

RESPUESTAS MEMENTO
FRANCIS LEFEBVRE

1.000
Preguntas
sobre
Administrativo

ACTUALIZADO A 15 DICIEMBRE 2010

Esta obra ha sido realizada
por iniciativa de Ediciones Francis Lefebvre
sobre la base de un estudio
cedido a la Editorial por sus Autores

Director-Coordenador:
ALFONSO MELÓN MUÑOZ
(Abogado del Estado)

Autores:

CARLOS MELÓN PARDO
(Abogado. Ramón y Cajal Abogados. Madrid)

CARLOS MELÓN MUÑOZ
(Coronel Auditor)

JOSÉ IGNACIO VEGA LABELLA
(Abogado del Estado –excedente. Ramón y Cajal Abogados. Madrid)

PABLO SILVÁN OCHOA
(Abogado. Ramón y Cajal Abogados. Madrid)

CAROLINA GONZÁLEZ FORTES
(Abogado. Ramón y Cajal Abogados. Madrid)

PALOMA MARTÍN NIETO
(Abogado)

© EDICIONES FRANCIS LEFEBVRE, S. A.

Santiago de Compostela, 100. 28035 Madrid. Teléfono: (91) 210 80 00. Fax: (91) 210 80 01
www.efl.es

Precio: 64,48 € (IVA incluido)

ISBN: 978-84-15056-11-9

Depósito legal: M-52227-2010

Impreso en España

por Printing'94

Puerto Rico, 3. 28016 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.

PLAN GENERAL

Marginal

CAPÍTULO 1. FUNDAMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El Derecho administrativo	
Concepto de Derecho administrativo	1
Objeto del Derecho administrativo	6
Sistema de fuentes del Derecho administrativo	11
Principios rectores del Derecho administrativo	20
La Administración y el sector público	
Consideraciones generales	24
Relaciones interadministrativas	33
Organización intraadministrativa	43
Administración General del Estado	54
Administración de las Comunidades Autónomas	60
Entidades locales	62
Organismos autónomos	72
Entidades públicas empresariales	76
Agencias públicas	79
Sociedades de capital público	81
Fundaciones del sector público	85
Consortios públicos	88
Administración corporativa	90
Administración electoral	93
Otras entidades públicas	95
Las potestades	
Consideraciones generales	100
Potestades administrativas típicas	103
Los actos administrativos	
Consideraciones generales	110
Clases de actos administrativos	114
Actos administrativos presuntos: el silencio administrativo	122
Requisitos de validez de los actos administrativos	128
Eficacia de los actos administrativos	134
Invalidez de los actos administrativos	142
Las normas jurídico-administrativas	
Consideraciones generales	151
Procedimiento de elaboración de las disposiciones generales	160
Relaciones entre el reglamento y la ley	164
Publicidad de las disposiciones generales	170
Principio de inderogabilidad singular	172
Nulidad de las disposiciones singulares	174

	Marginal
Retroactividad de las disposiciones generales	178
Los administrados	
Concepto de administrado	180
Concepto de interesado	182
Capacidad de obrar del interesado	189
Representación del interesado	192
Estatuto jurídico del administrado: derechos y deberes	196
CAPÍTULO 2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN	
Cuestiones generales	203
Iniciación del procedimiento	
Clases de iniciación	209
Solicitudes	211
Subsanación y mejora	214
Declaración responsable y comunicación previa	216
Medidas provisionales	218
Acumulación	220
Ordenación del procedimiento	
Impulso	221
Celeridad	222
Cumplimiento de trámites	223
Cuestiones incidentales	225
Instrucción del procedimiento	
Disposiciones generales	226
Prueba	228
Informes	231
Participación de los interesados	234
Finalización del procedimiento	
Disposiciones generales	237
Terminación convencional	238
Resolución	239
Desistimiento y renuncia	244
Caducidad	247
Ejecución	
Cuestiones generales	249
Medios de ejecución forzosa y límites a su práctica	255
Apremio sobre el patrimonio	260
Ejecución subsidiaria	264
Multa coercitiva	265
Compulsión sobre las personas	268
Prohibición de interdictos	270

Marginal**CAPÍTULO 3. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES**

Consideraciones generales	273
Procedimiento disciplinario	275
Procedimientos de concurrencia competitiva	
Consideraciones generales	280
Procedimientos selectivos en materia de personal	282
Procedimientos en materia medioambiental	
Consideraciones generales	288
Mecanismos de intervención ambiental	292
Procedimientos administrativos en materia tributaria	
Consideraciones generales	298
Procedimiento de gestión	299
Procedimiento de inspección	301
Procedimiento de recaudación	304
Procedimiento de devolución de ingresos indebidos	306
Procedimientos administrativos en materia laboral	308
Procedimientos administrativos de inspección y control	313
Procedimientos administrativos en materia de régimen local	318

CAPÍTULO 4. REVISIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

Cuestiones generales	323
Revisión de actos en vía administrativa	
Revisión de oficio	
Revisión de actos y disposiciones nulos	326
Revisión de actos anulables	333
Suspensión del procedimiento	338
Revocación de actos y rectificación de errores	341
Límites de la revisión	344
Recursos administrativos	
Principios generales	345
Recurso de Alzada	357
Recurso de reposición	363
Recurso de Revisión	367
Reclamaciones previas	
Disposiciones generales	373
Reclamación previa a la vía judicial civil	375
Reclamación previa a la vía judicial laboral	376

