



TEMA 4.

El Derecho Administrativo.

Concepto y fuentes.



1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS, CONTENIDO Y LÍMITES	3
1.1. Concepto	3
1.2. Características del Derecho Administrativo	3
1.3. Contenido	3
1.4. Límites	3
2. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	4
2.1. Clasificación de las fuentes del Derecho	5
3. LA CONSTITUCIÓN	6
4. LA LEY	6
4.1 CLASES DE LEYES	7
4.2 ELABORACIÓN DE LAS LEYES	8
4.3 DISPOSICIONES DEL EJECUTIVO CON FUERZA DE LEY	10
5. EL REGLAMENTO. CONCEPTO Y CLASES	10
6. OTRAS FUENTES DEL DERECHO	12

1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS, CONTENIDO Y LÍMITES

1.1. Concepto

Entrena Cuesta define el **Derecho Administrativo** como:

"El conjunto de normas de Derecho Público interno que regulan la organización y la actividad de las Administraciones Públicas."

En definitiva, el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que regula la organización, funcionamiento y actuación de las Administraciones Públicas.

1.2. Características del Derecho Administrativo

- **Autonomía**, ya que establece principios y normas propias.
- **Coordinación** con otras legislaciones.
- **Subordinación** al Derecho Constitucional.
- **Nuevo**, ya que aparece junto al Estado de Derecho.
- **Evolutivo**, al adaptarse a las nuevas situaciones de una sociedad cambiante.

1.3. Contenido

El Derecho Administrativo regula, principalmente:

- La organización de las Administraciones Públicas.
- Su funcionamiento y actividad.
- Las relaciones entre la Administración y los ciudadanos.
- Los procedimientos administrativos y el control de la actuación administrativa.

1.4. Límites

La actuación de la Administración está sometida al ordenamiento jurídico y, en

especial, a:

- La Constitución.
- El principio de legalidad.
- El control de los tribunales.
- El respeto a los derechos y libertades fundamentales.

2. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Las fuentes del Derecho Administrativo son los distintos modos de creación y manifestación de las normas jurídicas que regulan la actuación y organización de las Administraciones Públicas.

Para estudiar el sistema de fuentes debemos acudir a la **Teoría General de las Fuentes del Derecho**, concretamente al **artículo 1 del Código Civil**, que establece:

1. Las fuentes del ordenamiento jurídico español son:

- La **Ley**.
 - La **Costumbre**.
 - Los **Principios Generales del Derecho**.
2. Las **disposiciones** que contradigan otra de rango superior carecerán de validez.
 3. La **costumbre** sólo regirá en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada.
 4. Los **principios generales del Derecho** se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico.
 5. Las **normas jurídicas** contenidas en los Tratados Internacionales no serán de aplicación directa en España mientras no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el **Boletín Oficial del Estado (BOE)**.
 6. La **jurisprudencia** complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que establezca el **Tribunal Supremo** al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho.

7. **Los jueces y tribunales** tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan.

2.1. Clasificación de las fuentes del Derecho

Las fuentes del Derecho se clasifican en **directas** e **indirectas**.

A) Fuentes directas

- **Primarias**
 - Constitución.
 - Ley.
 - Reglamento.
- **Subsidiarias**
 - Costumbre.
 - Principios Generales del Derecho.

B) Fuentes indirectas

- Tratados Internacionales no publicados en el BOE.
- Jurisprudencia.



3. LA CONSTITUCIÓN

La **Constitución Española de 1978**, también denominada **Carta Magna**, es la **norma suprema del ordenamiento jurídico español** y la base sobre la que se fundamenta todo el sistema jurídico. Ninguna norma puede contradecirla, de acuerdo con el principio de **jerarquía normativa** (art. 9.3 CE).

Todos los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución (art. 9.1 CE), de la que emanan el resto de las normas del ordenamiento jurídico.

Artículo 1.1 CE'78

"España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político."

REPASO → Estructura de la Constitución Española

Nuestra Constitución se compone de:

- 1 Preámbulo.
- Título Preliminar.
- 10 Títulos.
- 4 Disposiciones Adicionales.
- 9 Disposiciones Transitorias.
- 1 Disposición Derogatoria.
- 1 Disposición Final.

4. LA LEY

La **ley** es una norma jurídica **general, obligatoria y con rango superior al reglamento**, emanada del **Poder Legislativo**.

