





HOMENAJE AL PROFESOR  
ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH



*Director*

FRANCISCO JAVIER JIMÉNEZ DE CISNEROS CID

*Coordinadores*

JORGE AGUDO GONZÁLEZ  
JUAN ANTONIO CHINCHILLA PEINADO  
MÓNICA DOMÍNGUEZ MARTÍN  
FELIPE IGLESIAS GONZÁLEZ

# Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach

Volumen I

**CEUTA**

Centro de Estudios Urbanísticos, Territoriales y Ambientales  
"Pablo de Olavide"

THOMSON REUTERS

**ARANZADI**

Primera edición, 2018



THOMSON REUTERS PROVIEW™ eBOOKS

Incluye versión en digital

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

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) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2018 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Francisco Javier Jiménez de Cisneros Cid (dir.)]

© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, S.A.U.  
Camino de Galar, 15  
31190 Cizur Menor (Navarra)  
ISBN Obra Completa: 978-84-9197-655-4  
ISBN: 978-84-9197-653-0  
DL NA 2351-2018

*Printed in Spain. Impreso en España*

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, S.A.U.  
Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL  
Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11  
31013 – Pamplona



*«La enseñanza es lo más importante»*





# Índice General

	<i>Página</i>
RELACIÓN DE AUTORES .....	35
CURRICULUM VITAE DEL PROFESOR D. ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH .....	45

## PARTE I

### BASES Y CATEGORÍAS FUNDAMENTALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

#### CAPÍTULO 1

<b>INDEROGABILIDAD SINGULAR DE REGLAMENTOS Y NU- LIDAD DE PLENO DERECHO .....</b>	<b>57</b>
---	-----------

JORGE AGUDO GONZÁLEZ

<b>I. Introducción. Planteamiento de la cuestión .....</b>	<b>57</b>
<b>II. Fundamentación del principio de inderogabilidad singular de reglamentos .....</b>	<b>61</b>
<b>III. Supuestos integrables en las normas de conducta deduci- bles de los preceptos que articulan el principio de inderoga- bilidad singular de reglamentos en nuestro ordenamiento jurídico .....</b>	<b>67</b>
1. <i>Enumeración y valoración de supuestos potencialmente inte- grables en el ámbito de aplicación del principio de inderogabili- dad singular de reglamentos .....</i>	<i>67</i>
2. <i>Recapitulación .....</i>	<i>75</i>
<b>IV. Normas de control derivadas del principio de inderogabili- dad singular. Consecuencias jurídicas .....</b>	<b>76</b>

CAPÍTULO 2

**APUNTES CRÍTICOS SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESPAÑOLAS** ..... 81

SANTIAGO M. ÁLVAREZ CARREÑO

- I. **Introducción: reflexiones generales sobre la autonomía universitaria** ..... 81
- II. **Entre la parálisis institucional y la acelerada aprobación de normas reglamentarias** ..... 85
- III. **La confusa irrupción de una inmotivada decisión legislativa** ..... 88
- IV. **Conclusiones: ¿aquí no ha pasado nada?...** ..... 92
- V. **Bibliografía** ..... 95

CAPÍTULO 3

**EL LUGAR DE LAS NORMAS TÉCNICAS Y DE LAS NORMAS TÉCNICAS ARMONIZADAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO EUROPEO** ..... 99

VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA

- I. **Introducción** ..... 100
- II. **La lucha contra los obstáculos técnicos al comercio dentro de la unión europea: la operatividad de la política del «nuevo enfoque» en materia de armonización de la normativa técnica** ..... 102
- III. **Los criterios elementales para la distinción entre las normas técnicas europeas y las normas técnicas armonizadas europeas** ..... 108
  - 1. *El marco regulador* ..... 108
  - 2. *Sobre las normas técnicas europeas en sentido estricto* ..... 109
  - 3. *Una aproximación a los rasgos diferenciales entre las normas técnicas europeas en sentido estricto y las normas técnicas armonizadas europeas* ..... 113
- IV. **Introducción a la naturaleza jurídica de las normas técnicas armonizadas europeas: las normas técnicas armonizadas**

	<u>Página</u>
<b>como derecho de la unión fiscalizable por los órganos jurisdiccionales europeos</b> .....	115
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES INDUSTRIALES Y COMERCIALES COMO LÍMITE DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN</b> .....	121
MARÍA FLOR ARIAS APARICIO	
<b>I. Planteamiento general: de la concurrencia de derechos e intereses legítimos</b> .....	121
<b>II. La tutela de los intereses económicos: a propósito del secreto comercial y la confidencialidad</b> .....	124
1. <i>La protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados</i> .....	124
2. <i>El tratamiento confidencial de la información en atención a su carácter comercial. En particular, la confidencialidad en el ámbito de la industria fitosanitaria</i> .....	129
<b>III. Los intereses económicos y comerciales como límites al derecho de acceso a la información</b> .....	133
<b>IV. La conflictividad entre el derecho de acceso a la información y la confidencialidad de los datos comerciales e industriales en el marco de los procedimientos de autorización de productos fitosanitarios</b> .....	138
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>EL INTERÉS DEL MENOR EN LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE IMPLICAN EL DESALOJO DE LA VIVIENDA</b> .....	143
JAVIER BARCELONA LLOP	
<b>I. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 446/2016, de 28 de septiembre</b> .....	143
<b>II. El Auto del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 2017, que admite el recurso de casación preparado contra la Sentencia</b>	

	<u>Página</u>
del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 446/2016, de 28 de septiembre .....	146
III. La Sentencia del Tribunal Supremo 1797/2017, de 23 de noviembre de 2017 .....	148
IV. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid se aparta «respetuosamente» del Tribunal Supremo .....	153
V. Las buenas razones de la STS de 23 de noviembre de 2017 ...	156
CAPÍTULO 6	
<b>EL COMPLEMENTO RETRIBUTIVO DE CARRERA PROFESIONAL: OTRA QUIMERA DEL LEGISLADOR .....</b>	
FELIO JOSÉ BAUZÁ MARTORELL	
I. Planteamiento .....	169
II. La carrera profesional .....	172
III. De una declaración programática a un derecho retributivo real y efectivo .....	174
IV. La carrera profesional en las comunidades autónomas .....	176
V. La carrera profesional en la administración local .....	177
1. Legislación básica estatal. ....	178
2. Derecho convencional vs. reserva de ley .....	179
VI. Incremento de la masa retributiva .....	181
VII. Conflictividad .....	182
VIII. Conclusiones y recomendaciones de lege ferenda .....	185
IX. Bibliografía .....	188
CAPÍTULO 7	
<b>LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE NORMAS LOCALES: ALGUNAS INCERTIDUMBRES .....</b>	
LUCÍA CASADO CASADO	
I. Introducción .....	191

ÍNDICE GENERAL

	<u>Página</u>
<b>II. El nuevo trámite de consulta pública previa introducido por la ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas</b> .....	194
<b>III. La aplicación del trámite de consulta pública previa en el ámbito local</b> .....	198
1. <i>La necesaria inclusión del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas locales</i> .....	198
2. <i>Algunas cuestiones que plantea la aplicación de la consulta pública previa en el ámbito local</i> .....	200
2.1. Alcance y extensión del trámite de consulta pública previa .....	201
A. <i>Ámbito de aplicación</i> .....	201
B. <i>La interpretación de las posibles excepciones: ¿qué normas locales pueden exceptuarse del trámite de consulta pública previa?</i> .....	202
2.2. <i>La necesidad de realizar algunas concreciones para facilitar su aplicación: ¿Quién?, ¿cuándo? y ¿cómo debe realizarse la consulta pública?</i> .....	214
2.3. <i>Las dudas en torno a los efectos jurídicos de la omisión de la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas locales</i> .	219

CAPÍTULO 8

<b>PRESUNCIÓN DE VALIDEZ Y EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS INVÁLIDOS. PRINCIPIO Y TÉCNICAS DE SU CONSERVACIÓN</b> .....	223
---	-----

VICENTE ESCUIN PALOP

<b>I. Presunción de validez y eficacia de los actos administrativos</b> .....	223
<b>II. Vía de hecho y mantenimiento de actuaciones materiales</b> ..	229
1. <i>Configuración de la actuación expropiatoria realizada en vía de hecho</i> .....	230
2. <i>La conservación de la eficacia de actuaciones realizadas en vía de hecho</i> .....	232

	<u>Página</u>
<b>III. La imposibilidad de materializar el derecho de reversión expropiatoria</b> .....	237
<b>IV. Procedimientos de segundo grado, principio y técnicas de conservación de los actos administrativos</b> .....	239
1. <i>La convalidación</i> .....	242
2. <i>La invalidez parcial</i> .....	247
3. <i>La conversión</i> .....	248
4. <i>Los cuasi contratos, sus principios inspiradores y la conversión de los actos administrativos</i> .....	252
5. <i>El mantenimiento de actos inválidos por la imposibilidad material de su desaparición por las graves consecuencias que tendría para el interés general</i> .....	252
<b>V. Conclusiones</b> .....	254
CAPÍTULO 9	
<b>LA IDEA DE COMPROMISO («COMMITMENT») EN «DOKTOR FAUSTUS» DE THOMAS MANN</b> .....	255
ANTONIO ESTELLA DE NORIEGA	
CAPÍTULO 10	
<b>EL DELEGADO DE PROTECCIÓN DE DATOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: OMBUDPERSON DE LOS DATOS</b> .....	267
EDUARDO GAMERO CASADO	
<b>I. Introducción: el nuevo Reglamento General de Protección de Datos</b> .....	267
<b>II. ¿Qué es el Delegado de Protección de datos (DPD)?</b> .....	270
1. <i>Concepto</i> .....	270
2. <i>Funciones</i> .....	271
<b>III. Configuración organizativa</b> .....	275
1. <i>¿Cuándo es obligatorio? El caso de las empresas públicas</i> .....	275
2. <i>Posición organizativa. La independencia. La externalización de la figura</i> .....	278

