)
María Bueyo Díez Jalón (Abogada 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 (Abogada)

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

Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid.

clientes@lefebvre.es

www.efl.es

Precio: 147,68 € (IVA incluido)

ISBN: 978-84-18647-76-5

Depósito legal: M-29945-2021

Impreso en España

por Printing '94

c/ Paseo de la Castellana, 93 - 2º. 28046 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) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

MEMENTO **PRÁCTICO**
FRANCIS LEFEBVRE

Administrativo

2022

Fecha de edición: 15 de octubre de 2021



Plan general

	Número marginal
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 constitucional	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

AN	Audiencia Nacional
CC	Código Civil
CCom	Código de Comercio
CCA	Consejo Consultivo de Andalucía
CCCM	Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha
CCLR	Consejo Consultivo de La Rioja
CCNav	Consejo de Navarra
CCPA	Consejo Consultivo del Principado de Asturias
CCG	Consejo Consultivo de Galicia
CCCYL	Consejo Consultivo de Castilla y León
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos
CEst	Consejo de Estado
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CJAE	Comisión Jurídica Asesora de Euskadi
CJAGA	Comisión Jurídica Asesora de Galicia
CJAGC	Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña
CJCCV	Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana
CJRM	Consejo Jurídico de la Región de Murcia
Const	Constitución Española
CP	LO 10/1995 que aprueba el Código Penal
D	Decreto
DF	Decreto foral
DGRN	Dirección General de los Registros y del Notariado
DGSJFP	Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe pública
DGSJE	Dirección General del Servicio Jurídico del Estado
Dict	Dictamen
EDJ	El Derecho Jurisprudencia
JACEN	Junta Arbitral del Convenio Económico Estado-Navarra
JACEPV	Junta Arbitral del Convenio Económico Estado-País Vasco
JARC	Junta Arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos cedidos a las CCAA de régimen común
JCA	Juzgado contencioso-administrativo
JCCA	Junta Consultiva de Contratación Administrativa
JCCPE	Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado
L	Ley
LBRL	L 7/1985 de bases del régimen local
LCon	RDLeg 1/2020. Texto refundido de la Ley concursal
LCSP	L 9/2017 de contratos del sector público
LEC	L 1/2000 de enjuiciamiento civil
LECr	RD 14-9-1882. Ley de enjuiciamiento criminal
LEF	L 16-12-1954 de expropiación forzosa
LF	Ley foral
LGP	L 47/2003 general presupuestaria
LGT	L 58/2003 general tributaria
LGT/63	L 28-12-1963 general tributaria
LH	D 8-2-1946. Ley hipotecaria
LHL	RDLeg 2/2004. Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales
LJCA	L 29/1998 de Jurisdicción contencioso-administrativa
LOPJ	LO 6/1985 del Poder Judicial

LOTC	LO 2/1979 del Tribunal Constitucional
LPAC	L 39/2015 de procedimiento administrativo común
LRJSP	L 40/2015 de régimen jurídico del sector público
LS/76	RD 1346/1976. Texto refundido de la Ley del suelo y ordenación urbana
LS/92	RDLeg 1/1992. Texto refundido de la Ley del suelo y ordenación urbana
LS/98	L 6/1998 del suelo y valoraciones
LS/07	L 8/2007 de suelo
LS/08	RDLeg 2/2008. Texto refundido de la Ley de suelo
LS/15	RDLeg 7/2015. Texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana
NF	Norma foral
OM	Orden ministerial
RBEL	RD 1372/1986 que aprueba el Reglamento de bienes de las entidades locales
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto-ley
RDLeg	Real Decreto legislativo
REF	D 26-4-1957 que aprueba el Reglamento de expropiación forzosa
RGCAP	RD 1098/2001 que aprueba el Reglamento general de contratos de las Administraciones públicas
Rgto	Reglamento
RH	D 14-2-1947 que aprueba el Reglamento hipotecario
ROF	RD 2568/1986 que aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales
RSCL	D 17-6-1955 que aprueba el Reglamento de servicios de las corporaciones locales
TACRC	Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
TCJ	Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales
TCo	Tribunal Constitucional
TEAC	Tribunal Económico Administrativo Central
TEAL	Tribunal económico administrativo local
TEAR	Tribunal económico administrativo regional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TJCE/TJUE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas / de la Unión Europea
Tratado FUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TRRL	RDLeg 781/1986. Texto refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea

Introducción

La decimotercera edición de esta obra, el Memento Práctico Administrativo 2022, 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.

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 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 derogan -L 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común; L 6/1997, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado; 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 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 se fija para el **2-4-2021** (por efecto del RDL 28/2020, ampliatorio de la vacación legislativa inicial prevista para 3-10-2018; anteriormente ampliada a 2-10-2020): 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), han permanecido 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 LPAC disp.final 5ª, 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 ediciones anteriores de esta obra se siguió el criterio de tomar en consideración, cuando resultaba preciso o conveniente, tanto el nuevo régimen legal como el previo -en algunos casos diverso, en otros semejante-, efectuando en general, **dobles referencias normativas**: norma vigente y norma inmediatamente anterior. En la presente edición, sin embargo, 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 ilustrativo para la exposición, se ha mantenido su referencia.

