

MEMENTO PRÁCTICO  
FRANCIS LEFEBVRE

Administrativo

2009

Procedimientos  
Recursos

Actualizado a 1 de mayo de 2009

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

**Director técnico:**

Alfonso Melón Muñoz (Abogado del Estado)

**Coautores:**

Alfonso Melón Muñoz (Abogado del Estado)  
Paloma Martín Nieto (Abogado)  
José Luis Gómara Hernández (Abogado del Estado)  
Andoni Cortajarena Manchado (Abogado del Estado)  
José Ignacio Vega Labella (Abogado del Estado)  
José Ignacio Ruiz de Palacios Villaverde (Abogado)  
Carlos Melón Muñoz (Teniente Coronel Auditor. Vocal togado)  
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 –excedente–)  
Laura Salazar Martínez-Conde (Abogado)  
María Bueyo Díez Jalón (Abogado del Estado)  
Ignacio Gómez-Sancha Trueba (Abogado)  
Inmaculada López-Barajas Perea (Profesora de Derecho Procesal. UNED)  
Marcos Gómez Puente (Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Cantabria)  
Miguel Escanilla Pallás (Magistrado)  
Francisco del Pozo Ruiz (Abogado)  
Pilar Ollo Luri (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](http://www.efl.es)  
Precio: 105,98 € (4% IVA incluido)  
ISBN: 978-84-92612-10-9  
ISSN: 1579-2870  
Depósito legal: M-21516-2009  
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. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

## Plan general

	<b>Número marginal</b>
Capítulo 1. Administración Pública .....	100
Capítulo 2. Potestades administrativas .....	500
Capítulo 3. Actos administrativos .....	1200
Capítulo 4. Administrados .....	3400
Capítulo 5. Procedimiento administrativo común .....	4200
Capítulo 6. Procedimientos administrativos especiales .....	4700
Capítulo 7. Recursos administrativos .....	7200
Capítulo 8. Procedimientos de revisión de oficio .....	8700
Capítulo 9. Proceso contencioso administrativo .....	9000
Capítulo 10. Recurso de amparo .....	12000
Capítulo 11. Tribunal Europeo de Derechos Humanos .....	12700
Capítulo 12. Otros mecanismos e instituciones al servicio de los ciudadanos ...	13000
Capítulo 13. Régimen jurídico administrativo del Principado de Andorra.....	13400
Anexos .....	15000

**Tabla alfabética**

**Sumario analítico**

## Principales Abreviaturas

<b>AN</b>	Audiencia Nacional
<b>CC</b>	Código Civil
<b>CCom</b>	Código de Comercio
<b>CCA</b>	Consejo Consultivo de Andalucía
<b>CCAA</b>	Comunidades Autónomas
<b>CCCM</b>	Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha
<b>CCPA</b>	Consejo Consultivo del Principado de Asturias
<b>CCG</b>	Consejo Consultivo de Galicia
<b>CCCYL</b>	Consejo Consultivo de Castilla y León
<b>CE</b>	Comunidad Europea
<b>CEDH</b>	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos
<b>CEst</b>	Consejo de Estado
<b>CGPJ</b>	Consejo General del Poder Judicial
<b>CJAE</b>	Comisión Jurídica Asesora de Euskadi
<b>CJAGA</b>	Comisión Jurídica Asesora de Galicia
<b>CJAGC</b>	Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña
<b>CJCCV</b>	Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana
<b>Const</b>	Constitución Española
<b>CP</b>	LO 10/1995 que aprueba el Código Penal
<b>D</b>	Decreto
<b>DF</b>	Decreto foral
<b>DGRN</b>	Dirección General de los Registros y del Notariado
<b>DGSJE</b>	Dirección General del Servicio Jurídico del Estado
<b>Dict</b>	Dictamen
<b>ET</b>	RDLeg 1/1995 que aprueba el Estatuto de los Trabajadores
<b>JC</b>	Juzgado de lo contencioso administrativo
<b>JCCA</b>	Junta Consultiva de Contratación Administrativa
<b>JT</b>	Jurisprudencia Tributaria (Aranzadi)
<b>JUR</b>	Jurisprudencia base de datos Aranzadi
<b>L</b>	Ley
<b>LA</b>	RDLeg 1/2001 que aprueba el texto refundido de la Ley de aguas
<b>LBRL</b>	L 7/1985 de Bases del régimen local
<b>LCSP</b>	L 30/2007 de Contratos del sector público
<b>LDGC</b>	L 1/1998 de Derechos y garantías de los contribuyentes
<b>LEC</b>	L 1/2000 de Enjuiciamiento civil
<b>LECr</b>	RD 14-9-1882. Ley de Enjuiciamiento criminal
<b>LEF</b>	L 16-12-1954 de Expropiación forzosa
<b>LF</b>	Ley foral
<b>LGP</b>	L 47/2003 General Presupuestaria
<b>LGT</b>	L 58/2003 General Tributaria
<b>LGT/1963</b>	L 28-12-1963 General Tributaria
<b>LH</b>	L 8-2-1946 Hipotecaria
<b>LHL</b>	RDLeg 2/2004 Reguladora de las Haciendas Locales
<b>LJCA</b>	L 29/1998 de Jurisdicción contencioso administrativa
<b>LOCE</b>	LO 3/1980 del Consejo de Estado
<b>LODP</b>	LO 3/1981 del Defensor del Pueblo
<b>LOFAGE</b>	L 6/1997 de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado
<b>LOFCA</b>	LO 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas
<b>LOPJ</b>	LO 6/1985 del Poder Judicial
<b>LOREG</b>	LO 5/1985 del Régimen electoral general
<b>LOTC</b>	LO 2/1979 del Tribunal Constitucional
<b>LPE</b>	D 1022/1964 que aprueba el texto articulado de la Ley de patrimonio del Estado
<b>LPHE</b>	L 16/1985 del Patrimonio histórico español