La potestad legislativa corresponde a:

- **Las Cortes Generales**, en el ámbito del Estado (art. 66.2 CE).
- **Las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas**, en el

ámbito de sus competencias.

Sanción, promulgación y publicación de las leyes

El artículo 91 de la Constitución Española establece que el Rey:

- **Sancionará** las leyes aprobadas por las Cortes Generales en el plazo de **15 días**.
- **Las promulgará**.
- **Ordenará su inmediata publicación**.

Entrada en vigor de las leyes

Según el artículo 2.1 del Código Civil, las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el BOE, salvo que en ellas se disponga otra cosa → Este período recibe el nombre de **vacatio legis**.

4.1 CLASES DE LEYES



LEYES ORGÁNICAS

Según el artículo 81 de la Constitución Española, son **Leyes Orgánicas**:



Las relativas al desarrollo de los **derechos fundamentales** y de las **libertades públicas**, recogidos en la Sección 1.ª, Capítulo II, Título I (artículos 15 al 29).



Las que aprueban los **Estatutos de Autonomía**, como la **Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo**, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.



Las que regulan el **régimen electoral general**, que actualmente es la **Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio**.



Las **demás previstas** en la Constitución.



Aprobación, modificación y derogación

Las Leyes Orgánicas exigen para su aprobación, modificación o derogación la **MAYORÍA ABSOLUTA** del Congreso de los Diputados, en una votación final sobre el conjunto del texto.



LEYES ORDINARIAS

Son **Leyes Ordinarias** el resto de leyes elaboradas y aprobadas por las **Cortes Generales**, en Pleno o en Comisiones, con arreglo a los **artículos 87 al 90 y 79 de la Constitución Española**.

Dentro de las Leyes Ordinarias cabe destacar las siguientes especialidades:



◆ **Legislación Básica del Estado:** Competencia normativa estatal que prevé una participación ulterior de las **Comunidades Autónomas** en tal regulación.



◆ **Leyes de Armonización:** El Estado podrá dictar leyes que establezcan los **principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas** de las Comunidades Autónomas, aun teniendo estas atribuida su competencia, cuando lo exija el interés general (artículo 150.3 de la Constitución Española).



◆ **Leyes de las Comunidades Autónomas:** Son leyes ordinarias que se encuentran al mismo nivel que las leyes ordinarias dictadas por el Estado, siempre que se dicten dentro de su ámbito de competencia.



◆ **Leyes Marco:** Las Cortes Generales podrán atribuir a todas o algunas de las Comunidades Autónomas las facultades de dictar para sí mismas normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una Ley Estatal.



◆ **Otros tipos:** Por último, matizar que existen otros tipos de leyes o de clasificaciones, como son:

- 1 Las **leyes aprobadas** en el **Pleno** y las **aprobadas** en las **Comisiones**, explicadas en el **artículo 75.2 de la Constitución Española**.
- 2 Las **leyes de transferencia o delegación** del artículo 150.2 de la Constitución Española.

4.2 ELABORACIÓN DE LAS LEYES

La **Constitución Española**, en sus **artículos 87 a 91**, regula el procedimiento de elaboración de las leyes.

Iniciativa legislativa (art. 87 CE)

La iniciativa legislativa corresponde a:

- **El Gobierno**, mediante Proyectos de Ley.
- **El Congreso de los Diputados y el Senado**, mediante Propositiones de Ley.
- **Las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas**, que pueden:
 - Solicitar al Gobierno la adopción de un Proyecto de Ley.
 - Remitir a la Mesa del Congreso una Proposición de Ley, delegando un **máximo de tres miembros para su defensa**.

Iniciativa Legislativa Popular (ILP)

Una **Ley Orgánica** regulará la **Iniciativa Legislativa Popular**, para la que se exigirá un mínimo de **500.000 firmas acreditadas**. La Ley Orgánica encargada de regular la Iniciativa Legislativa Popular es la **Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo**, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular.

No procederá dicha iniciativa en materias:

- Propias de Ley Orgánica.
- Tributarias.
- De carácter internacional.
- Relativas a la prerrogativa de gracia (indulto).

ARTÍCULO 90 CE.