ÍNDICE GENERAL

	<u>Página</u>
3. <i>Rasgos del desempeño</i> .....	280
4. <i>Comunicación del nombramiento del DPD a la AEPD y difusión de su existencia</i> .....	282
<b>IV. Responsabilidad del delegado por los incumplimientos del régimen de protección de datos y régimen de infracciones y sanciones</b> .....	<b>282</b>
CAPÍTULO 11	
<b>EL MUNICIPIO COMO ENTIDAD TERRITORIAL DE INTEGRACIÓN POLÍTICA DE LOS CIUDADANOS EUROPEOS EN EL PAÍS DE RESIDENCIA</b> .....	
	<b>285</b>
MARÍA JESÚS GARCÍA GARCÍA	
<b>I. La participación democrática interna como presupuesto de integración de los ciudadanos europeos</b> .....	<b>285</b>
<b>II. Ciudadanía europea y vecindad administrativa</b> .....	<b>290</b>
1. <i>La condición de vecino como presupuesto para el ejercicio del derecho de sufragio</i> .....	290
2. <i>La condición de vecino como presupuesto para el ejercicio de los mecanismos de la democracia participativa en el ámbito local</i> ...	293
<b>III. Los comicios locales como mecanismos democráticos de integración política</b> .....	<b>296</b>
1. <i>La restricción del derecho de sufragio activo y pasivo al ámbito local</i> .....	296
2. <i>La Directiva 94/80/CE sobre derecho de sufragio activo y pasivo y los límites competenciales de la UE</i> .....	300
<b>IV. La transposición de la Directiva 94/80/CE al ordenamiento jurídico español</b> .....	<b>302</b>
1. <i>La legislación española ante las restricciones previstas en la Directiva</i> .....	302
2. <i>Condiciones de ejercicio del derecho de sufragio en el régimen electoral español: el sistema de inscripción en el censo electoral</i> .....	304
3. <i>Hacia una posible ampliación de los derechos de participación política en los Estados miembros</i> .....	308

CAPÍTULO 12

**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ABREVIADO EN LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: UNA INTRODUCCIÓN CONCRETA DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA** .....

313

FERNANDO GARCÍA RUBIO

<b>I. Introducción, la «eterna» búsqueda de la simplificación en la actividad administrativa</b> .....	314
<b>II. Procedimientos simplificados en otros ámbitos de la actividad administrativa</b> .....	317
<b>III. La Ley 39/2015, de 1 de octubre. del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas</b> .....	321
<b>IV. Novedad de la Ley en materia de «simplificación administrativa»</b> .....	325
<b>V. Regulación específica del procedimiento abreviado en la LPCAP</b> .....	327
1. <i>Cuestiones generales</i> .....	327
2. <i>Inicio</i> .....	329
3. <i>Plazo</i> .....	331
4. <i>Subsanación de la solicitud presentada, en su caso</i> .....	332
5. <i>Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días</i> .....	332
6. <i>Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado</i> .....	332
7. <i>Dictámenes de órganos consultivos e informes jurídicos</i> .....	333
8. <i>Resolución</i> .....	336
9. <i>Las peculiaridades sancionadoras y de responsabilidad patrimonial</i> .....	336
<b>VI. Algunas reflexiones</b> .....	337
<b>VII. Conclusiones luces y sombras de la simplificación procedimental en la LCSP</b> .....	339
<b>VIII. Bibliografía</b> .....	340



CAPÍTULO 13

**PROBLEMAS DE LA LESIVIDAD. LA LESIVIDAD COMO TÉCNICA RESIDUAL O GENERAL ..... 343**

SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ

- I. «El caso en que la propia administración autora de un acto pretenda demandar su anulación» (artículo 43 de la LJCA) 343**
  - 1. *Doctrina general* ..... 343
  - 2. *Naturaleza jurídica* ..... 344
  - 3. *Presupuestos o garantías procedimentales* ..... 346
  - 4. *Fase judicial* ..... 349
  - 5. *Sentido y problemática de la lesividad* ..... 352
  - 6. *Ámbito especulativo de la lesividad. la lesividad como cláusula residual y de cierre en materia de revisión o revocación de actos en sentido amplio* ..... 355
- II. Bibliografía ..... 358**

CAPÍTULO 14

**CULPABILIDAD Y RESPONSABILIDAD PERSONAL EN LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA ..... 359**

JOSÉ CARLOS LAGUNA DE PAZ

- I. Introducción ..... 359**
- II. Culpabilidad, presunción de inocencia y derecho a la tutela judicial efectiva ..... 360**
- III. Exoneración de responsabilidad: en particular, el principio de confianza legítima ..... 363**
- IV. Responsabilidad directa de las personas jurídicas ..... 369**
- V. Responsabilidad de los administradores de las empresas .. 370**
- VI. Responsabilidad solidaria en supuestos de autoría múltiple ..... 374**
- VII. Grupo de empresas ..... 376**
- VIII. Cambios empresariales, sucesión de empresas y transmisibilidad de la responsabilidad a terceros ..... 382**

	<u>Página</u>
<b>IX. Conclusiones</b> .....	387
<b>X. Bibliografía</b> .....	387
CAPÍTULO 15	
<b>EL «DERECHO ADMINISTRATIVO DEL ENEMIGO» COMO CATEGORÍA GENERAL DE ANÁLISIS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO</b> .....	
	389
EDUARDO MELERO ALONSO	
<b>I. Introducción</b> .....	389
<b>II. El «derecho penal del enemigo»</b> .....	390
1. <i>Origen y fundamentación</i> .....	390
2. <i>Aproximación metodológica: el derecho penal del enemigo como tipo y sus rasgos característicos</i> .....	394
3. <i>El derecho penal del enemigo en la doctrina: entre la legitimación y la crítica</i> .....	397
<b>III. El «derecho administrativo del enemigo»</b> .....	400
1. <i>Fundamento: traslación al derecho administrativo de una categoría penal</i> .....	400
2. <i>Aproximación metodológica</i> .....	400
3. <i>El derecho administrativo del enemigo como herramienta de análisis crítico</i> .....	402
<b>IV. El derecho administrativo del enemigo como realidad: algunos ejemplos</b> .....	403
1. <i>Expulsiones en caliente de inmigrantes irregulares en Ceuta y Melilla</i> .....	403
2. <i>Las identificaciones policiales con perfil racial o étnico como instrumento de control migratorio</i> .....	404
3. <i>Ordenanzas de convivencia y personas sin hogar</i> .....	405
<b>V. Conclusiones. El derecho administrativo del enemigo como un «ámbito de referencia» de la parte general del derecho administrativo</b> .....	406
<b>VI. Bibliografía citada</b> .....	407

	<u>Página</u>
CAPÍTULO 16	
<b>¿SIMPLIFICACIÓN O UTILIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO?</b> .....	411
LORENZO MELLADO RUIZ	
<b>I. Introducción: ante el nuevo paradigma de la simplificación procedimental</b> .....	411
<b>II. Características de la tramitación simplificada de los procedimientos administrativos</b> .....	417
1. <i>Recepción actual del principio de simplificación en el grupo normativo básico de cabecera en materia de organización y procedimiento administrativos</i> .....	417
2. <i>El principio de simplificación como eje transversal de la nueva normativa sobre contratos del sector público</i> .....	422
<b>III. Tramitación simplificada, derechos y garantías de los interesados y principio de buena administración</b> .....	424
1. <i>Aspectos generales</i> .....	424
2. <i>La tramitación simplificada del procedimiento administrativo común</i> .....	427
3. <i>La tramitación simplificada de los procedimientos abiertos de contratación pública</i> .....	437
<b>IV. Epítome</b> .....	441
CAPÍTULO 17	
<b>LA VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO</b> .....	445
EVA M <sup>a</sup> MENÉNDEZ SEBASTIÁN	
<b>I. Planteamiento</b> .....	445
<b>II. Una reflexión previa sobre la validez de los actos administrativos electrónicos</b> .....	447
<b>III. Requisitos subjetivos del acto administrativo, en especial, la imputación del acto a través de la firma electrónica</b> .....	452
<b>IV. La motivación de los actos administrativos electrónicos emitidos por actuación administrativa automatizada</b> .....	457

	<u>Página</u>
V. Los requisitos de validez de los documentos administrativos electrónicos .....	459
VI. Bibliografía .....	465
CAPÍTULO 18	
LOS ENTES INSTRUMENTALES, LA DOCTRINA DEL TC Y LAS LEYES DE RÉGIMEN JURÍDICO Y DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO: ALGUNAS REFLEXIONES .....	
	467
ENCARNACIÓN MONTOYA MARTÍN	
I. Introducción .....	467
II. La doctrina del TC sobre las personificaciones instrumentales .....	469
1. Cuestiones generales .....	470
2. Reordenación del sector público de Andalucía .....	472
3. Autonomía local, potestad organizatoria, modos de gestión de los servicios públicos locales, reestructuración del sector público local e iniciativa económica local .....	474
III. La ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público o la ley trampantojo .....	485
1. Sector público: Generalidad, amplitud e imprecisión .....	486
2. Las entidades de derecho privado como parte del sector público institucional y la atribución del ejercicio de potestades administrativas .....	488
IV. La ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público .....	491
1. Ámbito subjetivo: ampliación del ámbito subjetivo de aplicación. En especial el «extraño» caso de las Entidades públicas empresariales y entes de Derecho público asimilados .....	491
2. Una regulación más restrictiva de los encargos a medios propios .....	496
V. Conclusión .....	500

CAPÍTULO 19

<b>LA RECONDUCCIÓN DEL RÉGIMEN DE LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO EN LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES AL REDIL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN</b> .....	503
---	-----

MARÍA DEL CARMEN NÚÑEZ LOZANO

<b>I. Planteamiento</b> .....	503
<b>II. Posiciones doctrinales en torno al artículo 42.4 de la ley general de subvenciones. La aplicación judicial de la norma</b> .	505
1. <i>Posiciones doctrinales</i> .....	505
2. <i>La aplicación judicial de la norma</i> .....	510
<b>III. Las sentencias del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2018</b> .....	521
<b>IV. Reflexión final</b> .....	526