Marginal**CAPÍTULO 5. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN**

Consideraciones generales	378
Elementos subjetivos de la responsabilidad patrimonial	
Legitimación activa: quién puede reclamar el resarcimiento	382
Legitimación pasiva: quién tiene que responder del daño causado	384
Elementos objetivos de la responsabilidad patrimonial	
Daño	390
Funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos	396
Nexo causal	401
Indemnización del daño causado	
Consideraciones generales	409
Determinación de la cuantía de la indemnización	411
Procedimiento para la exigencia de responsabilidad patrimonial	
Consideraciones generales	418
Procedimiento general	422
Procedimiento abreviado	433
Responsabilidad administrativa de Derecho privado	435
Responsabilidad del personal al servicio de la Administración	440
Responsabilidad patrimonial derivada de acto legislativo	445
Responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de la Administración de Justicia	449

CAPÍTULO 6. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Consideraciones generales	
El Derecho administrativo sancionador	453
La potestad sancionadora de la Administración	460
Principios del Derecho administrativo sancionador	
Principio de legalidad formal: reserva de ley	464
Principio de legalidad material: tipicidad	472
Principio de legalidad material: irretroactividad	479
Principios de culpabilidad y de personalidad de la pena	485
Principio de presunción de ausencia de responsabilidad administrativa	495
Principio de proporcionalidad	498
Principio de non bis in idem	501
Procedimiento administrativo sancionador	
Consideraciones generales	503
Actuaciones previas e incoación del procedimiento	513
Instrucción del procedimiento	523
Terminación del procedimiento	535
Prescripción de las infracciones y de las sanciones administrativas	544

Marginal**CAPÍTULO 7. BIENES PÚBLICOS****Régimen general de los bienes públicos**

Consideraciones generales	551
Adquisición de bienes por parte de las entidades públicas	556
Defensa del patrimonio público: prerrogativas; régimen registral y de publicidad ..	570
Enajenación de bienes públicos	583
Especialidades de los bienes de dominio público	595

Propiedades especiales

Dominio público hidráulico: aguas	617
Dominio público marítimo-terrestre: costas	632
Minas	641
Montes	646
Carreteras	649
Vías pecuarias	650.1

CAPÍTULO 8. EXPROPIACIÓN FORZOSA**Consideraciones generales**

Concepto y clases	651
Fundamentos de la expropiación forzosa	653

Procedimiento expropiatorio ordinario

Previa declaración de utilidad pública o interés social	666
Declaración de la necesidad de ocupación	672
Valoración de los bienes y derechos expropiados	677
Pago y ocupación de los bienes y derechos expropiados	686
Inscripción registral de los bienes y derechos expropiados	691
Reversión de los bienes y derechos expropiados	693
Retasación de los bienes y derechos expropiados	698

Procedimiento expropiatorio de urgencia

Consideraciones generales	703
Cuestiones significativas del procedimiento expropiatorio de urgencia	706

Procedimientos expropiatorios especiales

Consideraciones generales	711
Especialidades procedimentales más significativas	713

Ocupación temporal de bienes y derechos y otras indemnizaciones

Ocupación temporal de bienes y derechos	722
Otras indemnizaciones	724

Marginal**CAPÍTULO 9. CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO**

Ámbito objetivo y subjetivo de aplicación del Derecho de la contratación del sector público	726
Aspectos generales del Derecho de la contratación del sector público	739
Preparación de los contratos del sector público	764
Selección del contratista y adjudicación de los contratos del sector público	770
Revisión de decisiones en materia de contratación del sector público	790
Efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos	794
Regulación de los contratos administrativos típicos	
Contrato de obras	802
Contrato de concesión de obras públicas	817
Contrato de gestión de servicios públicos	829
Contrato de suministro	833
Contrato de servicios	837
Contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado	841
Organización administrativa en materia de contratación del sector público	844
Contratación en el extranjero	847
La contratación en los sectores excluidos (del agua, la energía, los transportes y los servicios postales)	848

CAPÍTULO 10. SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS

Consideraciones generales	
Concepto y naturaleza	851
Régimen jurídico	859
Principios generales aplicables a las subvenciones	862
Requisitos para el otorgamiento de subvenciones	872
Sujetos de la relación subvencional	
Entidad concedente de la subvención	883
Beneficiario de la subvención	889
Entidades colaboradoras	893
Procedimientos de concesión de subvenciones	
Consideraciones generales	897
Concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva	901
Concesión directa de subvenciones	906
Adjudicación de contratos subvencionados	910
Procedimientos de gestión de subvenciones	
Consideraciones generales	913
Subcontratación de la actividad subvencionada	915
Justificación de subvenciones	918
Gastos subvencionables	921
Comprobación de subvenciones	925
Gestión presupuestaria de subvenciones	928

	Marginal
Reintegro de subvenciones	
Consideraciones generales	931
Procedimiento de reintegro	938
Control financiero de subvenciones	
Consideraciones generales	941
Estatuto del personal controlador	947
Procedimiento de control financiero	949
CAPÍTULO 11. ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA	
La Administración electrónica	
Concepto de Administración electrónica	951
Objetivos de la Administración electrónica	954
La Administración electrónica en el mundo	
Iniciativas comunitarias	958
Iniciativas no comunitarias	962
La Administración electrónica en España	
Planes generales en materia de Administración electrónica	963
Iniciativas normativas en materia de Administración electrónica	965
La Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos	
Naturaleza, estructura, entrada en vigor y desarrollo reglamentario de la Ley 11/2007	969
Objeto, ámbito de aplicación, finalidades y principios generales de la Ley 11/2007	974
Derechos de los ciudadanos en el ámbito de la Administración electrónica	978
Régimen jurídico de la Administración electrónica	
Sede electrónica	982
Identificación y autenticación	985
Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas	989
Documentos y archivos electrónicos	993
Gestión electrónica de los procedimientos	996
Cooperación entre Administraciones para el impulso de la Administración electrónica	998

Principales abreviaturas

Las abreviaturas utilizadas en esta obra son, por orden alfabético, las siguientes:

AGE-SJE:	Abogacía General-Servicio Jurídico del Estado.
ADIF:	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias.
AENA:	Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.
AP:	Audiencia Provincial.
BOE:	Boletín Oficial del Estado.
Cc:	Código civil de 24 de julio de 1889.
CdE:	Consejo de Estado.
CE:	Constitución española de 6 de diciembre de 1978.
CGPJ:	Consejo General del Poder Judicial.
CNC:	Comisión Nacional de Competencia.
CNE:	Comisión Nacional de la Energía.
CNMV:	Comisión Nacional del Mercado de Valores.
CP:	Código penal, Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre.
DGRN:	Dirección General de los Registros y del Notariado.
DGT:	Dirección General de Tributos.
DIA:	Declaración de Impacto Ambiental.
DOUE:	Diario Oficial de la Unión Europea.
EBEP:	Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por ministerio de la Ley 7/2007, de 12 de abril.
FEOGA:	Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria.
FROB:	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.
ICEX:	Instituto de Comercio Exterior.
ICO:	Instituto de Crédito Oficial.
IGAE:	Intervención General de la Administración del Estado.
IRPF:	Impuesto sobre la renta de las personas físicas.
IS:	Impuesto sobre sociedades.
ISD:	Impuesto sobre sucesiones y donaciones.
ITPAJD:	Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
IVA:	Impuesto sobre el Valor Añadido.
JC-A:	Juzgado de lo Contencioso-Administrativo.
JCC-A:	Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo.
JCCA:	Junta Consultiva de Contratación Administrativa.
LABE:	Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España.
LAE:	Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales.
LBRL:	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.
LC:	Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
LCARR:	Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras.
LCP:	Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales.
LCS:	Ley 50/1980, de 8 de octubre, del Contrato de Seguro.
LCSE:	Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.
LCSP:	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
LDC:	Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

LDIEC:	Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.
LF:	Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.
LFA:	Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de Andalucía.
LFG:	Ley 12/2006, de 1 de diciembre, de Fundaciones de Galicia.
LGOB:	Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
LGP:	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
LGS:	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
LGT:	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
LGTEL:	Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.
LH:	Ley Hipotecaria, aprobada por ministerio del Decreto de 8 de febrero de 1946.
LJCA:	Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
LMIN:	Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.
LMRLB:	Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Islas Baleares.
LMV:	Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores.
LOCE:	Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.
LODN:	Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.
LODP:	Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.
LOE:	Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.
LOEX:	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.
LOFAGE:	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LOFCA:	Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.
LOFPP:	Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos.
LOPD:	Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.
LOPJ:	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
LOPM:	Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar.
LORDCNP:	Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, de Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía.
LORDFAS:	Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.
LORDGC:	Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.
LOREG:	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.
LOTC:	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
LOTCU:	Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
LPAP:	Ley 33/2003, de 3 de octubre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
LPD:	Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
LPHE:	Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
LREPSP:	Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General.
LPRL:	Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.
LRES:	Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.
LRJPAC:	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LRPN:	Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales.

LSE:	Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.
LSF:	Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.
LSH:	Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.
LSPLR:	Ley 3/2003, de 3 de marzo, del Sector Público de La Rioja.
LTCU:	Ley 5/1988, de 5 de abril, del Tribunal de Cuentas.
OIT:	Organización Internacional del Trabajo.
RBEL:	Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, que aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
RDC:	Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, que aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia.
RDPLCSP:	Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
RGC:	Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por cuya virtud se aprueba el Reglamento General para el desarrollo y la ejecución de la Ley de Costas.
RGLCAP:	Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
RGIT:	Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por cuya virtud se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos.
RGR:	Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por cuya virtud se aprueba el Reglamento General de Recaudación.
RGRT:	Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por cuya virtud se aprueba el Reglamento General de desarrollo de la Ley General Tributaria en materia de revisión en vía administrativa.
RGRST:	Real Decreto 2063/2004, de 15 de octubre, por cuya virtud se aprueba el Reglamento General del Régimen Sancionador en materia Tributaria.
RGSOS:	Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por cuya virtud se aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.
RH:	Reglamento Hipotecario, aprobado por ministerio del Decreto de 14 de febrero de 1947.
ROF:	Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por cuya virtud se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales.
RPAP:	Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por cuya virtud se aprueba el Reglamento General de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
RPPS:	Real Decreto 1389/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.
RPRP:	Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que regula los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.
RRDFE:	Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por cuya virtud se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.
RSCL:	Decreto de 17 de junio de 1955, por cuya virtud se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.
SEPI:	Sociedad Estatal de Participaciones Industriales.
TACREC:	Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.
TC:	Tribunal Constitucional.
TEAC:	Tribunal Económico-Administrativo Central.
TEDH:	Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
TJPI:	Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, actualmente Tribunal General de la Unión Europea.

TJUE:	Tribunal de Justicia de la Unión Europea, antes Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, también conocido como Tribunal de Luxemburgo.
TRAGSA:	Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima.
TRLA:	Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.
TRLCAP:	Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
TRLEIA:	Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por cuya virtud se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental.
TRLGSS:	Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por cuya virtud se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
TRLISOS:	Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por cuya virtud se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.
TRLOSSP:	Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por cuya virtud se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.
TRLS:	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por cuya virtud se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.
TRRL:	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
TS:	Tribunal Supremo.
TSJ:	Tribunal Superior de Justicia.
UE:	Unión Europea.

CAPÍTULO 1

Fundamentos del Derecho administrativo

A. El Derecho administrativo

Concepto de Derecho administrativo

Pregunta

¿Qué es el Derecho administrativo?