<b>LRJPAC</b>	L 30/1992 de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común
<b>LS/76</b>	RD 1346/1976 que aprueba el Texto Refundido de la Ley del suelo y ordenación urbana
<b>LS/92</b>	RDLeg 1/1992 que aprueba el Texto Refundido de la Ley del suelo y ordenación urbana
<b>LS/98</b>	L 6/1998 del Suelo y valoraciones
<b>LS/07</b>	L 8/2007 de Suelo
<b>NF</b>	Norma foral
<b>OM</b>	Orden ministerial
<b>RBEL</b>	RD 1372/1986 que aprueba el Reglamento de bienes de las entidades locales
<b>RD</b>	Real Decreto
<b>RDL</b>	Real Decreto-ley
<b>RDLeg</b>	Real Decreto legislativo
<b>REF</b>	D 26-4-1957 que aprueba el Reglamento de expropiación forzosa
<b>REPOSA</b>	RD 1398/1993 que aprueba el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora
<b>RGCAP</b>	RD 1098/2001 que aprueba el Reglamento General de contratos de administraciones públicas
<b>RGI</b>	RD 939/1986 que aprueba el Reglamento General de la Inspección de los Tributos
<b>RGR</b>	RD 1684/1990 que aprueba el Reglamento General de recaudación
<b>Rgto</b>	Reglamento
<b>RH</b>	D 14-2-1947 que aprueba el Reglamento hipotecario
<b>RJ</b>	Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi
<b>RJCA</b>	Repertorio de Jurisprudencia Contencioso Administrativa (Aranzadi)
<b>ROF</b>	RD 2568/1986 que aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales
<b>RRM</b>	RD 1784/1996 que aprueba el Reglamento del Registro Mercantil
<b>RSCL</b>	D 17-6-1955 que aprueba el Reglamento de servicios de las corporaciones locales
<b>TCE</b>	Tratado 25-3-1957 constitutivo de la Comunidad Europea
<b>TCJ</b>	Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales
<b>TCO</b>	Tribunal Constitucional
<b>TEAC</b>	Tribunal Económico Administrativo Central
<b>TEAL</b>	Tribunal económico administrativo local
<b>TEAR</b>	Tribunal económico administrativo regional
<b>TEDH</b>	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
<b>TFUE</b>	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
<b>TJCE</b>	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
<b>TJUE</b>	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
<b>TRRL</b>	RDLeg 781/1986 que aprueba el Texto refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local
<b>TS</b>	Tribunal Supremo
<b>TSJ</b>	Tribunal Superior de Justicia
<b>TUE</b>	Tratado 7-2-1992 de la Unión Europea
<b>UE</b>	Unión Europea

## CAPÍTULO 1

## Administración pública

## SUMARIO

Sección 1. Consideraciones generales .....	103
Sección 2. Principios de la Administración pública .....	110
Sección 3. Diferencia de otras figuras, órganos y organizaciones .....	145
Sección 4. Administración por razón del territorio .....	175
I. Administraciones de base territorial .....	178
II. Administraciones de base no territorial o Administración institucional .....	315
Sección 5. Administración corporativa .....	365
Sección 6. Administración electoral .....	380

100

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.

101

## SECCIÓN 1

## Consideraciones generales

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

- 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).
- Se encuentran sometidas a ciertos **principios jurídico-administrativos** (nº 110 s.).
- Tienen **carácter instrumental**, puestas al servicio de los intereses de los ciudadanos (TS 18-3-93; RJ 1772). 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 365 s.).
- Son titulares de su respectivo **patrimonio**, así como sujetos pasivos de **tributos** ajenos y activos de tributos propios.

103

**Régimen jurídico** Las Administraciones públicas se encuentran investidas de un régimen jurídico especial 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 500 s.). Lo que supone:

104

- Ejecutividad y ejecutoriedad de sus actos; 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).
- 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 sólo en sujetos sometidos al ordenamiento jurídico, sino en creadores activos del mismo (nº 573).
- Control jurisdiccional** de sus actos por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (nº 9000 s.).
- 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 rendimien-

tos 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 contrario-sentido– y 30.3; TCo 166/1998, relativa a corporaciones locales). Con anterioridad a 1-1-2005, el RDLeg 1091/1988 art.44 se refiere a los caudales públicos.

**105 Personalidad jurídica unitaria** Cada Administración de **base territorial**, y cada uno de los organismos públicos dependientes de ella, tienen personalidad jurídica unitaria (TS 30-9-95, RJ 7656; 10-2-99, RJ 1786). Lo que supone que:

1. Son **titulares de derechos subjetivos y obligaciones**, además de las antes citadas potestades, con las que aquéllos no se pueden confundir (nº 500 s.).
2. Tienen **capacidad jurídica y capacidad de obrar**; y, por ello, capacidad para ser parte procesal y capacidad procesal en sentido técnico, capacidad contractual, para suceder mortis causa (CC art.956 s.).
3. Los **órganos administrativos** (nº 2680) 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.
4. 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 (LOFAGE art.2.4).

**PRECISIONES** La personificación, como instrumento de la **potestad autoorganizatoria**, no puede emplearse por los entes públicos para eludir el cumplimiento de los deberes resultantes del ordenamiento o exonerarse de sus obligaciones frente a los administrados (TS 4-6-92, RJ 4928; 25-10-96, RJ 7124, ambas en relación con la creación por un ente territorial de personas jurídico-públicas dependientes).

**106 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);
- **policia** (forma de actividad administrativa, de carácter coactivo, encaminada a mantener el orden público a través de la limitación de la actividad de los particulares –Garrido Falla–);
- **fomento** (actividad administrativa dirigida a proteger y favorecer ciertas actividades de los particulares que se reputan de interés general o que satisfacen necesidades públicas, sin empleo de coacción ni prestación de servicios públicos –Jordana de Pozas–).

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

En general, el Derecho administrativo ya no aspira sólo a la defensa del ciudadano frente a las ingerencias 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 aquélla 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, RJ 1512).

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

- a) **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.
- b) **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.
- c) **Revisora**, en el supuesto de que su función sea la de revisar el contenido de los actos emanados de otros órganos o de otras Administraciones públicas. Si bien un órgano o instancia administrativa puede pertenecer, exclusivamente, a alguno de estos tipos (p.e., el Consejo de Estado –de carácter exclusivamente consultivo; o los órganos económico-administrativos– únicamente revisores), cabe que un mismo órgano desarrolle actividades de carácter activo, revisor, e incluso, consultivo.

**PRECISIONES** 1) No cabe identificar los conceptos de sector público y Administración pública (TS 26-1-95, RJ 1502; AN 14-1-99, RJ 3439).