CAPÍTULO 20

<b>LA COLABORACIÓN ENTRE LOS ÓRGANOS DE GARANTÍA DE LA TRANSPARENCIA: UNA RELACIÓN EN CONSTRUCCIÓN</b> .....	533
--	-----

ENRIQUE ORDUÑA PRADA

<b>I. Premisa</b> .....	533
<b>II. Aproximación a la tipología de órganos de garantía de la transparencia</b> .....	536
<b>III. La configuración legal de las relaciones entre órganos de garantía de la transparencia</b> .....	545
1. <i>Esbozo sobre los modelos de relaciones entre instituciones encargadas de la tutela de derechos</i> .....	545
2. <i>La regulación de las relaciones entre órganos de garantía de la transparencia</i> .....	548
<b>IV. La institucionalización de las relaciones de colaboración</b> ...	556

CAPÍTULO 21

<b>EL ACTO ADMINISTRATIVO CON EFICACIA EXTRATERRITORIAL: SU EMPLEO COMO GARANTÍA PARA LA UNIDAD DEL MERCADO ESPAÑOL .....</b>	<b>559</b>
---	------------

JULIA ORTEGA BERNARDO

<b>I. Introducción: motivos para acudir al empleo del acto administrativo con eficacia extraterritorial en el ámbito de la unidad de mercado .....</b>	<b>559</b>
<b>II. Sobre la supuesta semejanza entre la licencia única regulada en la legislación de garantía de mercado y otras técnicas similares usadas en el Derecho europeo del mercado interior .....</b>	<b>563</b>
1. <i>La aparente similitud</i> .....	563
2. <i>La diferencia constatable</i> .....	565
<b>III. Razones de la disfuncionalidad e inconstitucionalidad de la regulación de la licencia única en la LGUM .....</b>	<b>568</b>
<b>IV. Crítica a la aplicación (por parte del TC) del criterio de equivalencia empleado en el Derecho de la Unión Europea .....</b>	<b>570</b>
<b>V. Conclusión .....</b>	<b>572</b>
<b>VI. Bibliografía .....</b>	<b>572</b>

CAPÍTULO 22

<b>ASPECTOS JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN ANTE INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS .....</b>	<b>575</b>
---	------------

ALBERTO PALOMAR OLMEDA

<b>I. Conformación del derecho de petición .....</b>	<b>575</b>
<b>II. Aspectos esenciales del procedimiento administrativo para el ejercicio del Derecho de petición .....</b>	<b>581</b>
<b>III. Delimitación del alcance constitucional del derecho de petición: aspectos centrales del derecho .....</b>	<b>584</b>
<b>IV. Configuración legal del derecho de petición .....</b>	<b>586</b>
1. <i>Órgano al que se puede dirigir la petición</i> .....	586
2. <i>Materias y contenido del derecho de petición</i> .....	586

ÍNDICE GENERAL

	<u>Página</u>
3. <i>Referencias de carácter estrictamente procedimental</i> .....	587
3.1. Formalización .....	588
3.2. Utilización de lenguas cooficiales .....	589
3.3. Presentación de escritos y tramitación .....	589
4. <i>Concreción de la garantía de protección jurisdiccional</i> .....	591
<b>V. Peculiaridades y modalidades de algunos colectivos específicos</b> .....	592
1. <i>Derecho de petición de los miembros de las Fuerzas Armadas</i> .....	592
2. <i>Internos dentro del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica General Penitenciaria</i> .....	594
<b>VI. Algunas precisiones en relación con el control judicial</b> .....	594
CAPÍTULO 23	
<b>«LOBBIES», REGULACIÓN Y DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN</b> .....	597
JULI PONCE SOLÉ	
<b>I. Introducción. Los principios de buen gobierno y el derecho a una buena administración: los diseños normativos dirigidos a hacerlos realidad y los grupos de interés</b> .....	597
<b>II. La regulación de los grupos de interés y el buen gobierno y la buena administración desde una perspectiva internacional</b> .....	606
<b>III. La regulación de los grupos de interés en España: la ausencia de regulación estatal y los desarrollos autonómicos y locales existentes</b> .....	608
<b>IV. Reflexiones finales</b> .....	622
<b>V. Bibliografía</b> .....	623

## CAPÍTULO 24

### LA CLÁUSULA GENERAL HABILITANTE DE COMPETENCIAS LOCALES (MUNICIPALES) Y SUS LÍMITES. ARTÍCULO 7.4 LBRL .....

627

TOMÁS QUINTANA LÓPEZ

<b>I. Introducción</b> .....	627
<b>II. El marco competencial de las entidades locales</b> .....	630
<b>III. Las competencias distintas de las propias y de las atribuidas mediante delegación</b> .....	632
1. <i>Una cláusula general de atribución competencial</i> .....	632
2. <i>Ámbito de estas competencias</i> .....	634
3. <i>Límites y exigencias para su ejercicio</i> .....	637
4. <i>Administración llamada a ejercer los controles previstos en el artículo 7. 4 LBRL</i> .....	640
5. <i>Alcance de los informes sobre sostenibilidad financiera y duplicidades o ejercicio simultáneo de servicios</i> .....	642
6. <i>Ejercicio de las competencias asumidas</i> .....	645

## CAPÍTULO 25

### EL «SOFT LAW» DE ANECA Y LOS NUEVOS CRITERIOS DE 2017 PARA LA ACREDITACIÓN COMO CATEDRÁTICO O PROFESOR TITULAR .....

647

JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO

<b>I. El concepto de «Soft Law»</b> .....	647
1. <i>«Soft Law» y discrecionalidad de la Administración</i> .....	647
2. <i>El «Soft Law» y la norma de control judicial</i> .....	652
3. <i>La legitimidad democrática del «Soft Law»</i> .....	654
<b>II. Los nuevos criterios (2017) de ANECA para la acreditación como catedrático o profesor titular</b> .....	656
1. <i>La «acreditación por puntos» y su reforma</i> .....	656
2. <i>Modelos de regulación: dos formas de dirigir la actividad administrativa de evaluar la actividad académica</i> .....	657
3. <i>La reforma de las Comisiones por el RD 415/2015</i> .....	658
4. <i>La reforma de los criterios y baremos de evaluación por el RD 415/2015</i> .....	661



ÍNDICE GENERAL

	<u>Página</u>
5. <i>La frustración de la reforma por el documento «méritos evaluables» (2017) de ANECA</i> .....	662
<b>III. Bibliografía</b> .....	664
CAPÍTULO 26	
<b>LA CONDICIONALIDAD Y EL ACTO ADMINISTRATIVO EN EL RÉGIMEN DE LA VIÑA Y EL VINO</b> .....	
667	
SANTIAGO ROSADO PACHECO	
<b>I. Previo</b> .....	667
<b>II. Datos de Derecho Positivo</b> .....	671
<b>III. La condicionalidad depende de actos administrativos declarativos de derechos</b> .....	677
<b>IV. Las cláusulas accesorias del acto administrativo declarativo de derechos</b> .....	682
<b>V. La condicionalidad equivale a deberes legales</b> .....	687
<b>VI. Conclusiones</b> .....	691
CAPÍTULO 27	
<b>LA PRESUNCIÓN DE INTERÉS CASACIONAL EN LA IMPUGNACIÓN DE DISPOSICIONES GENERALES</b> .....	
695	
GUILLERMO RUIZ ARNÁIZ	
<b>I. El interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia: clave de bóveda del sistema casacional contencioso-administrativo</b> .....	695
1. <i>La modificación del recurso operada por Ley Orgánica 7/2015</i> .....	695
2. <i>Los supuestos de interés casacional del artículo 88.2 y 3 LJCA</i> .....	699
<b>II. La declaración de nulidad de disposiciones de carácter general como supuesto de presunción de interés casacional</b> ..	707
<b>III. Bibliografía</b> .....	713

## CAPÍTULO 28

### EL RETORNO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO ..... 715

MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN

I. Origen y causas de la huida del derecho administrativo .....	715
II. Reflejo en la legislación general y algunas consecuencias ..	721
III. La influencia del derecho europeo y el cambio de tendencia .....	724
IV. Los efectos de la crisis económica .....	730
V. Otras manifestaciones en la legislación reciente .....	735
VI. La aportación de la nueva ley de contratos del sector público .....	737
VII. Conclusiones .....	741

## CAPÍTULO 29

### CADUCIDAD PROCEDIMENTAL Y NULIDAD DE PLENO DERECHO DE SANCIONES EXTEMPORÁNEAS ..... 743

IÑIGO SANZ RUBIALES

I. Las previsiones legales sobre extemporaneidad procedimental .....	744
1. La caducidad de los procedimientos sancionadores .....	744
2. Efectos de la extemporaneidad procedimental sobre la validez de los actos. La interpretación tradicional .....	745
II. La interpretación jurisprudencial de la caducidad como causa de anulabilidad de las sanciones .....	745
III. La interpretación de la caducidad como causa de nulidad de pleno derecho de las sanciones: posibles supuestos .....	749
1. La caducidad del procedimiento sancionador ¿Afecta a los derechos fundamentales? [art. 47.1 a)] .....	750
2. La caducidad procedimental supone «prescindir total y absolutamente del procedimiento» (art. 47.1 e)) .....	752
2.1. El automatismo de la caducidad .....	752
2.2. El efecto extintivo del procedimiento y la consecuente invalidez de la sanción .....	755
2.3. Otros efectos de la caducidad .....	758