1

Puede definirse el Derecho administrativo como el conjunto sistematizado de principios y normas que regula la actividad de las **Administraciones públicas**, tanto desde el punto de vista interno, esto es, en lo que se refiere a su organización y regulación autónoma, como desde el punto de vista externo, esto es, en lo que respecta a las relaciones que las Administraciones públicas mantienen con los administrados, con otras Administraciones públicas e, incluso, con el resto de poderes del Estado. Junto con este concepto pueden citarse otros más clásicos, como el acuñado por Garrido Falla, que define el Derecho administrativo como aquella parte del Derecho público que regula la **organización** y el **funcionamiento** del poder ejecutivo, así como sus **relaciones** con los administrados, y la **función administrativa** de los diversos poderes y órganos constitucionales del Estado que no son directamente subsumibles en el concepto estricto de Administración pública; o la definición, enfocada desde el punto de vista subjetivo, de García de Enterría, que entiende que el Derecho administrativo es un Derecho de **naturaleza estatutaria** que tiene por objeto la regulación de las singulares especies de sujetos que se agrupan bajo el nombre de **Administraciones públicas**, sustrayendo a estos sujetos singulares del imperio del Derecho común.

En todo caso, pueden citarse como notas fundamentales del concepto de Derecho administrativo las siguientes:

a) El Derecho administrativo es un **ordenamiento** jurídico, o al menos una parte del ordenamiento jurídico, hasta el punto de que es posible hablar de **ordenamiento jurídico-administrativo**.

Lo anterior supone la unidad y sistematización conceptual del Derecho administrativo, que obedece a unos **principios** rectores comunes y básicos, que son los establecidos en la CE, y se manifiesta a través de un **sistema de fuentes** que permite la integración y ordenación de sus disposiciones. Se trata, en suma, de una **totalidad organizada** de normas (Santi Romano) que se basa en los principios de **jerarquía** (en este sentido, artículos 9.3 de la CE y 51 de la LRJPAC) y **unidad** y acoge la regulación integral de todas las materias que constituyen su objeto (sobre el objeto del Derecho administrativo, pregunta nº 6).

b) El Derecho administrativo es un **Derecho público**. Esto significa que el conjunto de normas que lo integran tienen una dimensión jurídico-pública, de modo que el

Derecho administrativo no está integrado por cualesquiera normas jurídicas que puedan aplicarse a la Administración, sino tan sólo por aquéllas que obedecen a esta particular naturaleza.

De modo que el Derecho administrativo ha de entenderse sin perjuicio de que la Administración pública se sujete a las normas propias del **Derecho privado**.

c) El Derecho administrativo se aplica a la **Administración pública**. Este elemento subjetivo es esencial, de modo que no existe Derecho administrativo sin Administración pública, o al menos sin función jurídico-administrativa que regular, en la medida en que el Derecho administrativo disciplina no sólo la actividad de la Administración propiamente dicha sino, también, la actividad materialmente administrativa de los demás poderes y órganos del Estado. Este concepto lato de Derecho administrativo está plasmado en el artículo 1 de la LJCA.

Respecto del concepto de Administración pública, en detalle, pregunta nº 24.

d) El Derecho administrativo obedece a un **contenido específico**, caracterizado por la permanente búsqueda del equilibrio entre los **privilegios** que permiten el ejercicio de las potestades que corresponden a la Administración, por un lado, y las **garantías** que permiten el control de esta actividad administrativa exorbitante y el respeto a los derechos de los administrados, por el otro.

e) El Derecho administrativo es, por último, un ordenamiento jurídico de carácter marcadamente **imperativo**, en el sentido de que la amplia mayoría de sus normas son de ius cogens, esto es, indisponibles para quienes se hallan sujetos a su regulación.

2

Pregunta

¿Qué naturaleza tiene el Derecho administrativo?

El Derecho administrativo tiene una naturaleza singular dentro del ordenamiento jurídico, que deriva de su **especificidad objetiva** y de su **condición estatutaria**, de modo que se trata de una rama jurídica, de índole pública, que obedece a perfiles propios en el seno del ordenamiento.

La naturaleza del Derecho administrativo se define, por parte de la doctrina (Garrido Falla, Palomar Olmeda), por contradicción con la naturaleza del Derecho privado o común. Esta distinción se asienta sobre los siguientes **criterios**:

a) Criterio objetivo, o del **interés**: esta concepción, que se basa en la doctrina de Ulpiano (*publicum ius est quod statum rei romanae spectat*), define el Derecho administrativo como aquél que busca la satisfacción de **fines públicos**, esto es, de **interés general**, correspondiendo al Derecho privado la tuición de fines particulares.

b) Criterio **subjetivo**: el Derecho administrativo se caracteriza porque da lugar a relaciones jurídicas en las que está presente la **Administración pública**, directamente o por medio de alguno de sus medios instrumentales, correspondiendo al Derecho privado la regulación de las relaciones constituidas entre los particulares. Este criterio es insuficiente porque, como se verá, la Administración pública puede actuar sometida al Derecho privado y en el marco de relaciones jurídico-privadas. A este respecto, preguntas nº 4 y nº 5.

c) Criterio de la **obligatoriedad**: superando la tradicional distinción entre normas jurídico-administrativas de *ius cogens* y normas jurídico-privadas, de carácter dispositivo, un sector de la doctrina defiende que el Derecho administrativo se caracteri-

za porque es la propia Administración pública la que, en ejercicio del principio de **autotutela**, convierte en obligatorio el sometimiento a las normas que integran el Derecho administrativo.

Pregunta

¿Cuál es el ámbito propio del Derecho administrativo?

Respecto del ámbito del Derecho administrativo es posible diferenciar, netamente, entre un ámbito objetivo y un ámbito subjetivo.