Semejante criterio se ha seguido, en sede contencioso-administrativa, respecto de la **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.

Se expone, asimismo, el régimen de la L 9/2017, de **contratos del sector público**, cuya vigencia se ha producido ya plenamente, y del RDL 3/2020, respecto de **contratación en sectores específicos** (agua, electricidad, transporte y servicios postales).

Se ha incluido en la presente edición el régimen del RD 203/2021, por el que se aprueba el Reglamento de **actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos**, que cierra en buena medida el periodo de transitoriedad diferida de la regulación precedente.

En definitiva, se puede considerar superado el tiempo de transición entre el grupo normativo precedente y el actual, como criterio general, teniendo presente la conexión sustancial en muchos aspectos entre ambos.

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 L 6/1997 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.

La fijación de la nueva fecha de entrada en vigor, el 2-4-2021 (en vez del 3-4-2021), de los aspectos indicados en LPAC disp.adic.7ª se debe a mención directa de la misma en RDL 28/2020 disp.adic.9ª, que da nueva redacción a aquella.

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

La regulación general del régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común se contiene actualmente en la L 39/2015, reguladora del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC), y en la L 40/2015, del régimen jurídico del sector público (LRJSP).

Estas leyes supusieron la derogación y sustitución, fundamentalmente, de la L 30/1992, de la L 11/2007, de la L 6/1997 y de la L 28/2006, además de otras disposiciones legales y reglamentarias. La **entrada en vigor** de la mayor parte de su contenido tuvo lugar el 3-10-2016, si bien es cierto que, en algunos extremos concretos (en otros, la vigencia fue inmediata), su entrada en vigor se ha demorado hasta el 3-10-2017 o el 2-4-2021, como sucede con determinadas normas en materia de Administración electrónica (LPAC disp. final 7ª).

SECCIÓN 1

Consideraciones generales

Como **notas fundamentales** de las Administraciones públicas, 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**, en la medida en que se hallan 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: el sector público es un concepto mucho más amplio que la Administración, donde se engloban tanto la propia Administración como las entidades instrumentales, pero ajenas a ella, que pueden ser incluso de naturaleza y régimen jurídico privado; mientras que el órgano no es más que la unidad funcional que adopta la Administración para el ejercicio de sus funciones y competencias.

2) La organización del **Movimiento Nacional** no tenía la 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 en el proceso 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 L 6/1997 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 porque trasciende a la regulación legal.
- [Precisiones]** 1) La personificación, como instrumento de la **potestad de auto organización**, 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 tiene 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 tienen 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, esto es, la participación de la Administración en la actividad económica (Const art.128.2), 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 o los tribunales de recursos contractuales, 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; L 6/1997 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 y foral**: L Andalucía 9/2007 art.3; L Aragón 5/2021 art.3, 37, 46, 47 y 86; L Aragón 1/2011 art.5; L Aragón5/2013 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 5/2018 art.46, 54.3, 87.2 y 131.2; L Castilla y León 3/2001 art.31; L Castilla y León7/2013 art.21 s.; L Cataluña 13/1989 art.54.1; L Cataluña 26/2010 art.31; L Extremadura 1/2002 art.46; L Extremadura 8/2019 art.2; L Galicia 1/1983 art.36.2; L Galicia16/2010 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 11/2019 art.6.2; LF Navarra11/2012 art.4; LF Navarra 5/2018 art.5; 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 los entes administrativos (LRJSP art.81), y los principios generales

71

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).

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** **Efectos** 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). Por ejemplo, del principio de legalidad deriva el deber de la Administración de motivar sus actos (TSJ Madrid 20-7-18, EDJ 548148).
 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. Dicho de otro modo, un órgano administrativo no puede, en virtud del principio de legalidad, ejercer más funciones que aquellas que le encomienda el ordenamiento jurídico (TCO 85/2018).
 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; 12-5-00 35394/97; 25-3-98 23224/94; 24-4-90 11801/85).
 9. Persistencia del control jurisdiccional del Gobierno y de la Administración durante los **estados de alarma, de excepción y de sitio** (TS auto 31-3-20, EDJ 522723).
- 77** **Reglamentos y ordenanzas** 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).

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 cohererarse 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 tiene competencia conforme a la 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). Lo dice de forma muy clara el TSJ Madrid 14-10-11, EDJ 372616: no es admisible el ejercicio de una potestad que no se encuentra expresamente amparada en norma legal alguna, ya que el principio de legalidad obliga a que cuando la Administración ejerza una potestad lo haga bajo una **cobertura legal, expresa y específica**, pues lo contrario supondría acoger la superada doctrina de los poderes implícitos, manifiestamente contraria al principio de legalidad, que justifica y legitima la atribución de potestades de la Administración en nuestro ordenamiento jurídico. Cuestión distinta es que se reconozca pacíficamente, como poder implícito, la discrecionalidad de la Administración a la hora de cuantificar la sanción, siempre dentro del marco legal de atribución y de ejercicio de la potestad sancionadora (TS 19-10-88, EDJ 8194).

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 dictar 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

79

81