

MEMENTO PRÁCTICO ADMINISTRATIVO
es una obra colectiva,
realizada por la Redacción de Francis Lefebvre,
a iniciativa y bajo la coordinación de la Editorial,
en la que han colaborado en esta o en ediciones anteriores:

Director técnico:

Alfonso Melón Muñoz (Abogado del Estado)

Coordinadora:

Paloma Martín Nieto (Abogado)

Coautores:

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

Nota: La Editorial y los colaboradores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

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

Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid.

clientes@lefebvre.es

www.eff.es

Precio: 172,64 € (IVA incluido)

ISBN: 978-84-10128-75-0

Depósito legal: M-24386-2024

Impreso en España

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.

Administrativo

2025

Fecha de edición: 20 de octubre de 2024



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

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 y 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 o general.

51

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).

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).

62

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.