2) En relación con la personalidad y capacidad jurídica de la **Unión Europea** (previamente, de las Comunidades Europeas), hay que tener en cuenta:

- que, hasta 1-1-2009, la UE como tal no ostenta personalidad jurídica, sino que esta ha correspondido a cada comunidad –la Comunidad Europea, que se extingue en esa fecha; la CEEA, extinguida en 2002; EURATOM– (Tratado CE art.281), reconociéndose aquélla como consecuencia del Tratado de Lisboa (TUE art.47);
- que algunas instancias de las comunidades ostentan personalidad propia, que viene reconocida expresamente (p.e. el Banco Europeo de Inversiones –Tratado CE art.266; TFUE art.308.1–);
- que la capacidad de la Unión –desde 1-1-2009– y previamente, de las Comunidades, es en cada Estado tan amplia como la máxima reconocida a las personas jurídicas (Tratado CE art.282; TFUE art.335). Ello supone reconocer a la Administración de aquéllas la capacidad propia de las Administraciones públicas internas, así como sus prerrogativas (Tratado CE art.291; TFUE art.343).

3) La **organización del Movimiento Nacional** no tenía consideración de Administración pública (TS 3-3-89, RJ 1769; AN 1-2-01).

108

## SECCIÓN 2

### Principios de la Administración pública

#### SUMARIO

1. Legalidad .....	111
2. Organización .....	114
3. Funcionamiento .....	115
4. Relación entre Administraciones públicas .....	130

109

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

a) Normativa **estatal**:

- Const art.91 y 103.
- LRJPAC art.3 y 4.
- LOFAGE art.4 y 5.
- LGT art.3 y 178 (anteriormente, con formulación más amplia LDGC art.33).
- L 22/2006 art.2 y 19

b) Normativa **autonómica**:

- L Andalucía 9/2007 art.3 y conc.
- DLeg Aragón 2/2001 art.5 y 43 s.; DLeg Aragón 1/2001 art.44 s.
- L Baleares 3/2003 art.3.1; L Baleares 23/2006 art.9
- L Canarias 14/1990 modif L 4/1996 art.26.
- L Cantabria 6/2002 art.42 y 102.
- L Extremadura 1/2002 art.46.
- L Castilla y León 3/2001 art.31.
- L Cataluña 3/1982 art.54.
- L Galicia 1/1983 art.36.2.
- L La Rioja 3/2003 art.3 s.; L La Rioja 4/2005 art.3.
- L Madrid 1/1983 art.37.
- L Murcia 7/2004 art.3.
- LF Navarra 15/2004 art.3.
- L País Vasco 7/1981 art.53 s.; NF Álava 52/1992 art.77; NF Vizcaya 3/1987 art.57; NF Guipúzcoa 6/2005 art.62.
- L C.Valenciana 5/1983 art.65.

110

#### 1. Legalidad

(Const art.9.1)

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 supraleales, legales y reglamen-

111



tarias); 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, RJ 5279; 17-3-94, RJ 2444; 5-11-01, RJ 469/02).

El Derecho objetivo no sólo 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 aquélla (TS 3-1-79, RJ 7; TSJ Cantabria 18-10-02, JT 66/03).

En el campo de la **potestad sancionadora**, el principio de legalidad presenta una especial intensidad; al respecto, ver nº 770 s.

## 112

**PRECISIONES** El principio de legalidad implica:

- 1) La sumisión de los actos administrativos concretos a las disposiciones de carácter general, legales y reglamentarias (TS 9-2-87, RJ 2193). 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, RJ 5251).
- 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, RJ 5151; 17-3-94, RJ 2444; 3-2-94, RJ 1133).
- 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 establecida en LRJPAC art.67.1.b (TS 23-6-94, RJ 4650).
- 4) Mientras que para los particulares todo lo no prohibido está permitido, la validez de las actuaciones de las Administraciones públicas exige la **previa habilitación normativa** que las permita. De forma que, para ellas, lo no permitido, expresa o implícitamente, está prohibido.
- 5) Prohibición de áreas de actuación administrativa inmunizadas al o exentas del **control jurisdiccional** (TCO 238/1992; TSJ Cataluña 15-6-99, RJCA 1649), 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, RJ 3114). 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 sólo 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, JUR 158493).
- 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 –Prado Bugallo c. España–, 12-5-00 –Khan c. Reino Unido–, 25-3-98 –Kopp c. Suiza–, 24-4-90 –Kruslin c. Francia–).

## 113

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. Frente a la vinculación positiva, que es la existente en sede de potestad reglamentaria cuando media una relación entre ley y reglamento en que éste desarrolla y complementa, en lo permitido por la ley, lo definido por el legislador, la vinculación negativa supondría la posibilidad de regular lo no prohibido por aquél. Se expresa en el TRRL art.55, al afirmar que las ordenanzas en ningún caso contendrán preceptos opuestos a las leyes (CEst Dict 23-2-95).

### 113.1

**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 sólo 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 aquéllas (TS 8-11-96, RJ 7903). De modo que la persona jurídica-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 éste. Bien entendido, sin lesión del principio de legalidad.

Lo anterior debe cohonestarse 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 ésta, 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 éste, 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, RJ 1712).

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 (RJ 10364), estos poderes se consideran compatibles con la vinculación expuesta (TS 10-12-98, RJ 10364; TSJ Cataluña 30-5-96, RJCA 549).

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

**PRECISIONES** 1) La doctrina de los poderes implícitos puede aplicarse a la actuación de un **consejo regulador de denominación de origen vitivinícola** que ostenta competencia ex 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, RJCA 614; 17-12-03, JUR 124217/04; 26-5-04, JUR 227227).

3) El Consejo de Estado considera que la potestad sancionadora para asegurar la eficacia real de las **ordenanzas** es inherente o implícita a la potestad de la ordenanza (CEst Dict 1741/1994).

4) El **interés público** o la gravedad de una situación pueden justificar la aplicación de esta doctrina (CEst Dict 2079/1999, en relación con el «problema de las vacas locas»).

5) La doctrina de los poderes implícitos no es operativa en el marco de la distribución competencial **Estado-comunidades autónomas** por ser incompatible con el sistema constitucionalmente establecido, ya que equivaldría a admitir que los diversos entes territoriales pueden ejercer, no sólo las competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía les atribuyen, sino las que, a pesar de corresponder a otros entes, se considera que resultan necesarias para el ejercicio de las propias o «sustantivas» (TCO 10/1998; Consejo Consultivo de Andalucía Dict 169/2000).