	<u>Página</u>
<b>IV. La nueva jurisprudencia del tribunal supremo: la extracción de las consecuencias lógicas de la caducidad procedimental a otros actos administrativos restrictivos de derechos: el principio general de la nulidad de pleno derecho .....</b>	760
1. «La caducidad de la declaración de caducidad» de concesiones: nulidad de pleno derecho .....	760
2. Caducidad de procedimientos de reintegro de subvenciones ...	761
2.1. ¿Puede seguirse tramitando un procedimiento caducado? La especialidad de la ley general de subvenciones .....	762
2.2. En defensa de la institución de la caducidad (y en contra de la ley) .....	764
2.3. La caducidad extingue el procedimiento, ergo... la resolución que se dicte incurre en nulidad de pleno derecho ex art. 47.1 e) LPAC .....	765
<b>V. Conclusión .....</b>	766
<b>CAPÍTULO 30</b>	
<b>HITOS EN EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA .....</b>	767
BLANCA SORO MATEO	
<b>I. El régimen jurídico general del derecho de acceso a la información administrativa en España hasta 2013 .....</b>	768
1. <i>La formulación constitucional del derecho de acceso a archivos y registros como marco de la evolución normativa en sede de acceso a la información administrativa .....</i>	768
2. <i>El limitado alcance del derecho de acceso a la información regulado por la LRJPAC .....</i>	770
<b>II. Régimen jurídico especial del derecho de acceso a la información ambiental en España .....</b>	774
1. <i>La información ambiental como presupuesto para la protección ambiental .....</i>	774
2. <i>La Directiva 90/313/CEE sobre la libertad de acceso a la información pública en materia de medio ambiente y el insuficiente</i>	

<i>alcance de la regulación general del derecho de acceso a la información administrativa en derecho español</i> .....	775
3. <i>La necesidad de adaptar el régimen general del derecho de acceso a la información a las exigencias del derecho comunitario ambiental: los avances de la Ley 38/1995, de acceso a la información ambiental</i> .....	778
4. <i>El Convenio de Aarhus y la Directiva 2003/4/CE relativa al acceso del público a la información medio ambiental: la necesidad de readaptación del ordenamiento español</i> .....	785
III. <b>Transformaciones del derecho de acceso. El compromiso con la transparencia y los avances a partir de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno</b> .....	788
IV. <b>Bibliografía</b> .....	791

#### CAPÍTULO 31

<b>UN APUNTE SOBRE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS Y EL «SOFT LAW» TRAS LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN</b> .....	793
---	-----

MARCOS VAQUER CABALLERÍA

I. <b>Marco constitucional y ordinamental</b> .....	793
II. <b>Las disposiciones administrativas como modalidad de la potestad reglamentaria en la nueva ley de procedimiento administrativo común</b> .....	797
III. <b>El «soft law» administrativo</b> .....	800
IV. <b>Bibliografía</b> .....	804

#### CAPÍTULO 32

<b>METODOLOGÍA DE LA RECEPCIÓN JURÍDICA O «COMPARACIÓN UNIDIRECCIONAL» EN DERECHO ADMINISTRATIVO</b> .....	805
--	-----

FRANCISCO VELASCO CABALLERO

I. <b>Planteamiento</b> .....	805
II. <b>Comparación horizontal «versus» comparación vertical</b> .....	806
III. <b>El objeto de la comparación</b> .....	807

ÍNDICE GENERAL

	<u>Página</u>
<b>IV. Factores de la comparación horizontal o «recepción» .....</b>	810
1. <i>Comparación de ordenamientos positivos</i> .....	811
2. <i>La recepción teórica</i> .....	812
<b>V. Final .....</b>	814

PARTE II

CONTRATACIÓN Y SERVICIOS PÚBLICOS

CAPÍTULO 1

<b>EFFECTOS DE LA LIBERALIZACIÓN PARCIAL DE UN SERVICIO DE INTERÉS GENERAL: LA ASISTENCIA SANITARIA TRANSFRONTERIZA .....</b>	817
---	-----

JOSEFA CANTERO MARTÍNEZ

<b>I. Introducción. La sanidad ¿un mero asunto interno de los estados miembros? .....</b>	817
<b>II. La irrupción de los principios comunitarios y de las reglas del mercado en el servicio público: la liberalización de la asistencia sanitaria transfronteriza .....</b>	821
<b>III. Los efectos más inmediatos de la liberalización en el sistema nacional de salud .....</b>	827
1. <i>Su resultado para el paciente: la creación de nuevos derechos</i> ...	827
2. <i>Sus consecuencias para los servicios de salud autonómicos: ¿solo meras adaptaciones o más bien su mercantilización?</i> ....	833
3. <i>Sus efectos sobre los principios inspiradores del servicio público, especialmente sobre la igualdad y la solidaridad</i> .....	839
4. <i>Su impacto en la gestión del servicio por la libre elección de proveedores sanitarios privados</i> .....	842
5. <i>Otra consecuencia indirecta más: el proceso interno de reflexión sobre el propio modelo y sobre el ámbito subjetivo de la protección sanitaria</i> .....	845

## CAPÍTULO 2

### EL PRINCIPIO DE MANTENIMIENTO DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO DE LAS CONCESIONES: ESTADO DE LA CUESTIÓN EN LA NUEVA LEY 9/2017 .....

851

MATILDE CARLÓN RUIZ

I.	Planteamiento de la cuestión .....	851
II.	Algunas precisiones previas .....	852
III.	Los supuestos legales de «mantenimiento del equilibrio económico del contrato» en las concesiones y su interpretación –y ampliación– por la jurisprudencia .....	854
	1. <i>Los supuestos y mecanismos de reequilibrio contemplados en la Ley 9/2017 para las concesiones de obras y servicios. La novedosa introducción de la posibilidad, tasada, de desistimiento</i> .	857
	2. <i>«Ius variandi», «factum principis» y fuerza mayor a la luz de la jurisprudencia y la doctrina del Consejo de Estado</i> .....	863
	3. <i>El riesgo imprevisible como supuesto desencadenante del reequilibrio por extensión jurisprudencial de la regla del RSCL</i> .....	868
	4. <i>Supuestos específicos articulados por el legislador: atención especial a las concesiones de autopistas de peaje</i> .....	873
IV.	Algunas reflexiones finales .....	879
V.	Bibliografía .....	883

## CAPÍTULO 3

### LA CONTINUIDAD DEL CONCIERTO SANITARIO TRAS LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO .....

885

MIRIAM CUETO PÉREZ

I.	Introducción .....	885
II.	La gestión indirecta de la asistencia sanitaria en nuestro ordenamiento jurídico .....	889
	1. <i>Cuestiones generales</i> .....	889
	2. <i>Formas De Gestión Indirecta De La Asistencia Sanitaria Con Anterioridad A La LCSP 2017: especial Referencia Al Concerto</i> .....	894

ÍNDICE GENERAL

	<u>Página</u>
<b>III. La transformación de la gestión indirecta de los servicios públicos tras la ley 9/2017</b> .....	902
1. <i>Cuestiones generales</i> .....	902
2. <i>Algunas Consideraciones Sobre La Regulación Del Contrato De Concesión De Servicios Públicos</i> .....	903
3. <i>El contrato de servicios que conlleva «prestaciones directas a favor de la ciudadanía»</i> .....	907
<b>IV. El concierto sanitario tras la LCSP 2017</b> .....	909
CAPÍTULO 4	
<b>IMPACTO DE LAS DIRECTIVAS DE CONTRATOS Y DE LA LEY 9/2017 DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO SOBRE LA CONTRATACIÓN EN EL ÁMBITO SANITARIO</b> .....	
MÓNICA DOMÍNGUEZ MARTÍN	
<b>I. Introducción: la utilización de la concesión en el ámbito de la gestión pública sanitaria</b> .....	913
<b>II. Incidencia de la Directiva de Concesiones en la tipificación contractual de las formas de gestión indirecta</b> .....	916
1. <i>La colaboración público-privada en las «nuevas Directivas»</i> ..	916
2. <i>Distinción contrato de concesión/contrato de servicios en las Directivas: el riesgo operacional</i> .....	917
3. <i>La Distinción contrato de concesión/contrato de servicios en la LCSP de 2017</i> .....	920
<b>III. Los contratos de servicios a las personas</b> .....	923
1. <i>La prestación de servicios sanitarios como SIGNE y su régimen especial en las Directivas de contratación</i> .....	923
2. <i>Los contratos de servicios a las personas en la nueva legislación de contratos: contratos de servicios especiales del Anexo IV</i> ..	929
3. <i>Servicios a las personas fuera de la legislación de contratos: reserva y «acción concertada»</i> .....	933
<b>IV. Bibliografía</b> .....	938

## CAPÍTULO 5

### COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA Y GESTIÓN PATRI- MONIAL: EL MODELO DEL ARRENDAMIENTO OPERATI- VO .....

943

JULIO V. GONZÁLEZ GARCÍA

I. Planteamiento .....	943
II. Caracteres generales de los arrendamientos operativos .....	944
III. La obligación del arrendador de construcción del inmueble .....	945
IV. La desconsolidación contable en el punto de mira .....	947
V. Arrendamiento del bien a la Administración y prestación de servicios como elementos característicos del contrato .....	950
VI. La estructuración de los pagos por disponibilidad .....	954
VII. El bien es propiedad del contratista .....	958
VIII. Marco jurídico del arrendamiento operativo .....	962
IX. Arrendamientos operativos suscritos por sociedades mercantiles públicas .....	964

## CAPÍTULO 6

### EVIDENCIAS, RESTRICCIONES Y CONTRADICCIONES DEL SISTEMA FARMACÉUTICO ESPAÑOL .....

967

JUAN FRANCISCO PÉREZ GÁLVEZ

I. El sistema farmacéutico español: el control efectivo de su diseño corresponde al Estado .....	967
II. Potestades autonómicas .....	974
1. Distribución competencial .....	974
2. Medicamentos .....	978
3. Centros, servicios y establecimientos sanitarios .....	980
III. La reserva de propiedad de las farmacias y la posible quiebra del sistema .....	982
IV. Final .....	991
V. Bibliografía .....	993



	<u>Página</u>
CAPÍTULO 7	
<b>AUTOCONTROL Y CONTRATACIÓN PÚBLICA: A PROPÓSITO DE LA NUEVA LEY 9/2017, DE CONTRATOS PÚBLICOS ...</b>	995
MANUEL J. SARMIENTO ACOSTA	
<b>I. Introducción .....</b>	995
<b>II. El recurso especial regulado en la ley 9/ 2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público .....</b>	997
1. <i>Una regulación más avanzada: ampliación del objeto y de los sujetos legitimados y eliminación del anuncio previo .....</i>	997
2. <i>Los actos susceptibles del recurso especial .....</i>	1000
3. <i>El procedimiento propiamente dicho: iniciación, tramitación y resolución. Examen particular de las medidas cautelares .....</i>	1003
4. <i>El órgano competente para la resolución del recurso en la Administración General del Estado .....</i>	1009
5. <i>Órganos competentes para la resolución del recurso en las Comunidades Autónomas y Entidades Locales .....</i>	1012
6. <i>Análisis específico de los recursos contra las adjudicaciones efectuadas por poderes adjudicadores que no sean Administración Pública y por entes del sector público que no sean poderes adjudicadores .....</i>	1014
7. <i>Régimen de los recursos contractuales de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos .....</i>	1015
<b>III. La oficina independiente de regulación y supervisión de la contratación .....</b>	1017
1. <i>Enquadramiento y competencias .....</i>	1017
2. <i>Concepto y características esenciales .....</i>	1019
<b>IV. Consideraciones finales .....</b>	1021

CAPÍTULO 8

**LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO Y LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN MEDIANTE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO** .....