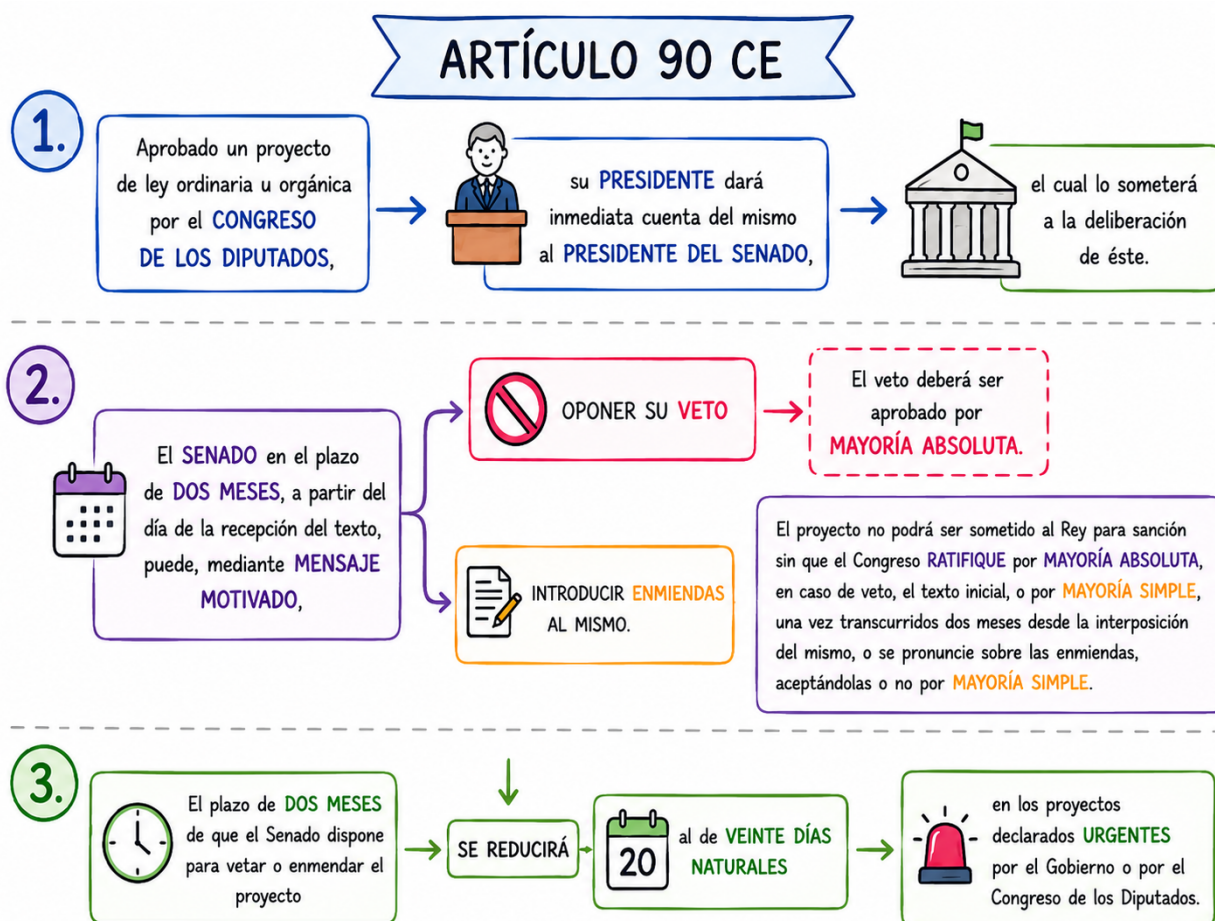
1. Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del

Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste.

2. El Senado en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por **mayoría absoluta**.

El proyecto no podrá remitirse al Rey para su sanción hasta que el Congreso, si el Senado ha formulado un veto, lo levante por mayoría absoluta o, transcurridos dos meses, por mayoría simple; o, si ha presentado enmiendas, decida aceptarlas o rechazarlas por mayoría simple.

3. El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados.



4.3 DISPOSICIONES DEL EJECUTIVO CON FUERZA DE LEY



DECRETOS LEYES (ARTÍCULO 86 CE)

El Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar disposiciones legislativas provisionales, que tomarán la forma de Decretos-Leyes.

✗ Los Decretos-Leyes no podrán afectar a:

- El **ordenamiento de las instituciones básicas del Estado**.
- Los **derechos, deberes y libertades de los ciudadanos** regulados en el Título I.
- El **régimen de las Comunidades Autónomas**.
- El **Derecho Electoral General**.