6) En ocasiones, la norma o **acto atributivo de competencia** recoge una cláusula que expresa esta doctrina, afirmando que las competencias a las que se refiere el precepto atributivo correspondiente engloban todas las inherentes, previas, accesorias, secundarias y consiguientes que su ejecución requiera (así, Estatutos de la Gerencia de Urbanismo de Málaga art.2).

## 2. Organización

Dentro de los principios de organización se incluyen:

a) **Jerarquía**. Se entiende por jerarquía la relación entre órganos desconcentrados de un mismo ente (García Trevijano), conforme a la cual el inferior se somete al criterio del superior. Es la estructuración que se establece de los distintos órganos de un mismo ramo de una Administración pública dotados de competencia propia, mediante su **ordenación escalonada**, en virtud de la cual los superiores pueden ordenar y fiscalizar la actuación de los inferiores, así como resolver los conflictos entre ellos, con el objeto de conseguir la unidad de actuación de todos ellos (Entrena Cuesta) (TSJ Galicia 28-4-99, RJCA 1195).

No es jerarquía la **tutela administrativa**: a diferencia del principio de la jerarquía en la organización administrativa (funcionalidad de trabajo y misión entre órganos de idéntica competencia material), la tutela se realiza entre entes y sujetos jurídicos diferentes (TS 10-6-81, RJ 2941). P.e.: entre una Administración pública territorial y sus organismos autónomos.

b) **Descentralización** funcional.

c) **Desconcentración** funcional y territorial (TS 4-1-91, RJ 501).

d) Economía, suficiencia y **adecuación** estricta de los medios a los fines institucionales (TS 4-1-91, RJ 501).

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

f) **Coordinación** (TCO 32/1983; 144/1985; 27/1987; 227/1988; TS 7-4-97, RJ 3069). Este principio se desenvuelve en una doble perspectiva desde el plano organizativo:

– como rector de las relaciones interorgánicas de cada Administración pública, en cuyo caso es elemento esencial y necesario de la estructuración orgánica de la misma (CEst Dict 44469/1982; TS 13-2-97, RJ 902; 2-3-98, RJ 2404), y

– como principio de relación entre las diversas Administraciones públicas.

Por otra parte, los problemas de coordinación son internos y sus deficiencias no son repercutibles en el administrado (CEst Dict 44426/1982; TS 13-2-97, RJ 902; 2-3-98, RJ 2404).

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

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

### 3. Funcionamiento

115

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

- Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- Programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados.
- Responsabilidad por la gestión pública.
- Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
- Cooperación y coordinación con las otras Administraciones públicas.
- Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados (nº 116).
- Servicio efectivo a los ciudadanos (nº 117).
- Objetividad y transparencia de la actuación administrativa (nº 118).
- Buena fe (nº 119).
- Confianza legítima (nº 124).
- Los relativos a la Administración electrónica (nº 126).

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

116

**Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados** (Const art.31) La eficacia no sólo se refiere a la actuación administrativa en general sino también a su **vertiente económica** (TS 21-11-90, RJ 9162). Sin embargo, el principio de eficacia no puede responder a una concepción meramente economicista (TSJ Murcia 30-10-96, RJCA 1275). Se predica no sólo de cada Administración, sino del completo entramado de los servicios públicos (TCO 27/1987), lo que permite o impone la creación de cauces interadministrativos de cooperación. En este campo, proliferan en las diferentes Administraciones públicas órganos como observatorios de la calidad de los servicios o servicios de **control de calidad y evaluación**. Debe tenerse en cuenta el Libro Blanco de los servicios públicos elaborado por el MAP.

**PRECISIONES** 1) El establecimiento de controles sobre los **empleados públicos** para verificar el cumplimiento de sus obligaciones se legitima desde la perspectiva de la satisfacción del principio de eficacia (TSJ Cantabria 10-1-03, RJCA 5).

2) Una actuación no viola este principio por no haberse obtenido con ella el **resultado pretendido** (TSJ Madrid 26-1-01, RJCA 480).

117

**Servicio efectivo a los ciudadanos** Se concreta en asegurar a los ciudadanos:

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

toda la información precisa de organización, competencias, procedimientos, etc., a los efectos de sus relaciones con la respectiva Administración pública.

Para la Administración General del Estado, se ordena que todos los ministerios mantendrán permanentemente actualizadas y a disposición de los ciudadanos en las **unidades de información** correspondientes, el esquema de su organización y la de los organismos dependientes, y las **guías informativas** sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones aplicables en el ámbito de la competencia del ministerio y de sus organismos públicos (LOFAGE art.5.3).

**Objetividad y transparencia de la actuación administrativa** En relación con el principio de objetividad:

a) La característica inherente a la función administrativa es la objetividad, que equivale a imparcialidad o **neutralidad**, de tal forma que cualquier actividad ha de desarrollarse en virtud de pautas estereotipadas, no de criterios subjetivos (TS 19-5-90, RJ 5060).

La **generalidad** de los asuntos que conforman el ámbito de actuación de las Administraciones públicas excluye necesariamente cualquier perspectiva parcial, tanto si proviene de la propia organización burocrática o de sus agentes, como si tiene un carácter sectorial dentro de la sociedad, aun cuando en principio pueda ser absolutamente legítima. Son manifestaciones de lo anterior el principio de igualdad, la exclusión relativa de la autonomía de la voluntad, así como la exclusión completa del voluntarismo o decisionismo, y de la arbitrariedad (TS 21-11-90, RJ 9162).

b) En el ámbito de **relaciones contractuales** se infringe el principio de objetividad y el de igualdad cuando en la contratación de una campaña institucional se excluye a un periódico en concreto, con tirada superior y tarifas que no exceden de las de otros diarios con los que se había contratado la publicidad (TS 13-3-91, RJ 2278; 14-1-88, RJ 274; 8-7-87, RJ 5273).

c) **Mecanismos de articulación práctica** de este principio son: el régimen de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, así como de los altos cargos, concejales, etc.; y el régimen de abstención y recusación (LRJPAC art.28 y 29).