En cuanto al **ámbito objetivo** del Derecho administrativo, éste está constituido por el conjunto de relaciones jurídico-públicas, esto es, las que derivan de la organización y funcionamiento de las Administraciones públicas y de las relaciones que éstas mantienen con los administrados y con las demás Administraciones, en ejercicio de sus funciones y competencias. Sobre el objeto del Derecho administrativo, en detalle, preguntas nº 6 y siguientes.

En cuanto al **ámbito subjetivo** del Derecho administrativo, tienen cabida en el mismo todas las personas subsumibles en el concepto lato de Administración pública, que puede hacerse coincidir con el concepto de sector público, al que pertenecen tanto las Administraciones propiamente dichas como las personas o entidades vinculadas o dependientes de ellas (al menos, claramente, las de naturaleza jurídico-pública). Sobre la Administración y el sector público, en detalle, preguntas nº 17 y siguientes.

Pregunta

¿Puede la Administración pública regirse por el Derecho privado?

La respuesta a esta pregunta ha de ser rotundamente afirmativa: la Administración pública, como uno más de los sujetos que operan en el seno de la comunidad jurídica, se rige desde luego por las normas propias del Derecho privado, que forman parte del ordenamiento jurídico al que ésta se somete (*ex* artículo 106.1 de la CE). Algunos autores señalan que este **sometimiento** de la Administración al Derecho privado es **instrumental**, en la medida en que la Administración cuenta con un Derecho estatutario que le es propio y que, en principio, tiene que operar como marco ordinario para la regulación de su actividad (Fernández Rodríguez), mientras que otros identifican un giro o tráfico de la Administración pública que no tiene naturaleza administrativa y que, por lo tanto, debe someterse naturalmente a las normas jurídico-privadas.

En todo caso, el fenómeno del sometimiento de la Administración al Derecho privado tiene una doble manifestación: por un lado, los supuestos en los que las normas privadas se aplican de forma **directa** a las Administraciones; y, por el otro, los supuestos en los que el Derecho privado se aplica de forma **supletoria** respecto del Derecho administrativo.

Así, encontramos con que el Derecho privado se aplica directamente a la Administración no sólo respecto de materias propiamente civiles, como puede ser el Derecho sucesorio (sin perjuicio de la existencia de normas especiales de regulación del *abintestato* a favor del Estado), sino respecto de negocios jurídicos propios de la actividad administrativa como los **contratos privados** (de acuerdo con el artículo 20 de la LCSP) o los negocios sobre los bienes patrimoniales (según los artículos

3

4

4.1 de la LCSP y 7 de la LPAP), si bien es cierto que en materia de contratación y de patrimonio siempre hay un núcleo irreductible de normas públicas que se declaran de aplicación. También se aplica directamente el Derecho privado a algunos entes de Derecho público, como las entidades públicas empresariales (en los términos del artículo 53.2 de la LOFAGE).

La **aplicación supletoria** de las normas privadas es, por su parte, un fenómeno bastante más común, que está presente en materias como contratación (*ex* artículo 19.2 de la LCSP), patrimonio (artículos 5, 7 y 19 de la LPAP) o subvenciones (*ex* artículo 5 de la LGS). Lo cual obedece, en definitiva, al hecho de que el Derecho administrativo no es sino una rama desgajada del tronco común del Derecho privado.

5

Pregunta

¿Puede diferenciarse entre la actividad administrativa de Derecho público y la de Derecho privado?

Es preciso partir de la premisa fundamental de que la Administración pública puede ejercer, y ejerce, una actividad de Derecho privado, de la que es necesario diferenciar el **giro o tráfico** propiamente administrativo.

Para lo cual es preciso, a su vez, identificar este giro o tráfico que para la doctrina constituye el núcleo de la actividad de la Administración sometida al Derecho administrativo, que coincide sustancialmente con el conjunto de **obras y servicios públicos** al que se refiere el artículo 106.2 de la CE (García de Enterría) o, en otro sentido, con el conjunto de funciones jurídico-administrativas que integran la **competencia** de las Administraciones de acuerdo con el esquema de distribución que dimana del Título VIII de la propia CE.

Este criterio, en especial el de **servicio público**, se extendió en su momento como mecanismo delimitador entre la actividad administrativa de Derecho público y la de Derecho privado. Si bien es cierto que se trata de un concepto jurídico indeterminado de difícil precisión. Sobre el concepto de servicio público, en todo caso, pregunta nº 7.

Un criterio más moderno es el que atiende a los **medios** empleados por parte de la Administración para el desarrollo de su actividad, de modo que allá donde se ejerzan **prerrogativas** existirá actividad administrativa propiamente dicha (Garrido Falla). Tampoco esta tesis conduce a una nítida distinción.

En todo caso, existen mecanismos jurídicos que permiten deslindar el tráfico administrativo del tráfico privado respecto de una materia concreta, como sucede con la técnica de los **actos separables**, que, en síntesis, consiste en diferenciar, respecto de la conducta de la Administración, dos tipos de actuaciones diversos, de modo que uno de ellos, normalmente el constituido por las actuaciones desarrolladas por el ente público de que se trate para **formar y exteriorizar su voluntad**, quedará siempre sometido a las normas de Derecho administrativo, siendo por lo tanto susceptible de pleno **control** (en este sentido, respecto de la contratación administrativa, terreno abonado para la aplicación de esta técnica, TS 12-4-2005, y JCCA 7-6-2004).

Objeto del Derecho administrativo

6

Pregunta

¿Cuál es el objeto propio del Derecho administrativo?

El objeto característico del Derecho administrativo consiste en la **regulación** del conjunto de relaciones jurídicas en las que interviene la Administración pública, entendida ésta en sentido lato, en su condición de **sujeto de Derecho público** y no como un mero sujeto privado.