1023

JOSÉ ANTONIO TARDÍO PATO

<b>I.</b>	<b>El concepto de corrupción</b> .....	1024
<b>II.</b>	<b>Los documentos y dispositivos del Derecho Internacional y del Derecho de la Unión Europea para la prevención y eliminación de la corrupción</b> .....	1026
	1. <i>Las iniciativas del Consejo de Europa y de la OCDE</i> .....	1027
	2. <i>Los documentos de las Naciones Unidas</i> .....	1029
	3. <i>Las iniciativas de la Unión Europea</i> .....	1029
	4. <i>La cooperación internacional de carácter informal</i> .....	1031
<b>III.</b>	<b>La legislación anticorrupción y los sectores jurídicos más significativos donde se genera y manifiesta la corrupción, en España y los Países de nuestro entorno más inmediato (Italia y Francia)</b> .....	1032
	1. <i>En Italia, La ley de 3 de agosto de 2009, n.º 116, ratificó la Convención de la ONU contra la corrupción de 2003; la Ley de 28 de junio de 2012, n.º 110, ratificó la Convención penal sobre la corrupción del Consejo de Europa y la Ley de la misma fecha, pero n.º 112, ratificó la Convención civil sobre la corrupción de la misma organización internacional</i> .....	1032
	2. <i>En Francia, se ha aprobado, asimismo, una ley anticorrupción recientemente, concretamente la Ley n.º 2016-1691, de 9 de diciembre, relativa a la transparencia, a la lucha contra la corrupción y a la modernización de la vida económica, también llamada Ley Sapin 2</i> .....	1033
<b>IV.</b>	<b>La transparencia y buen gobierno en el sector de los contratos del sector público</b> .....	1036
<b>V.</b>	<b>Bibliografía</b> .....	1044

Thomson Reuters ProView. Guía de uso

## *Relación de autores*

JORGE AGUDO GONZÁLEZ

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Acreditado como Catedrático  
Universidad Autónoma de Madrid

JUAN MANUEL ALEGRE ÁVILA

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Cantabria  
Exletrado del Tribunal Constitucional

MARÍA JOSÉ ALONSO MAS

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Valencia

MANUEL CARLOS ÁLVAREZ-ARECES RODRÍGUEZ

Profesor Titular EU de Derecho Administrativo  
Universidad de Oviedo

SANTIAGO M. ÁLVAREZ CARREÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Murcia

VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Extremadura

ESTANISLAO ARANA GARCÍA

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Granada

HOMENAJE AL PROFESOR ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH

FLOR ARIAS APARICIO

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo  
Universidad de Extremadura

JAVIER BARCELONA LLOP

Profesor de Derecho Administrativo  
Universidad de Cantabria

MARTÍN BASSOLS COMA

Catedrático de Derecho Administrativo  
Profesor Honorario de la Universidad de Alcalá  
Presidente Asociación Española de Derecho Urbanístico

FELIO JOSÉ BAUZÁ MARTORELL

Profesor Asociado de Derecho Administrativo  
Universidad de las Islas Baleares

JAVIER BERMÚDEZ SÁNCHEZ

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Autónoma de Madrid

JOSEFA CANTERO MARTÍNEZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Castilla-La Mancha

MATILDE CARLÓN RUIZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Acreditada como Catedrática  
Universidad Complutense de Madrid

LUCÍA CASADO CASADO

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Rovira i Virgili

JUAN ANTONIO CHINCHILLA PEINADO

Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo  
Acreditado como Profesor Titular  
Universidad Autónoma de Madrid

RELACIÓN DE AUTORES

LUCÍA LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo  
Acreditada como Profesora Titular  
Universidad Autónoma de Madrid

MIRIAM CUETO PÉREZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Acreditada como Catedrática  
Universidad de Oviedo

FRANCISCO DELGADO PIQUERAS

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Castilla-La Mancha

MÓNICA DOMÍNGUEZ MARTÍN

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo  
Acreditada como Profesora Titular  
Universidad Autónoma de Madrid

ANTONIO EMBID IRUJO

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Zaragoza

DANIEL B. ENTRENA RUIZ

Profesor de Derecho Administrativo  
Universidad Carlos III de Madrid

VICENTE ESCUIN PALOP

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Valencia

ANTONIO ESTELLA DE NORIEGA

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Carlos III de Madrid  
Titular de la Cátedra Jean Monnet «ad personam» de Derecho de la  
Gobernanza Económica Europea

DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Salamanca

HOMENAJE AL PROFESOR ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH

ANTONIO FORTES MARTÍN

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Carlos III de Madrid

JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ

Coordinador de relaciones institucionales  
Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)  
Universitat Rovira i Virgili

SUSANA GALERA RODRIGO

Profesora Titular Derecho Administrativo  
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

EDUARDO GAMERO CASADO

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Pablo de Olavide  
Consejero de Montero-Aramburu Abogados

MARÍA JESÚS GARCÍA GARCÍA

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Valencia

FERNANDO GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Burgos

FERNANDO GARCÍA RUBIO

Técnico de Administración General del Ayuntamiento de Madrid  
Profesor Titular de Derecho Administrativo (excedente)  
Universidad Rey Juan Carlos

JUDITH GIFREU FONT

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Autónoma de Barcelona

HUMBERTO GONSALVES PEQUEÑO

Profesor Titular Derecho Administrativo  
Universidad de Córdoba

RELACIÓN DE AUTORES

JULIO V. GONZÁLEZ GARCÍA

Catedrático de Derecho administrativo  
Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional  
Universidad Complutense de Madrid

ANDRÉS M. GONZÁLEZ SANFIEL

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de La Laguna

SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ

Catedrático de Derecho administrativo  
Universidad de Alicante

FRANCISCO L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de La Laguna

FELIPE IGLESIAS GONZÁLEZ

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Autónoma de Madrid

FRANCISCO JAVIER JIMÉNEZ DE CISNEROS CID

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Autónoma de Madrid

JOSÉ CARLOS LAGUNA DE PAZ

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Valladolid

MARTA LORA-TAMAYO VALLVÉ

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
UNED

ANA DE MARCOS FERNÁNDEZ

Profesora de Derecho Administrativo  
Universidad Autónoma de Madrid

JOSÉ LUIS MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ

Catedrático de Derecho Administrativo jubilado  
Profesor Emérito de la Universidad de Valladolid

HOMENAJE AL PROFESOR ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH

EDUARDO MELERO ALONSO

Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo  
Acreditado como Profesor Titular  
Universidad Autónoma de Madrid

FRANCISCO JAVIER MELGOSA ARCOS

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Salamanca

LORENZO MELLADO RUIZ

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Almería

EVA M.<sup>a</sup> MENÉNDEZ SEBASTIÁN

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Acreditada como Catedrática  
Universidad de Oviedo

LUIS MIGUEZ MACHO

Catedrático de Derecho administrativo  
Universidad de Santiago de Compostela

ENCARNACIÓN MONTOYA MARTÍN

Catedrática de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla

JOSÉ IGNACIO MORILLO-VELARDE PÉREZ

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

MARÍA DEL MAR MUÑOZ AMOR

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo  
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

ASENSIO NAVARRO ORTEGA

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo  
Universidad de Granada

MARÍA DEL CARMEN NÚÑEZ LOZANO

Catedrática de Derecho Administrativo  
Universidad de Huelva



RELACIÓN DE AUTORES

JESÚS DEL OLMO ALONSO

Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo  
Universidad de Alcalá de Henares

JULIA ORTEGA BERNARDO

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo  
Acreditada como Profesora Titular  
Universidad Autónoma de Madrid

ALBERTO PALOMAR OLMEDA

Profesor Asociado de Derecho Administrativo  
Acreditado como Profesor Titular  
Magistrado de lo contencioso-administrativo  
Universidad Carlos III de Madrid

JUAN FRANCISCO PÉREZ GÁLVEZ

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Almería

BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo  
Acreditada como Profesora Titular  
Universidad Autónoma de Madrid

LUCIANO PAREJO ALFONSO

Catedrático de Derecho administrativo  
Universidad Carlos III de Madrid

JULI PONCE SOLÉ

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Acreditado como Catedrático  
Universidad de Barcelona  
Director del Instituto de Investigación TransJus de la Universidad de Barcelona

FERRAN PONS CÀNOVAS

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Autónoma de Barcelona

TOMÁS QUINTANA LÓPEZ

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de León

JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ DE SANTIAGO

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Autónoma de Madrid

SANTIAGO ROSADO PACHECO

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

GUILLERMO RUIZ ARNÁIZ

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Politécnica de Madrid  
Letrado del Tribunal Supremo

JOSÉ MANUEL SALA ARQUER

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Rey Juan Carlos

ANA SÁNCHEZ LAMELAS

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Cantabria

ENRIQUE SÁNCHEZ GOYANES

Doctor en Derecho. Abogado  
Secretario de Administración Local en excedencia

MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Alcalá de Henares

RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de La Rioja

IÑIGO SANZ RUBIALES

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Valladolid

RELACIÓN DE AUTORES

MANUEL J. SARMIENTO ACOSTA

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

JOSE EUGENIO SORIANO

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad Complutense de Madrid

BLANCA SORO MATEO

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Murcia

JOSÉ ANTONIO TARDÍO PATO

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad Miguel Hernández de Elche

MARCOS VAQUER CABALLERÍA

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad Carlos III de Madrid

FRANCISCO VELASCO CABALLERO

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad Autónoma de Madrid

FRANCISCO JOSÉ VILLAR ROJAS

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de La Laguna

MARÍA ZAMBONINO PULITO

Catedrática de Derecho Administrativo

Universidad de Cádiz



## *Curriculum vitae del profesor D. Ángel Menéndez Rexach*

Ángel Menéndez Rexach nació en Madrid el 17 de agosto de 1948. Estudió en el colegio de los maristas de Chamberí. Su padre era juez, como lo es su hermano Eduardo, actual Presidente de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.