**Buena fe** (CC art.7.1 y 1258) Se discute si nos encontramos antes un principio general de Derecho o, además, ante un estándar jurídico. Hay que resaltar, en cuanto al mismo, lo siguiente (de acuerdo con González Pérez):

a) Es desde luego aplicable a las relaciones entre la Administración pública y el administrado, ya con anterioridad a LOFAGE art.4 (TS 11-3-78).

Existe **contigüidad** entre las dos valoraciones de la actuación de buena fe. De una parte la buena fe del interesado en el procedimiento frente a la Administración, y de otra parte, la buena fe de la Administración frente al interesado. Esto implica la **legítima confianza** del sujeto en que la Administración no va a ejercitar sus derechos y prerrogativas más allá del límite trazado por las exigencias del interés general y siempre dentro del marco del ordenamiento jurídico. La posición institucional de la Administración hace legítima la confianza de la parte privada de la relación en que su honesta relación no sólo no le va a ocasionar daño innecesario o injustificado sino que va a recibir de la Administración la ayuda, enseñanza y explicación que evitan ese daño. Lo que parece significar que los esfuerzos públicos van encaminados hacia la formación de buenos administrados, contribuyentes (en el sentido general de la expresión), otorgándole a la norma una intencionalidad preventiva.

En general, la **presunción** siempre beneficia a la parte débil del procedimiento, que se ve favorecida por los valores que el principio tiene atribuidos («fides bona contraria est fraudi et dolo»), lo que conlleva la existencia de la legítima confianza de que el administrado (especialmente el contribuyente) no va a ser desleal con el comportamiento honesto de la Administración, así como que tampoco va a utilizar a la Administración para obtener en su beneficio resoluciones contrarias a la buena fe. De esta manera tienen acceso a la normatividad jurídica, **valoraciones ético-sociales** (TCo 120/1983; 108/1985) como honestidad, fidelidad, rectitud, seguridad, consideración o respeto al valor ético-social de la confianza suscitada en la otra parte de la relación jurídica (pero no toda confianza psicológicamente cierta, sino aquella que además de existir en tal sentido es válida en sentido jurídico por no encontrar en los usos sociales o en el derecho un límite de validez), avalados, también, por la presunción de inocencia (nº 900), que ejerce su hegemonía en el procedimiento mientras no se destruya mediante la aportación de prueba por cualquiera de los medios admitidos generalmente en Derecho.

b) No sólo es un principio general del Derecho –fuente subsidiaria, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento, ex CC art.1.4–, sino que está positivizado. Lo que supone que es **norma directamente aplicable** y, desde luego, su infracción es motivo casacional.

c) Las Administraciones públicas gozan de la **presunción de actuación de buena fe** (TS 14-11-75; 31-3-66). Respecto de los administrados, se afirmaba en sede de relaciones tributarias (LDGC

118

119

120

art.33). La LGT, que deroga la LDGC, no presume expresamente la buena fe del obligado tributario.

**d)** La sujeción al principio de legalidad (nº 110), así como la atribución a las Administraciones públicas de potestades administrativas, obligan a las mismas, especialmente, al respeto del principio expuesto (TS 21-11-86; 2-11-81).

**e)** Las Administraciones públicas se someten a los principios generales del Derecho; y, entre ellos, al de buena fe (TS 19-5-87, RJ 5815), que además de ser directamente aplicable, tiene **carácter informador** del ordenamiento.

**f)** Existe íntima conexión entre este principio y el de **confianza legítima** (nº 124) (TCo 198/1988; 73/1988; TS 25-6-87, RJ 4287).

**g)** Es consecuencia de la buena fe, el necesario respeto a la **proporcionalidad de la actuación administrativa**, tanto en sede de potestad sancionadora como en materia de ejecución de actos administrativos, que debe producirse siempre por el medio menos gravoso para el interesado (TS 15-6-81; 10-6-77).

**h)** Son **conceptos autónomos** no necesariamente coincidentes ni identificables con la lesión del principio en estudio:

- el fraude de ley (CC art.6.4 y 12.4);
- el abuso de derecho (CC art.7.2);
- la desviación de poder (LRJPAC art.63).

**i)** Es elemento esencial en relaciones contractuales de las Administraciones públicas. Su **transgresión** da lugar por lo general a soluciones indemnizatorias (CC art.1107), sin perjuicio de la resolución del oportuno contrato (TS 21-11-86).

**j)** En todo caso, la aplicación de este principio no puede conducir a **resultados contrarios al ordenamiento** jurídico (LF Navarra 15/2004 art.8).

121

**Manifestaciones de la buena fe** Se enumeran las siguientes:

a) La validez de la **notificación defectuosa** en caso de que el interesado se dé por notificado o realice actuaciones que pongan de manifiesto su conocimiento del acto (LRJPAC art.58.3). Es decir, el carácter finalista de los actos de comunicación.

b) La atenuación del rigor en las consecuencias de los **defectos de forma** (LRJPAC art.63).

c) El **principio de conservación** de los actos administrativos (LRJPAC art.64 s.).

d) La doctrina de los **actos propios**, predicable tanto de la Administración como de los administrados. Es aplicable respecto de conductas contrarias precedentes del mismo sujeto. No en caso de actuaciones de entidades o personas vinculadas –como es el caso de los grupos societarios (TSJ Cataluña 29-5-02, RJCA 918).

Este principio no opera, sin embargo, cuando la conducta posterior contraria al acto previo está vinculada al interés público o a potestades indisponible. Por ejemplo, en relación con los convenios urbanísticos suscritos por una Administración con los administrados, ya que, cualquiera que sea el contenido de aquéllos, la potestad de planeamiento posterior siempre ha de ejercerse en aras del interés general (TSJ Canarias 13-2-04).

e) La limitación a la facultad de **revisión de oficio** de actos administrativos cuando por el tiempo transcurrido o las circunstancias concurrentes, sea contraria aquella a la buena fe (LRJPAC art.106; CESt Dict 12-3-81).

f) La no atribución de efecto positivo alguno, para su autor, a las **conductas equívocas**, oscuras, indefinidas o ambiguas.

g) La no atribución de efecto alguno a la **reserva mental** o voluntad reservada, respecto de la voluntad externa declarada en las relaciones jurídico-administrativas.

h) La alteración de los presupuestos de **nacimiento de derechos y relaciones jurídicas**, normalmente en favor del administrado.