En todo caso, puede precisarse la noción anterior poniendo de manifiesto los dos grandes ámbitos que integran el objeto del Derecho administrativo:

- a) Un ámbito **«ad intra»**, constituido por la actividad de la Administración pública que no trasciende directamente a los terceros, esto es, por la organización administrativa, las relaciones interadministrativas, etc.
- b) Un ámbito **«ad extra»**, constituido por la actividad de la Administración pública que incide sobre terceros. Siguiendo a Bermejo Vera, pueden a su vez citarse cuatro grandes campos en la actuación administrativa: **policía** (esto es, limitación y control de la actuación de los particulares), **fomento** (esto es, estímulo de la actividad privada), **servicio público** (esto es, prestación de determinados servicios a favor de la colectividad) y **actividad económica directa** (esto es, producción de bienes y servicios por medio de actividades industriales y comerciales desarrolladas en el seno del mercado).

7

Pregunta

¿Qué es el servicio público?

Ésta es una de las cuestiones de mayor importancia y complejidad de toda la disciplina jurídico-administrativa, como atestiguan las distintas corrientes y polémicas doctrinales que se suceden a la hora de abordar la definición de este concepto, que constituye uno de los ejes de todo el Derecho administrativo y, desde luego, una parte fundamental de su objeto.

Al margen de disquisiciones puramente doctrinales, puede definirse el servicio público como el **servicio técnico** prestado al público de una manera regular y constante mediante una organización de medios personales y materiales cuya titularidad pertenece a una Administración pública y bajo un régimen jurídico especial (Garrido Falla). O, en otros términos, como la técnica jurídica que legitima la intervención pública en la economía y que está dirigida a garantizar a los individuos prestaciones de carácter económico y social que se consideran esenciales (Miguez).

Las notas fundamentales del concepto son, en todo caso, las siguientes:

- a) Carácter **técnico**, en el sentido de que bajo la técnica del servicio público tiene lugar el desarrollo de un conjunto de prestaciones a favor de los administrados, que son destinatarios directos de las mismas.
- b) Prestación a favor del **público**, entendido como el conjunto de los administrados que, además, tienen derecho a beneficiarse del elenco de prestaciones comprendidas en los servicios públicos, con arreglo a los principios de igualdad y no discriminación.

c) Prestación **regular y continua**, esto es, uniforme y sostenida en el tiempo, por medio de una **organización** establecida a tal fin. Respecto del concreto modo en el que se prestan los servicios públicos, cabe diferenciar entre la **gestión directa**, la **gestión indirecta** y la **gestión mixta**, en una clasificación señera que en nuestro ordenamiento jurídico ha incorporado, especialmente, la legislación de régimen local (así, artículos 85 de la LBRL y 95 del TRRL).

d) **Titularidad pública**. La «**publicatio**» o declaración expresa de una actividad como servicio público cuya titularidad asume el Estado (TC 127/1994), en efecto, es uno de los requisitos esenciales del concepto de servicio público, en la medida en que sólo podrá hablarse de servicio público en sentido estricto cuando exista una atribución expresa de su titularidad a favor de la Administración. En este sentido, el artículo 128.2 de la CE dispone que se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica, y que mediante ley se podrán reservar al sector público recursos o **servicios esenciales**, especialmente en caso de **monopolio**.

e) Sujeción a un **régimen jurídico** especial y **exorbitante**, que se fundamenta en la naturaleza pública del servicio y en el carácter esencial de las prestaciones que se satisfacen a su través.

Junto con este **concepto estricto** de servicio público, que no está recogido como tal en ninguna norma jurídica (aunque el artículo 85 de la LBRL intenta una definición de los servicios públicos locales, que son aquéllos que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias), nuestro ordenamiento reconoce otro, a efectos de **responsabilidad patrimonial** de la Administración, que debe ser objeto de la interpretación más amplia posible y que se hace coincidir con el conjunto de la **actividad** desarrollada por la Administración, de modo que a estos efectos los servicios públicos no deben ser entendidos en sentido estricto, como una concreta modalidad de la acción administrativa, sino en un sentido amplio y predominantemente subjetivo, que incluya a toda la actividad e incluso **inactividad** por omisión de obligaciones de actuar de cualquier Administración pública (TSJ Murcia 30-12-2000).

Actualmente, y debido sobre todo al impulso liberalizador que deriva de la recepción en nuestro ordenamiento jurídico del acervo comunitario (cuyas manifestaciones más recientes, en materia de prestación de servicios, son las Leyes 17/2009 y 25/2009), se vive una situación de crisis del concepto de servicio público, que está siendo sustituido por el concepto de **servicio económico de interés general**, que puede identificarse con el conjunto de antiguos servicios públicos liberalizados que se caracterizan por la apertura (más o menos relativa) a la **competencia**, por la imposición de **obligaciones de servicio público** para los operadores dominantes y por la posibilidad de atribuir **derechos exclusivos** para su prestación.

8

Pregunta

¿Bajo qué formas se pueden prestar los servicios públicos?

La Administración puede prestar los servicios públicos de su competencia a través de las siguientes **formas**:

a) **Gestión directa**: la gestión directa implica la prestación del servicio por parte de la propia Administración competente, bien por sí misma, lo que es un supuesto verdaderamente poco frecuente en la actualidad, bien por medio de alguna de las **entidades vinculadas o dependientes** de ella, tanto de **Derecho público**, esto es, orga-

nismos autónomos o entidades públicas empresariales, como de **Derecho privado**, esto es, sociedades mercantiles de capital totalmente público (medios propios o *in house providing*).