Estudió la carrera de Derecho en la Universidad Complutense de Madrid. En uno de los primeros cursos tuvo como Profesor Ayudante de Derecho Político al entonces joven Profesor Alfredo Gallego Anabitarte, que pertenecía a la cátedra del Profesor Sánchez Agesta. El Profesor Gallego siempre contaba la anécdota, que incluso recogió en algún prólogo, de cómo conoció a Ángel Menéndez. En un aula llena de alumnos preguntó quién había sido el autor de la obra «El Príncipe» y solo Ángel Menéndez supo contestar que Maquiavelo. Pasó tiempo antes de que ambos entraran en contacto de nuevo.

Ángel Menéndez Rexach se licenció en Derecho en junio de 1970. En enero de 1971 se incorporó como Ayudante de investigación al Instituto de Estudios Administrativos, que dependía entonces de la Escuela Nacional de Administración Pública, adscrito a un programa sobre la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (RCL 1957, 1010) que dirigía el Profesor Gallego Anabitarte. Permaneció en el mencionado Instituto durante tres años, trabajando en programas sobre estructuras administrativas, en especial, Presidencia del Gobierno y Altos órganos del Estado.

Simultáneamente preparó las oposiciones para ingresar en el Cuerpo Técnico de Administración Civil, que ganó en marzo de 1972, comenzando inmediatamente el curso selectivo en la Escuela Nacional de Administración Pública como funcionario en prácticas. En octubre de 1972 realizó el examen de Licenciatura en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense con la calificación de sobresaliente, y fue contratado en dicha Facultad como colaborador en el Departamento de Derecho Administrativo. En esa época trabajó con el Profesor Ariño Ortiz, en las clases

prácticas y en la preparación y corrección de los exámenes. Durante el curso siguiente permaneció en la Universidad Complutense como Profesor Ayudante.

En enero de 1973 fue nombrado Técnico de Administración Civil y destinado a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Obras Públicas, donde permaneció hasta mayo de 1984, fecha en la que, tras obtener una plaza de Profesor Adjunto de Derecho Administrativo en la Universidad Autónoma de Madrid, solicitó la excedencia en el Ministerio para dedicarse en exclusiva a la Universidad.

En octubre de 1974 había sido contratado como Profesor Ayudante del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, cuyo Director era el Profesor Aurelio Guaita. La contratación en la Universidad Autónoma se produjo como consecuencia del acceso a la misma del Profesor Gallego Anabitarte que se había incorporado a dicha universidad como Profesor Agregado titular.

El Profesor Menéndez ha recordado que lo que aprendió en toda esa época, aparte del bagaje más o menos amplio de conocimientos, «fue fundamentalmente un método para el estudio del Derecho que, paradójicamente, es poco frecuente que se enseñe en las facultades de Derecho». Señala el Profesor Menéndez que «este método consiste en huir de los apriorismos doctrinales, evitar la asimilación acrítica de manuales sustitutivos del estudio de la ley y preguntar a los textos del Derecho positivo para buscar en ellos el significado de los conceptos, las instituciones y las relaciones jurídicas en ellos reguladas». Considera, siguiendo a su maestro, que «este planteamiento no supone ignorar la importancia de otras aproximaciones a las instituciones jurídicas, para ambientarlas en su contexto histórico, político, social y económico. Pero ese *pensar investigador* había que deslindarlo del *pensar dogmático*, desde el que se debía de abordar el análisis estrictamente jurídico».

Desde el punto de vista material, el objeto de estudio era un sector abandonado por la doctrina española, la organización político-administrativa en su grado superior, lo que obligaba a reflexionar sobre cuestiones como la separación de poderes o la soberanía, en un momento histórico relevante, en 1972, fecha en la que se separó la Jefatura del Estado de la Presidencia del Gobierno en el régimen de Franco. En este ámbito se mostraba claramente la necesidad de afirmar la unidad del Derecho Público, por encima de la separación académica entre Derecho Constitucional, Derecho Político en la época, y Derecho Administrativo. Esa unidad resulta patente en un tema como la organización político-administrativa del Estado y, en concreto, la del poder ejecutivo, en que cualquier sepa-

ración entre los niveles constitucional y administrativo resulta convencional, cuando no arbitraria y, desde luego, impide obtener una visión precisa de las instituciones y órganos estudiados.

En este contexto decidió el tema de su tesis doctoral sobre «La Jefatura del Estado en el Derecho Público Occidental», al considerar que en el marco de los altos órganos del Estado era la institución más significativa, así como porque su configuración ha determinado históricamente la de todo el conjunto. El estudio se centraba en los modelos histórico y vigente españoles. No obstante, incluyó como marco de referencia una tipología de los modelos más importantes de configuración de la Jefatura del Estado en el Derecho Comparado También incorporó un análisis de los servicios instrumentales de la Jefatura del Estado, Real Casa y Patrimonio y su evolución, salvo en los períodos republicanos. Para ello se sirvió de materiales inéditos existentes en el Archivo del Palacio Real de Madrid.

La tesis se presentó en junio de 1978 en la Universidad Autónoma de Madrid ante un Tribunal compuesto por los Profesores Guaita, García Trevijano, Boquera, Padilla y Gallego Anabitarte, que fue su director. Recibió la calificación de sobresaliente cum laude por unanimidad. Su publicación se retrasó con el fin de incorporar al texto definitivo el análisis de la jefatura del Estado en la Constitución española (RCL 1978, 2836), entonces en fase de debate parlamentario. El libro *La Jefatura del Estado en el Derecho Público español* se publicó a finales de 1979.

En 1980 publicó dos trabajos sobre temas próximos a los anteriores, un estudio sobre una futura la Ley de la Administración Central del Estado (n.º 11 de los Cuadernos de Documentación del Instituto Nacional de Prospectiva) y otro sobre la Jefatura del Estado y el Gobierno de España, encargado por la Secretaría de Estado para la información con el fin de incluirlo en un volumen colectivo sobre la situación de España de carácter interdisciplinar.

En 1982 publicó *Los convenios entre Comunidades Autónomas. Comentario al art. 145.2 CE*, que abordó una cuestión poco tratada hasta ese momento y que suscitó gran atención después en el marco del principio de cooperación, clave en la construcción del Estado autonómico.

El siguiente trabajo sobre los planes de ordenación de las playas, se publicó en la Revista de Derecho Urbanístico n.º 76 (1982) y supuso el comienzo de su dedicación al estudio del dominio público marítimo-terrestre.

En 1984, como soporte doctrinal de la Ley de Aguas, en cuya redacción había participado en representación de la Secretaría general Técnica,

el Ministerio de Obras Públicas encargó al Profesor Gallego Anabitarte la elaboración de un estudio sobre los antecedentes de la nueva ley y el significado de las opciones normativas que la misma incorporaba. Este estudio se publicó en 1986 bajo el título, *El Derecho de Aguas en España*, siendo sus autores, Alfredo Gallego Anabitarte, Ángel Menéndez Rexach y José Manuel Díaz Lema.

En 1985 publicó, junto con el Profesor Gallego Anabitarte un capítulo sobre el art. 97 CE en la obra colectiva *Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978*. Este artículo fue posteriormente traducido al alemán e incluido en el volumen colectivo «Spanisches Verfassungsrecht», coordinado por el profesor López Pina (Heidelberg, 1993).

Desde octubre de 1984, tras dejar la Administración para dedicarse en exclusiva a la Universidad, fue contratado como Asesor Jurídico del Programa Normativo sobre Costas impulsado desde la Dirección General de Puertos y Costas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Dichos trabajos se tradujeron en la elaboración de un importante número de disposiciones internas, que sirvieron de base para la redacción posterior del Anteproyecto de Ley de Costas (RCL 1988, 1642), de cuyo equipo redactor fue miembro.

En estos primeros trabajos se marcan las líneas fundamentales de las principales materias que han sido objeto de investigación por parte del Profesor Menéndez a lo largo de su vida académica (organización del Estado, dominio público, en especial, aguas y costas), a las que hay que añadir el urbanismo especialmente desde su nombramiento como Director General del Instituto del Territorio y Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, cargo que desempeñó desde octubre de 1987 hasta julio de 1991. Durante este período fue responsable de los trabajos de elaboración del Anteproyecto de Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y de las primeras versiones del Texto Refundido de la Ley del Suelo (RCL 1992, 1468). También colaboró en la preparación del Anteproyecto que luego sería la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

En mayo de 1991 accedió a la cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid, donde permaneció hasta diciembre de 1992. En enero de 1993 se incorporó como Catedrático a la Universidad Autónoma de Madrid, donde ha permanecido hasta su jubilación y a la que continúa vinculado al haber sido nombrado recientemente profesor emérito.

Desde 1994 hasta la actualidad ha sido investigador principal en 8 Proyectos de investigación con financiación pública y participado como



miembro en otros. Ha dirigido 13 tesis doctorales, la primera de ellas en 1991.

Ha sido ponente en multitud de congresos nacionales e internacionales, tanto en España como en diversos países de Europa y América.

Sus principales líneas de investigación son las siguientes: Bases constitucionales y fuentes del Derecho Administrativo; Organización y procedimiento administrativo; Bienes Públicos y obras públicas; Ordenación del territorio y urbanismo; Protección y gestión de los recursos naturales; Derecho a la salud, asistencia sanitaria y seguridad alimentaria; y Situaciones de crisis y protección civil.