122

**Ejemplos concretos** Hacemos mención de los siguientes supuestos:

a) En caso de **suspensión de licencias urbanísticas** por alteración del planeamiento, la limitación de la indemnizabilidad de los costes del proyecto a las solicitadas con anterioridad a la publicación de la suspensión (ver nº 4035 s. Memento Urbanismo 2009), es consecuencia de la buena fe (TS 6-7-81).

b) Transformación de la pretensión actuada en juicio, una vez se llega a la fase de ejecución de sentencia estimatoria. Si la sentencia ordena la **demolición de un edificio** que se ve amparado por la nueva ordenación derivada de la alteración del planeamiento posterior a la demanda, es razonable evitar el derribo del edificio para levantar otro. Procede solución indemnizatoria (TS 6-4-75).

c) **Ausencia de indemnización** al titular de licencia urbanística por lesión de la buena fe (TS 26-9-81).

- d) Es eficaz la **licencia de obras** concedida por un ayuntamiento que luego resulta **territorialmente incompetente**, cuando ha mediado un conflicto de lindes entre municipios vecinos, pues el administrado no puede verse perjudicado por tal conflicto territorial, siempre que actúe **de buena fe** y que las obras se ubiquen en la zona discutida (TS 21-5-01, RJ 3923).
- e) La indemnizabilidad de daños ocasionados por **alteración de la ordenación** es subsumible dentro de la responsabilidad por actos de aplicación de las leyes, y va íntimamente unida a los principios de buena fe y confianza legítima (TSJ Granada 23-7-01, RJCA 1247).
- f) Lesiona este principio la invocación en sede procesal de la caducidad de la acción de despido ejercitada mediante demanda presentada por el **trabajador**, contra la Administración empleadora, dentro del plazo indicado por ésta en la carta de despido (TS 17-3-03).
- g) La mala fe del administrado puede tener también consecuencias en sede de procedimiento de **responsabilidad patrimonial** (nº 6139).
- h) Se vulnera el principio, en su vertiente de actos propios, por parte de la Administración al denegar **permiso de residencia** a un extranjero por carecer de arraigo en España cuando previamente se concedió otro permiso temporal en atención al arraigo existente (JC La Rioja 4-11-04), sin mediar alteración de circunstancias.

**Confianza legítima** La operatividad de la confianza legítima requiere la presencia de:

- un **acto de la Administración pública** lo suficientemente concluyente para generar confianza por parte del administrado;
- producción de **signos externos** que orientan la conducta del administrado en cierto sentido; y en su caso (TS 31-3-98, RJ 3082; TSJ Extremadura 10-6-02, JT 1336; TSJ La Rioja 20-2-04; CCCM Dict 60/2006);
- acto de **reconocimiento de una situación jurídica** en cuyo mantenimiento pueda confiar el interesado. Ha de ser aplicado, no sólo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino cuando se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa. A lo que se une que, dada la ponderación de los **intereses** en juego –interés individual e interés general–, la revocación o la dejación sin efectos del acto, genera en el patrimonio del beneficiado que confió razonablemente en dicha situación administrativa, unos perjuicios que no tiene por qué soportar (TS 19-6-96; 1-2-90, RJ 1258; 28-2-89, RJ 1458; 17-2-97, RJ 1147; 5-6-97, RJ 4599; 28-6-97, RJ 6890; 15-4-02, RJ 6497; AN 7-11-03).

Supone, por ello, que la autoridad pública no puede adoptar medidas contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad de las decisiones de aquélla, en función de las cuales los administrados han actuado (TS 24-7-99, RJ 6554; 4-6-01, RJ 448/02).

**EJEMPLO** Acto-comunicación sin expresión en el mismo de que se trata de una propuesta al órgano competente para resolver y que genera en el destinatario una confianza legítima en la certeza de un reconocimiento de derecho hecho por la Administración. Este principio opera modulando la aplicación de los mecanismos administrativos de producción de actos, su revisión o revocación. Es un trasunto de la equidad en la aplicación de la norma (CC art.3.2). Pero no impide ni la alteración del criterio administrativo ni el apartamiento –motivado– del precedente.

La mera **recepción de un escrito de recurso** por parte de un órgano administrativo no genera la confianza legítima de que su interposición es correcta y procedente (argumento TCo 165/1996; 260/2000, en relación a recursos judiciales). Igualmente, la aceptación de amortizaciones realizadas en periodos objeto de una primera comprobación, no impide a la Administración tributaria, por efecto del principio estudiado, rechazar en otro procedimiento inspector las realizadas en periodos posteriores (AN 7-11-03).

La confianza en la presunción de legalidad de las actuaciones administrativas, por otra parte, no puede conducir a dejar sin eficacia los plazos de impugnación de aquéllas, que se computan desde la notificación al interesado de las mismas, no desde el momento en que éste tuvo conocimiento posterior de vicios o defectos de las normas reglamentarias en que dichas actuaciones se fundaron (TS 19-12-01).

**PRECISIONES** 1) Este principio –de origen germánico–, forma parte del acervo comunitario europeo y ha sido reconocido ampliamente por el TJCE (26-4-88 –Hauptzollamt Hamburg-Jonas/P Krügen–; 12-4-84 –Unifrex–; 16-5-79 –Tomaldini–; 13-7-65 –Lemmerz-Werk–). Puede comportar la anulación del acto administrativo a través del cual se lesiona, pero no genera **derechos adquiridos** (TS 17-2-98; 19-7-99).

2) Es también manifestación del mismo la limitación de los efectos de la declaración de **inconstitucionalidad** de preceptos cuya aplicación ha tenido efectos patrimoniales favorables sobre los particulares, salvando los actos administrativos firmes en la fecha de la publicación de la sentencia del TCo dictados de acuerdo con aquellos (TCo 222/2003; 178/2004).

124

124.1



3) Igualmente, la vinculación por parte de la Administración urbanística actuante al contenido de la **cédula territorial de urbanización** previamente expedida (D C.Valenciana 67/2006 art.232).

4) El precedente consistente en **no sancionar una conducta ilícita** no genera confianza legítima, a menos que sea reiterado y que ponga de manifiesto una atipicidad sobrevenida por «desuetudo» (si se considera ésta posible).