La gestión directa por parte de la propia Administración competente, o de sus entidades vinculadas o dependientes de Derecho público, es obligada cuando se trata de servicios públicos que impliquen ejercicio de **autoridad**.

b) **Gestión indirecta**: un servicio público se gestiona de modo indirecto cuando la Administración pública competente encomienda su prestación a un **particular**, por medio de un **contrato administrativo** celebrado al efecto. En la actualidad, el vehículo jurídico a cuyo través se puede encomendar la gestión indirecta de servicios públicos es el **contrato de gestión de servicios públicos** regulado en la LCSP.

c) **Gestión mixta**: la gestión mixta supone la prestación del servicio público por medio de una persona o entidad en la que participe la Administración competente junto con otras Administraciones o entidades privadas sin ánimo de lucro, como los **consorcios**, o incluso con particulares, como las **sociedades** de capital o **economía mixta**. Esta forma de gestión abarca la **gestión interesada** y el **concierto**.

Esta clasificación, que obedece a la construcción doctrinal más consolidada, está expresamente reconocida por parte de normas jurídicas en materia de régimen local, tanto estatales (artículos 85 y siguientes de la LBRL, artículos 95 y siguientes del TRRL) como autonómicas (por ejemplo, artículos 158 y siguientes de la LMRLB, especialmente prolija a este respecto).

Pregunta

¿Qué son las obligaciones de servicio público?

Las obligaciones de servicio público son una consecuencia inmediata del proceso liberalizador de determinadas actividades consideradas tradicionalmente como servicios públicos, y se pueden definir como el **conjunto de deberes** que se imponen por la ley a determinados prestadores de servicios con objeto de satisfacer las necesidades básicas de la colectividad en materia de acceso y disfrute a los servicios de que se trate, para garantizar el **interés general** en el ámbito de un mercado liberalizado.

El propósito de las obligaciones de servicio público es muy claro: asegurar la prestación, en un entorno de mercado abierto y competitivo, de determinados **servicios esenciales** naturalmente **deficitarios**, en beneficio de la **colectividad** y a un **precio asequible**. Por medio de las obligaciones de servicio público se llega allí donde el mercado no llega por sí mismo (González-Varas). Las obligaciones de servicio público son el mecanismo por medio del cual el legislador que liberaliza un servicio suple las insuficiencias propias del mercado en lo que a la prestación del servicio liberalizado se refiere.

La técnica consistente en imponer obligaciones de servicio público, o **servicio universal**, se ha impuesto en nuestro Derecho respecto de los siguientes sectores básicos:

- a) Telecomunicaciones (artículos 20 y siguientes de la Ley 32/2003).
- b) Servicios postales (artículos 14 y siguientes de la Ley 24/1998).
- c) Transportes (por ejemplo, artículo 61 de la Ley 42/2003, respecto del tráfico portuario).

d) Energía (por ejemplo, respecto de la obligación de suministro de último recurso, introducida por la Ley 17/2007 y desarrollada por el Real Decreto 485/2009).

El empleo de esta técnica plantea notables problemas jurídicos, entre ellos los relativos a la **selección** del **operador** u operadores que tienen que prestar las obligaciones de servicio público, o la **compensación** de las **pérdidas** en las que se pueda incurrir como consecuencia de la prestación de las obligaciones de servicio público.

10

Pregunta

¿Qué concretas materias están comprendidas en el objeto del Derecho administrativo?

En términos muy generales puede decirse que el Derecho administrativo regula todas las relaciones jurídicas en las que interviene la Administración pública, o, dicho de otro modo, todas las materias en las que la Administración actúa. La regulación jurídico-administrativa es necesaria hasta para efectuar una remisión al Derecho privado como *corpus* regulador de las relaciones jurídicas en las que interviene la Administración.

Es necesario, obviamente, precisar la referencia general anterior, de modo que puede hacerse mención a una parte general del Derecho administrativo, por un lado, que comprende toda la regulación general relativa a la **actuación administrativa** (formación de la voluntad administrativa, actos y disposiciones generales, etc.), organización, cauces formales de expresión de la actividad administrativa (procedimiento), **responsabilidad patrimonial** asociada a esta actividad, etc.; y, por el otro, a distintas **materias** que son objeto de **regulación específica**, como las siguientes:

- a) Derecho administrativo sancionador.
- b) Patrimonio y bienes públicos (incluidas las denominadas como propiedades especiales).
- c) Contratación administrativa.
- d) Subvenciones.
- e) Regulación sectorial (actividades económicas reguladas, o intervenidas, que son prácticamente todas las que existen, desde el sector financiero hasta el juego, pasando por los transportes o la producción y distribución de alimentos).

Sistema de fuentes del Derecho administrativo

11

Pregunta

¿De qué fuentes mana el Derecho administrativo?

Como fuentes del Derecho se pueden identificar tanto las concretas **instancias** de poder que dan lugar a la emisión de disposiciones jurídicas, esto es, que tienen encomendada la función de **producción normativa** (concepto que, de acuerdo con De Castro, constituye la verdadera noción de fuente jurídica), como las manifestaciones específicas de esta producción, esto es, las distintas **categorías formales** a las que obedecen las normas o, dicho de otro modo, las formas a través de las cuales el Derecho se manifiesta (Garrido Falla).

Trasladando esta consideración al ámbito particular del Derecho administrativo, nos encontramos con que las fuentes de esta rama del ordenamiento jurídico son:

a) En sentido **material**, los órganos a los que nuestra CE atribuye la función legislativa, esto es, las **Cortes Generales** y las distintas **cámaras legislativas** autonómicas, de acuerdo con lo previsto en los artículos 66 y en el Título VIII de la CE, y, además, la propia **Administración pública**, que puede legislar en supuestos excepcionales (*ex* artículo 86 de la CE) y que tiene atribuida la **potestad reglamentaria** que le permite la elaboración de disposiciones generales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 97 de la CE, en la LRJPAC y en la LGOB, respecto de la Administración General del Estado.

b) En sentido **formal**, son fuentes del Derecho administrativo las referidas en el artículo 1 del Cc, esto es, la **ley**, la **costumbre** y los **principios generales** del Derecho. Debe entenderse por ley, de acuerdo con la doctrina, el conjunto de manifestaciones jurídicas de alcance general que disciplinan materias jurídico-administrativas, esto es: la propia CE, los tratados internacionales, las manifestaciones del Derecho comunitario (Reglamentos y Directivas, en especial) las leyes propiamente dichas (orgánicas y ordinarias, estatales y regionales), los actos del Gobierno con fuerza de ley (Decretos-leyes y Decretos Legislativos) y, por último, los reglamentos o disposiciones administrativas generales.