Ha publicado unos doscientos trabajos sobre estas materias, entre artículos de revista y colaboraciones en libros colectivos. Entre sus publicaciones más destacadas, además de las anteriormente señaladas, cabe citar las siguientes:

- *Acto y procedimiento administrativo*, obra colectiva de la que fue director junto con el Profesor Gallego Anabitarte, Ed. Marcial Pons, 2001.
- *Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, en colaboración con Felipe Iglesias, Ed. Montecorvo, 2004. La edición posterior, Ed. Tirant Lo Blanch, 2011.
- *Las garantías básicas del procedimiento administrativo*, en colaboración con Blanca Rodríguez-Chaves y Juan Antonio Chinchilla, Ed. Centro de Estudios. Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España, 2005.
- *La ley de Costas en la jurisprudencia*, obra colectiva de la que fue director, Ed. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (Servicio de Publicaciones, 2010.)
- *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones Públicas*, obra colectiva que dirigió junto con Julia Ortega, Ed.: Consejo Económico y Social de España, 2010.
- *Protección civil y emergencias: régimen jurídico*, obra colectiva que dirigió junto con Ana de Marcos, Ed. La Ley El Consultor, 2011
- *El principio de colaboración en el Estado autonómico*, en colaboración con Juan José Solozábal, Ed. Fundación Manuel Jiménez Abad, 2011.
- Planificación y gestión del agua ante el cambio climático. Experiencia

cias comparadas y el caso de Madrid, obra colectiva de la que fue director, Ed. La Ley, 2012.

- *Estudios jurídicos sobre seguridad alimentaria*, obra colectiva de la que fue director. Marcial Pons, 2015.

Desde 1997 ha redactado las crónicas sobre la evolución del Derecho urbanístico en España (legislación, jurisprudencia y doctrina) para el «Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat», publicación anual del GRIDAUH, editada por Le Moniteur.

Entre las actividades relacionadas con el urbanismo, aparte de la emisión de informes y dictámenes sobre diversas materias, cabe destacar: a) asesor jurídico del equipo redactor del Plan Especial de Protección del Casco Histórico de Toledo, dirigido por el Prof. J. Busquets; b) asesor jurídico del equipo encargado de la adaptación del PGOU de Gijón a la nueva Ley del Suelo (RCL 2015, 1699) del Principado de Asturias, dirigido por L. F. Alonso Teixidor; c) miembro del equipo redactor del Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento de Canarias (aprobado por Decreto 183/2004, de 21 de diciembre (LCAN 2005, 31), Boletín Oficial de Canarias de 26 de enero de 2005); d) responsable del equipo redactor del anteproyecto de ley de vivienda de La Rioja; e) informe sobre el anteproyecto de texto refundido de la Ley de Suelo de 2008 y sobre el anteproyecto de ley de regeneración, rehabilitación y renovación urbana; f) responsable de la elaboración de diversos trabajos sobre la revisión del PGOU de Madrid para el Ayuntamiento de Madrid; g) elaboración del anteproyecto de reglamento de urbanismo de Menorca por encargo del Consell Insular a través del Instituto de Derecho Local de la UAM; h) colaboración en la redacción del anteproyecto de la nueva Ley de Urbanismo de las Islas Baleares, por encargo del Gobierno balear; i) Asesoramiento jurídico urbanístico a la UPM en diversos temas; j) colaboración en la redacción del anteproyecto de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Suelo de Extremadura, por encargo de la Junta de Extremadura; k) Propuesta de actualización de la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja, por encargo de la Consejería competente.

Asesor jurídico del Ente Público Puertos del Estado, desde 1992 a 2000. Miembro del grupo de trabajo que preparó la modificación de la Ley de Puertos del Estado, aprobada por la Ley 62/1997 (RCL 1997, 3085).

En el ámbito de la gestión académica, fue Vicedecano de Ordenación Académica y Profesorado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, desde octubre de 1985 a octubre de 1987; Vicedecano de Investigación y Asuntos Económicos de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, desde octubre de 1993 hasta febre-

ro de 1995; Coordinador del Área de Derecho Administrativo desde 1995 hasta 2007; Claustal electo por la Facultad de Derecho desde 1985 a 1987 y desde 1996 a 2010; Colaborador habitual de la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP) en la evaluación de proyectos de investigación; Experto designado por la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid para la evaluación de proyectos de investigación en el Área de Ciencias Jurídicas (2007-2008) y de la Agencia de Calidad, Acreditación y Prospectiva de las Universidades de Madrid (ACAP) (2004 y 2005); Miembro de la Comisión de Reclamaciones de la UAM desde 1995 hasta 2008; Coordinador del Programa de Doctorado en Gobierno, Derecho y Políticas Públicas desde 1.º de abril de 2017 hasta el 12 de julio de 2018; Presidente de la Comisión Electoral de la UAM desde 1.º de septiembre de 2017 hasta su jubilación.

Ha sido Vicepresidente de la Asociación Internacional de Juristas de Puertos (LEGIPORT), hasta 1994, Presidente de la Asociación Española de Derecho Urbanístico, desde 1994 hasta 2004 y Vicepresidente de la Asociación Internacional de Derecho Urbanístico (AIDRU), desde 1997 a 2004 y es socio de Honor de la Asociación Canaria de Derecho Urbanístico (ACADUR) desde 2013.

Profesor colaborador del Instituto Nacional de Administración Pública desde 1976 (cursos sobre organización administrativa, procedimiento, funcionarios iberoamericanos, leyes de aguas, costas y carreteras y estudios superiores de urbanismo, gestión ambiental, etc.). Desde 1998 hasta 2014 fue Coordinador del área jurídica de los Cursos de Estudios de Urbanismo y Superior de Urbanismo del citado Instituto, a cuya finalización se obtiene el título de Técnico Urbanista. En la actualidad es director académico del Master Universitario en Urbanismo y Estudios Territoriales que imparte el INAP en colaboración con la UIMP.

Profesor colaborador de las Universidades Carlos III, Alcalá, Rey Juan Carlos, Cádiz, Castilla-La Mancha, Huelva, La Laguna, Oviedo, Sevilla, CEU San Pablo de Valladolid, Politécnicas de Madrid, Cantabria, Cataluña y Valencia (Cursos de Postgrado y Masters en materia de ordenación del territorio y urbanismo)

Profesor colaborador del Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) en diversas jornadas y cursos sobre Urbanismo y legislación sectorial con incidencia territorial celebrados en Bilbao, Vitoria y San Sebastián.

Profesor en diversos cursos de formación de jueces y magistrados organizados por el Consejo general del Poder Judicial.

Profesor invitado por la Universidad de París V «René Descartes» (1996) y París XII «Val de Marne» (1997).

Profesor invitado por la Universidad de Tucumán (Argentina) para intervenir en el Curso de ordenación del territorio y medio ambiente iberoamericano (COTMAI) (1994-1995).

Profesor invitado por la Universidad del Rosario (Santa Fe de Bogotá) para impartir un módulo de 20 horas de clase sobre organización administrativa en los cursos de posgrado (1998).

Profesor invitado por la Universidad Veracruzana (Facultad de Derecho) en el Seminario «Medio Ambiente Urbano: técnicas jurídicas de protección» (17 a 20 mayo 2004).

Profesor invitado en la Maestría Ambiental y Urbano-Territorial de la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia, noviembre 2014).

Profesor invitado por el Colegio de México en varias ocasiones.

Estancia Erasmus de movilidad docente en la Universidad de Estambul (octubre 2012)

Miembro de los Consejos de Redacción de la Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, desde 2000, la Revista «Justicia Administrativa», desde 1998 y, desde 2015, de la Revista Española de Derecho Administrativo (REDA). Crónicas de jurisprudencia, del Boletín del Ministerio de Justicia, desde 2011.

Miembro del Consejo Asesor de la Revista de Administración Pública desde 2008, de la Revista Ambiente del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, desde 2010, y de la Revista Española de Derecho Militar, desde 1993.

Miembro del Comité Editorial de la Revista de Derecho. División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia), desde 2008.

Asesor Editorial de la Revista «Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales», desde 1992 y de «Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública».

Miembro de la Comisión de Evaluación de las pruebas de aptitud para acceder al ejercicio de la profesión de Abogado en España, designado por el Ministerio de Justicia (Resolución de 19 de junio de 2008, BOE n.º 154, de 26 de junio de 2008).

Vocal en diversas ocasiones del Tribunal calificador de las pruebas de

acceso a la Carrera Judicial por el cuarto turno (especialidad contencioso-administrativo) y de la oposición a Magistrados especialistas de este orden jurisdiccional (2000, 2008 y 2017).

Vocal del Tribunal calificador de las pruebas de acceso al Cuerpo de Letrados del Ayuntamiento de Madrid (2017).

Madrid, septiembre de 2018



PARTE I  
BASES Y CATEGORÍAS FUNDAMENTALES  
DEL DERECHO ADMINISTRATIVO





## Capítulo 1

# Inderogabilidad singular de reglamentos y nulidad de pleno derecho

JORGE AGUDO GONZÁLEZ

*Profesor Titular de Derecho Administrativo*

*Acreditado como Catedrático*

*Universidad Autónoma de Madrid*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. II. FUNDAMENTACIÓN DEL PRINCIPIO DE INDEROGABILIDAD SINGULAR DE REGLAMENTOS. III. SUPUESTOS INTEGRABLES EN LAS NORMAS DE CONDUCTA DEDUCIBLES DE LOS PRECEPTOS QUE ARTICULAN EL PRINCIPIO DE INDEROGABILIDAD SINGULAR DE REGLAMENTOS EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO. 1. *Enumeración y valoración de supuestos potencialmente integrables en el ámbito de aplicación del principio de inderogabilidad singular de reglamentos.* 2. *Recapitulación.* IV. NORMAS DE CONTROL DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE INDEROGABILIDAD SINGULAR. CONSECUENCIAS JURÍDICAS.