5) Pugna contra este principio la imposición al **agente urbanizador** encargado de realizar la urbanización de una unidad de ejecución, que prácticamente ha concluido de acuerdo con el proyecto de urbanización aprobado, de cumplir con la ejecución de conformidad con un proyecto totalmente nuevo originado por un cambio de criterio administrativo que le supone incremento de costes (TSJ C.Valenciana 28-5-04, JUR 4145/05).

6) Si bien el principio analizado no se menciona expresamente en LGT, ello no impide su vigencia en el **ámbito de la Administración tributaria**; entre otras razones, porque LGT art.7 diseña un sistema de fuentes rectoras de la materia entre las que se encuentran las disposiciones generales del Derecho administrativo.

7) Se funda en él el reconocimiento de indemnización por responsabilidad patrimonial derivada de los **cambios en la regulación** de un sector, haciendo inútiles ciertas inversiones efectuadas por particulares con la confianza del mantenimiento del régimen normativo precedente. Por ejemplo, por eliminación de medidas de fomento (TS 5-3-93, RJ 1623; 27-6-94, RJ 4981; , RJ 1677). De acuerdo con ello, los **supuestos indemnizatorios urbanísticos** (LS/07 art.30; ver nº 6260 s. de esta obra y nº 5000 s. Memento Urbanismo 2009) relativos a la alteración del planeamiento están ligados a la confianza legítima.

8) Impone asimismo que en los acuerdos de **alteración de las normas de ordenación urbanística** se expresen las circunstancias de hecho sobrevenidas que motiven la imperiosa necesidad pública de introducir nuevos parámetros y prescripciones urbanísticas en la ordenación del suelo, para no lesionar indebidamente el principio de seguridad jurídica que es congruente con el principio informador de estabilidad del planeamiento (TSJ Andalucía 31-1-05, JUR 173925).

9) Otro ejemplo en el **ámbito urbanístico** se encuentra en la L País Vasco 2/2006 art.9. Las Administraciones competentes han de expedir a petición de cualquiera certificación o copia certificada de la ordenación aplicable a inmuebles concretos. La confianza en la certeza de la información facilitada se presume legítima a efectos de responsabilidad de aquéllas, aunque si es errónea no vincula a dichas Administraciones.

10) Se vincula a este principio la regulación de los **supuestos indemnizatorios** por la legislación urbanística (LS/07 art.30 nº 6260) ligados a la alteración del planeamiento y lesión por minoración de aprovechamientos patrimonializados o por gastos efectuados (CJAGC Dict 31/2006; 240/2006; 250/2006; 535/2000).

11) En relación con la **adjudicación de contratos administrativos**, ver nº 6369.2 Precisiones.

## 126

**Acceso electrónico a la Administración** (L 11/2007 art.4) Con ámbito de aplicación a la Administración territorial e institucional dependiente (sin mención expresa de inclusión o exclusión de la corporativa), a los **ciudadanos** en sus relaciones con la misma y a las **relaciones interadministrativas** (excluyendo la actuación en régimen de derecho privado de aquéllas), se rige esta materia por los siguientes principios específicos, con la finalidad de facilitar el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes por medios electrónicos, así como el **acceso** por estos medios a la **información** y al **procedimiento**; crear las condiciones de confianza en el uso de estos medios; facilitar la realización de los principios de **proximidad al ciudadano** y de **transparencia administrativa**; y contribuir a la eficacia y la eficiencia administrativas:

- a) Respeto a la **protección de datos** de carácter personal, al honor y a la intimidad personal y familiar.
- b) Igualdad, de modo que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de **restricciones o discriminaciones** para quienes se relacionen con las Administraciones por otros medios, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativos.
- c) Accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos de acuerdo la normativa vigente en esta materia, a través de sistemas que permitan obtenerlos de manera segura y comprensible, garantizando especialmente la **accesibilidad universal**.
- d) **Legalidad** (integridad de las garantías jurídicas establecidas en la LRJPAC).
- e) **Cooperación interadministrativa** para garantizar tanto la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptados como, en su caso, la prestación conjunta de servicios. En particular, garantía del reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos y de los medios de identificación y autenticación.
- f) Seguridad en la implantación y utilización de los medios electrónicos por las Administraciones, con exigencia de, al menos, el mismo nivel de **garantías y seguridad** que se requiere para la utilización de medios no electrónicos en la actividad administrativa.
- g) **Proporcionalidad** para exigir las garantías y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones.
- h) Responsabilidad y calidad en la **veracidad y autenticidad de las informaciones** y servicios ofrecidos a través de estos medios.
- i) Neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las técnicas y sistemas de comunicaciones electrónicas garantizando, a través de la **utilización de estándares abiertos** e internacionalmente reconocidos, la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por los ciu-

daños y por las Administraciones, así como la libertad de desarrollar e implantar los avances tecnológicos en un ámbito de libre mercado.

**PRECISIONES** 1) Algunas **normas autonómicas** recogen expresamente estos principios u otros derivados (p.e. L Andalucía 9/2007 art.7 y 11.4). En materia de contratación, tienen su reflejo específico en LCSP disp.adic.19ª. 2) Los contenidos de Dir 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, art.6 a 8 en cuanto a **procedimientos electrónicos, ventanilla única e información** se consideran incorporados a Derecho interno por la L 11/2007.

#### 4. Relación entre Administraciones públicas

En este apartado se lleva a cabo el estudio de los principios de:

- lealtad institucional;
- cooperación; y
- autonomía.

130

**Principio de lealtad institucional** Supone que las Administraciones públicas deben:

132

1) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias. Excluye, como irregular, el ejercicio por una Administración o, en menor medida un órgano administrativo, de una competencia propia con el fin de obstruir, impedir o entorpecer el ejercicio de otra competencia por su Administración pública titular. Excluye, en el plano constitucional, las **habilitaciones legales** de competencia de una Administración a otra (TCO 149/1998).

2) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los **intereses públicos** implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.

3) Facilitar a éstas la **información** que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.

4) Prestar, en el ámbito propio, la **cooperación y asistencia activas** que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias. A estos efectos, pueden solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del ente al que se dirija la solicitud así como asistencia para la ejecución de sus competencias.

La **negativa** a la asistencia y cooperación requerida sólo puede producirse cuando:

- el ente del que se solicita no esté facultado para prestarla,
- no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo,
- causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones. La negativa a prestar la asistencia ha de comunicarse motivadamente a la Administración solicitante.