La costumbre no es más que la norma jurídica emanada del **uso social** que alcanza valor normativo y tiene la naturaleza de institución jurídica (TC 188/1992).

Respecto de la integración de los principios generales del Derecho en el ámbito jurídico-administrativo, es indudable que estos principios generales del derecho forman parte del ordenamiento jurídico español, en general (artículos 1.1 y 1.4 Cc) y muy especialmente del ordenamiento jurídico-administrativo, al que frecuentemente se le ha calificado de **principal**, por la importancia y trascendencia que en él tienen tales principios. El Derecho administrativo es en gran medida desde sus comienzos, y lo sigue siendo en la actualidad, un producto de la decantación de principios generales del Derecho efectuada por la jurisprudencia (así, TS 15-4-2002).

Desde el punto de vista de la **delimitación negativa** del concepto de fuentes del Derecho administrativo, debe ponerse de manifiesto que carecen de la condición de fuente los **actos administrativos**, en la medida en que no participan de la **generalidad** consustancial a las normas (ni siquiera los **actos plúrimos**, dirigidos a una pluralidad indeterminada de interesados, pueden merecer la calificación de normas jurídicas, TS 21-2-2000).

Pregunta

¿Cuáles son los principios que determinan las relaciones entre estas fuentes?

Los principios sobre los que se asienta el conjunto de relaciones entre las fuentes del Derecho administrativo son los mismos que disciplinan esta relación respecto del conjunto del ordenamiento jurídico (téngase en cuenta que es posible hablar de ordenamiento jurídico-administrativo), esto es:

a) Principio de **jerarquía normativa**: la jerarquía normativa, que es uno de los fundamentos más básicos de nuestro sistema jurídico (así, artículos 9.3 de la CE, 6 de la LOPJ, 1.2 del Cc, 51 de la LRJPAC, 23 de la LGOB), significa, en síntesis, que las normas jurídicas han de respetar la ordenación jerárquica establecida, de modo que no podrá una norma de rango inferior oponerse a lo previsto en las normas supe-

riores, careciendo de validez en tal caso (*lex superiori derogat inferiori*). En relación con este principio, dictamen de la AGE-SJE de 6-5-2005 y TC 159/1991.

b) Principio de **especialidad**: la especialidad, aplicada a las relaciones internormativas, supone la preferencia de aquellas disposiciones dictadas con un objeto específico respecto de las normas de alcance general (*lex specialis derogat generali*, como recuerda el TS 28-2-2001). La norma especial, en definitiva, desplazará a la norma general cuando ambas confluyan sobre el mismo objeto (TSJ Madrid 5-5-2008).

c) Principio de **temporalidad** o posteridad: de acuerdo con este principio, la norma posterior sustituye en su vigencia a la anterior (*lex posteriori derogat anteriori*, plasmado en el artículo 2.2 del Cc), cuando el objeto de ambas sea coincidente y siempre que la nueva norma que desplaza a la antigua tenga, como mínimo, el mismo rango.

d) Principio de **reserva de ley**: este principio, que tiene una importancia capital en el seno del Derecho administrativo en la medida en que es uno de los fundamentos de las relaciones entre la ley y el reglamento, supone que los reglamentos no podrán regular materias objeto de reserva de ley, como afirma el artículo 23.2 de la LGOB, sin perjuicio de la labor de colaboración con la ley que corresponde, en todo caso, a las disposiciones generales. Aplica este principio el TS 7-7-2008. Todas estas cuestiones se estudian con el debido detalle al tratar de las disposiciones jurídico administrativas, preguntas nº 151 y siguientes.

De modo que la adecuada ordenación del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico-administrativo tiene que resultar de la interrelación de todos y cada uno de los principios referidos.

13

Pregunta

¿Cuál es el orden de jerarquía entre las fuentes del Derecho administrativo?

De acuerdo con los principios y normas fundamentales en materia de jerarquía normativa, en especial según lo previsto en los artículos 23.3 de la LGOB y 51 y 62 de la LRJPAC, y teniendo en cuenta el conjunto de fuentes que integran el **ordenamiento jurídico-administrativo**, puede hacerse la siguiente ordenación jerárquica:

- a) CE.
- b) Tratados internacionales, que se benefician del principio de primacía consagrado en el artículo 96 de la CE.
- c) Derecho comunitario, que también tiene reconocida primacía respecto del Derecho interno de los Estados miembros de la UE (en este sentido, TJCE 19-11-2009).
- d) Leyes orgánicas y estatutos de autonomía. Téngase en cuenta, en todo caso, que las relaciones entre la ley orgánica y la ley ordinaria no están basadas en el principio de jerarquía sino en el de especialidad, de acuerdo con la reserva material del artículo 81 de la CE (así, TC 213/1996), y que los estatutos de autonomía, como parte del **bloque de constitucionalidad**, también se benefician de una protección específica.
- e) Leyes ordinarias.
- f) Decretos-leyes y Decretos legislativos.
- g) Disposiciones reglamentarias, que también tienen su propio orden jerárquico (*ex* artículo 23 de la LGOB).