### I. INTRODUCCIÓN. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

1. El principio de inderogabilidad singular de reglamentos ha vuelto a la actualidad jurídica gracias al art. 37 de la LPAC. Este artículo ha sido muy criticado<sup>1</sup>. Se ha llegado a decir, incluso, que es un artículo absurdo.

1. Sobre este precepto es recomendable la lectura de, A. HUERGO LORA (2016): Las Leyes 39 y 40/2015. Su ámbito de aplicación y la regulación de los actos administrativos, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 63; J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2016): Nulidad de pleno derecho de los actos administrativos contrarios a reglamentos, <http://almacenederecho.org/nulidad-pleno-derecho-los-actos-administrativos-contrarios-reglamentos/> (septiembre); E. NIETO GARRIDO (2016): Comentario

No faltan razones para llegar a esta conclusión, sobre todo si su análisis se queda en la literalidad del precepto, especialmente de su apartado 2.<sup>o</sup>. Esa exégesis literal nos podría conducir a conclusiones tales como que todos los actos que contravengan disposiciones de carácter general son nulos de pleno Derecho y no meramente anulables como establece el art. 48.2. Una interpretación tal provocaría que la excepcionalidad de las causas de nulidad radical del art. 47 quedara eliminada por mor de la nueva causa de nulidad que añadiría ahora el art. 37.2. Esto significaría, adicionalmente, que la regla general en la invalidez de los actos administrativos pasase a ser similar a la que el art. 47.2 prevé para las disposiciones normativas que vulneran normas jerárquicamente superiores, esto es, la nulidad radical<sup>3</sup>.

La interpretación de este precepto también encuentra dificultades considerando sus precedentes normativos. Este artículo es algo más que es un mero «procesado» de esos precedentes<sup>4</sup>. Como ya hemos indicado, el matiz que incluye el inciso final del 2.<sup>o</sup> apartado es la clave. A diferencia

---

al Título III de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: «De los actos administrativos», *Actualidad Administrativa* 2; J. A. CHINCHILLA PEINADO (2016): Validez y eficacia. Avances y retrocesos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones, <https://www.researchgate.net/publication/312187725> (enero); M. M. CONTRERAS ORTIZ (2016): Una reflexión sobre la nulidad de pleno derecho y la inderogabilidad singular de los Reglamentos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, *Revista Española de la Función Consultiva* 25; y J ALEGRE ÁVILA y A. SÁNCHEZ LAMELAS (2017): Reservas de dispensación urbanísticas e inderogabilidad singular de reglamentos, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 313, p. 34 y ss.

2. Recuérdese que este precepto dice así: «Son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria, así como aquellas que incurran en alguna de las causas recogidas en el artículo 47».
3. A esta interpretación crítica llegan A. HUERGO LORA (2016: 11) o E. NIETO GARRIDO (2016: 3). Muy críticos también J. A. SANTAMARÍA PASTOR (2015): Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación, *Documentación Administrativa* 2, p. 5, y M. SÁNCHEZ MORÓN (2015): Una reforma precipitada, o la desarticulación gratuita del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 56, p. 24.
4. Esos precedentes los encontramos en el art. 11.2 del RSCL de 1955 y en el art. 30 de la LRJAE de 1957. El RSCL de 1955 prohíbe a la Administración «dispensar individualmente de la observancia» de sus propias normas. Por su parte, el art. 30 de la LRJAE de 1957 incorporó el precedente original del art. 52.2 de la LRJPAC: «Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan igual o superior rango a éstas». A esta previsión legal habría que añadir el viejo art. 19 de la Ley General Tributaria de 1963 que es el precedente del art. 23.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, todavía vigente: «Son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en un

del art. 23.4 de la Ley del Gobierno, la remisión a las otras causas de nulidad del art. 47 de la LPAC ya no permite interpretar que la nulidad a la que alude el art. 37.2 de la LPAC quiere decir, en realidad, «invalidez». Esta interpretación «indulgent» que solía hacerse del art. 23.4 de la Ley del Gobierno, exigía afirmar que la alusión al vicio de «nulidad» que mencionaba ese precepto era en realidad una imprecisión terminológica; este artificio interpretativo permitía un encaje general con las reglas relativas a las causas de invalidez de la LRJPAC, al entender que no toda vulneración de una norma reglamentaria era constitutiva del vicio de invalidez más grave<sup>5</sup>. En consecuencia, esa interpretación permitía mantener vigente la regla tradicional en nuestro Derecho que califica a la vulneración de disposiciones generales como un vicio de invalidez constitutivo de una mera anulabilidad; cosa distinta es que en la práctica quepa encontrar ejemplos de una aplicación excepcional de la nulidad como consecuencia jurídica<sup>6</sup>.

En el plano sustantivo, una interpretación literal del art. 37.2 de la LPAC también nos lleva a resultados criticables. El precepto atribuye el máximo efecto invalidatorio a las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria, pero no establece lo mismo con los actos que vulneren normas con rango de Ley<sup>7</sup>. Una interpretación *ad absurdum* podría llevarnos a entender que toda resolución contraria a una Ley sería constitutiva de una «infracción del ordenamiento jurídico», de aquellas a las que se refiere el art. 48.2 de la LPAC sancionada con la mera anulabilidad, mientras que, por el contrario, en virtud del art. 37.2, si esa misma resolución hiciera lo propio con una norma reglamentaria, sería nula de pleno Derecho. Esto es lógicamente inaceptable.

2. La coherencia que reclama la interpretación de las normas jurídicas en aras de la más básica seguridad jurídica, no permite admitir una interpretación literal como la que se acaba de mostrar. Este resultado tan insatisfactorio exige un esfuerzo interpretativo que module y ajuste la literalidad del art. 37.2 de la LPAC, en virtud de una interpretación sistemática coherente con sus precedentes. Esto implica abordar esa interpretación desde su entendimiento como expresión del principio de inderogabilidad

---

*reglamento, aunque hayan sido dictadas por órganos de igual o superior jerarquía que el que lo haya aprobado».*

5. Así, por ejemplo, M. C. NÚÑEZ LOZANO (2000): La inderogabilidad singular de los reglamentos en la Ley del Gobierno, en F. SOSA WAGNER (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo II, Valencia: Tirant Lo Blanch, p. 1696-1698.
6. Un magnífico y justificado ejemplo en la STS de 20 de febrero de 2013 (Rec. 165/2012).
7. Un argumento similar en A. HUERGO LORA (2016: 11).

singular de reglamentos, como así reza el epígrafe del art. 37<sup>8</sup>. Esto significa igualmente interpretar el precepto en el marco que infunde el sentido original del principio establecido en el art. 11.2 del RSCL. En definitiva, se trata de evitar una interpretación que vacíe de contenido al precepto o que lo reduzca a una interpretación limitada, sin más matización, a lo previsto en el apartado 2.º del mismo precepto<sup>9</sup>.

Este acercamiento más ajustado al sentido del precepto, también nos permitirá recurrir a un análisis sectorial, justamente allí donde el propio ordenamiento ha previsto otros supuestos que tradicionalmente se han interpretado como corolario de aquel principio. Nos referimos a la regulación de las reservas de dispensación en el ámbito urbanístico. De hecho, no es infrecuente que la jurisprudencia mencione al art. 57.3 del TRLS de

- 
8. Así se ha interpretado siempre tanto al art. 52.2 de la LRJPAC, como al art. 23.4 de la Ley del Gobierno. En este sentido, las SSTs de 16 de junio de 2003 (Rec. 647/2000), 17 de diciembre de 2004 (Rec. 2371/2001), 31 de mayo de 2008 (Rec. 47/2005), 11 de diciembre de 2008 (Rec. 83/2007), 23 de diciembre de 2008 (Rec. 138/2006), 10 de marzo de 2009 (Rec. 75/2007), 15 de julio de 2010 (Rec. 23/2008), 20 de marzo de 2012 (Rec. 391/2010), 19 de julio de 2017 (Rec. 2868/2016), 7 de noviembre de 2017 (Rec. 1376/2016) o de 14 de diciembre de 2017 (Rec. 187/2016). Esto mismo se podría mantener en relación con el art. 37.2 de la LPAC. Así, de hecho, lo hizo el Dictamen 275/2015 del Consejo de Estado emitido sobre el Anteproyecto de Ley. El informe analiza el precepto controvertido, aunque ubicado sistemáticamente en otro precepto y ordinal, afirmando lo que sigue: «Por otro lado, establece en su apartado 4 que “son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria, así como aquellas que incurran en alguna de las causas recogidas en el artículo 61”, recogiendo así de manera parcial la regla de la inderogabilidad singular de los reglamentos» que recogen (con cita) de los arts. 52.2 de la LRJPAC y 23.4 de la Ley del Gobierno. En otras palabras, el Dictamen sobreentiende que el precepto analizado se refería, como también cabe afirmar en relación con el artículo finalmente aprobado, a la nulidad justificada en la vulneración del principio de inderogabilidad singular.
9. Otra opción la encontramos en la sagaz interpretación propuesta por G. FERNÁNDEZ FARRERES (2016): *Sistema de Derecho Administrativo*, tomo I, Cizur Menor: Civitas, p. 784 y ss., quien concluye que, en realidad, no estamos ante un supuesto de nulidad de pleno Derecho. Fundamenta su interpretación tanto en la gestación parlamentaria del precepto, como en que el art. 106.1 de la LPAC, relativo a la revisión de oficio de los actos nulos, sólo se refiere a los supuestos del art. 47. En el mismo sentido, A. HUERGO LORA (2016: 11). En contra de esta interpretación, debemos recordar la cláusula residual que acoge la letra g) del art. 47.1, referida a cualquier otro supuesto de nulidad radical que expresamente sea previsto en una disposición con rango de Ley; esta cláusula podría servir para ampliar el espectro limitado al que parece remitirse el art. 106.1, incluyendo el previsto en el art. 37.2. Es más, no podemos dejar de reseñar que la misma literalidad, con remisión al viejo art. 62 de la LRJPAC, incluía el art. 102 de ese cuerpo legal. Manteniendo esta interpretación, los supuestos de nulidad previstos en el art. 57.3 del TRLS de 1976, también encontrarían su encaje en esa letra a los efectos de la revisión de oficio.