5) Prestarse recíprocamente **auxilio administrativo** para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos territoriales de competencias.

**PRECISIONES** En materia de **financiación de las CCAA**, determina este principio la valoración del impacto positivo o negativo que puedan suponer las actuaciones del Estado legislador en materia tributaria o la adopción de medidas de interés general, en cuanto eventualmente puedan hacer recaer sobre las CCAA. obligaciones de gasto no previstas en la fecha de aprobación del sistema de financiación que esté vigente, y que serán apreciadas anualmente en cuanto a tal impacto sobre ingresos y gastos por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (LOFCA art.2.1.c redacc LO 7/2001). P.e., de las obligaciones que para las comunidades suponga la aplicación de la LO 5/2000 modif LO 8/2006 (responsabilidad penal del menor) de acuerdo con lo previsto en la LOFCA (LO 8/2006 disp.adic.única).

**Principio de cooperación** La regulación de las relaciones inter administrativas se hace a partir de las premisas de la **lealtad constitucional** (TCO 13/1992; 68/1996) y de la colaboración que han de presidir aquéllas, consustancial al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución.

134

Es condición inexcusable para articular el ordenado desenvolvimiento de la actividad administrativa desde el momento en que coexisten una diversidad de Administraciones que proyectan su actividad sobre el mismo ámbito territorial, personal y, en ocasiones, material; actividad que a la vez debe cumplir criterios de eficacia sin menoscabo de competencias ajenas. Es incluso obligatorio para el legislador establecer **fórmulas de coordinación y cooperación** (TCO 27/1987). Existe un deber general de colaboración entre el Estado y las CCAA (TCO 80/1985), que no es preciso justificar en preceptos concretos (TCO 18/1982), porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado. No obstante, es precisa la existencia de un **título jurídico válido** por parte de la Administración pública solicitante de colaboración, en defecto del cual no puede prestarse ésta.



En las relaciones entre la **Administración General del Estado y las CCAA**, el contenido del deber de colaboración se desarrolla a través de los instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan tales Administraciones. Cuando estas relaciones tengan como finalidad la toma de **decisiones conjuntas** que permitan, en aquellos asuntos que afecten a competencias compartidas o exijan articular una actividad común entre ambas Administraciones, una actividad más eficaz de los mismos, se ajustarán a los instrumentos y procedimientos de cooperación regulados en LRJPAC (art.5 a 9).

**PRECISIONES** 1) La jurisprudencia se manifiesta con relación a este principio en materia de **ejecución forzosa de actos administrativos** (AN 22-9-99, RJ 3641).

2) La colaboración se extiende también al **suministro inter administrativo de información** (TSJ Aragón 9-5-98, RJ 3415).

3) En ámbitos de competencias concurrentes, como el **medio ambiente**, este principio impone rehuir las actuaciones unilaterales de las diversas Administraciones públicas (CEst Dict 44490/1982).

4) La **no concesión de audiencia** o solicitud de informe a la Administración General del Estado (Ministerio de Defensa) en el procedimiento de aprobación de un plan urbanístico que afecta al territorio donde se sitúa una instalación militar viola directamente este principio, con resultado de invalidez del instrumento de ordenación (TSJ País Vasco 16-3-01, RJCA 646).

5) La operatividad de los principios de cooperación y lealtad institucional en el ámbito de la **potestad sancionadora** puede ser relevante. Deben destacarse dos sentencias en relación con cierta sanción impuesta por una Administración (comunidad autónoma) sobre otra (Administración del Estado-Confederación Hidrográfica del Ebro) por no haber solicitado ésta autorización sectorial autonómica (montes) para desarrollar una actuación de interés público en el ejercicio de las competencias propias (dominio público hidráulico). La aplicación de aquellos principios y el interés público insito en la conducta sancionada (limpieza de caminos de servicio demanio), lleva a la anulación de la sanción (JC La Rioja 6-4-05 y TSJ La Rioja 10-11-05).

6) Los **términos cooperación y coordinación** no son sinónimos (TS 2-10-98, RJ 7633; TCo 76/1983).

135

**Coordinación administrativa** En relación con la coordinación administrativa, el Tribunal Constitucional ha elaborado un cuerpo de doctrina (TCo 32/1983; 42/1983; 144/1985; 227/1988), que puede resumirse como sigue:

a) La **coordinación general** hay que entenderla como una competencia distinta a la de fijación de bases o normas, como se infiere de su singularización junto a aquéllas en Const art.149.1.13, 15 y 16.

b) Persigue la **integración** de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema.

c) Debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la **información recíproca** (TSJ Cataluña 4-5-99, RJCA 2187), la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema.

d) Tiene un sentido material, dirigida a establecer **medidas de ejecución conjuntas** en sectores de la economía, de la técnica, de la sanidad, o administrativos, etc.

e) Puede restringir la potestad autoorganizativa, respecto de sectores de interés común a varias Administraciones, de modo que las mismas no puedan disponer o prescindir libremente de órganos cuya finalidad fuese la adopción de medidas de ejecución para la realización conjunta, por las diversas Administraciones, de actuaciones en aquellos sectores (p.e.: LBRL art.32.1 y 58.1). En este sentido, hay que destacar la sentencia TS 30-4-97, RJ 3069.

f) Implica un **límite efectivo** en el ejercicio de las competencias propias.

Manifestaciones fundamentales de la coordinación son:

- la creación de comisiones delegadas del Gobierno;
- la función de los Delegados del Gobierno en las CCAA;
- los planes sectoriales de coordinación con las entidades locales (LBRL art.59); etc.

136

**Colaboración administrativa** Frente a ello, la colaboración administrativa puede implicar la creación de órganos con fines consultivos y de asesoramiento, sin incidencia alguna en el ejercicio competencial (TCo 214/1988). Pueden crearse incluso personas jurídico-administrativas (normalmente, **consorcios** LRJPAC art.6). De este modo, la colaboración puede ser institucionalizada, cuando supone la creación de tales órganos o entidades; o no institucionalizada, en otro caso.

Manifestaciones fundamentales de la colaboración administrativa son:

- los convenios de colaboración (AN 22-9-99, RJCA 3641);
- los planes y programas conjuntos;
- las conferencias sectoriales, éstas también relevantes en sede de coordinación (LRJPAC art.5 s.; TCo 76/1983).