Tramitación

Los Decretos-Leyes deberán ser sometidos inmediatamente a debate y votación de la totalidad del Congreso de los Diputados, que será convocado al efecto si no estuviere reunido.

Plazo: dentro de los 30 días siguientes a su promulgación, para su:

- ✓ Convalidación.
- ✗ Derogación.

Mientras transcurren esos 30 días, las Cortes Generales podrán tramitar el Decreto-Ley como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia.



DECRETOS LEGISLATIVOS

- ✓ La Constitución Española regula los Decretos Legislativos en los artículos 82 al 85.
- ✓ Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas que no sean objeto de Leyes Orgánicas.

¿Qué puede elaborar el Gobierno?

- ◆ **Texto articulado** → La delegación legislativa se otorgará mediante una **Ley de Bases**.
- ◆ **Texto refundido** → La delegación se otorgará mediante una **Ley Ordinaria**.

Características de la delegación legislativa

- Se otorgará al Gobierno de forma expresa.
- Será para una materia concreta.
- Tendrá plazos fijados.
- No se podrá subdelegar a autoridades distintas del propio Gobierno.

Las Leyes de Bases no podrán, en ningún caso:

- ✗ Autorizar la modificación de la propia Ley de Bases.
- ✗ Facultar para dictar normas con carácter retroactivo.

Cuando una Proposición de Ley o una enmienda fuera contraria a la delegación que se ha hecho al Gobierno, este puede oponerse a su tramitación.

5. EL REGLAMENTO. CONCEPTO Y CLASES

La **Constitución Española** otorga la **potestad reglamentaria** al **Gobierno** (art. 97 CE).

El **Reglamento** es una **disposición jurídica de carácter general** dictada por la **Administración Pública**, **subordinada a la Ley** y destinada a desarrollarla o complementarla. Se pueden clasificar:

1. Por razón del sujeto que los dicta

- Estatales.
- Autonómicos.

- Locales.
- Institucionales.

2. Por la relación entre el Reglamento y la Ley

- **Ejecutivos** → Se limitan a desarrollar la ley.
- **Independientes** → Regulan relaciones en las que no existe una ley previa.

3. Por razón de su contenido

- **Internos** → Aquellos que agotan su eficacia en la propia Administración, sin que regulen o repercutan en las relaciones entre esta y los particulares o entes públicos.
- **Externos** → Contienen normas de Derecho objetivo referidas a los particulares (por ejemplo, los que desarrollan una ley).

Los **Reglamentos** no podrán invadir las competencias de las **Cortes Generales** o de las **Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas**, garantizarán la **irretroactividad** y las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes.

El artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, establece que los Reglamentos se ajustarán a las siguientes normas de competencia y jerarquía:

1. **Disposiciones aprobadas por Real Decreto** del Presidente del Gobierno o acordadas en el **Consejo de Ministros**.

2. **Disposiciones aprobadas por Orden Ministerial**.

Ningún Reglamento podrá vulnerar la **Constitución Española**, las leyes u otras disposiciones normativas de rango o jerarquía superior, ni podrá regular materias reservadas a la Ley.

Son **nulas** las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en un Reglamento, aunque hayan sido dictadas por un órgano de igual o superior jerarquía que el que lo haya aprobado.

La **Ley 50/1997, del Gobierno**, establece que el Gobierno aprobará **anualmente un Plan Normativo** que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.

6. OTRAS FUENTES DEL DERECHO

Como se explica al inicio del tema:

- Las **fuentes directas subsidiarias** son la **Costumbre** y los **Principios Generales del Derecho**.

- La **Costumbre** se define como los **usos jurídicos que no sean meramente interpretativos de una declaración de voluntad**.

Es una **norma jurídica no escrita**, generada por un uso social constante y uniforme producido en el seno de una comunidad o grupo social y como expresión de una convicción jurídica.

La costumbre se deriva de la ley estatal y ha de ser **secundum legem**, es decir, **no puede ser contraria a lo dispuesto en la ley**.

- Los **Principios Generales del Derecho** son definidos por **Albadalejo** como:

"Las ideas fundamentales que informan nuestro Derecho positivo contenido en leyes y costumbres, y, en última instancia, aquellas directrices que se derivan de la justicia tal como se entiende en nuestro ordenamiento jurídico."

- Las **fuentes indirectas** son los **Tratados Internacionales no publicados en el BOE** y la **Jurisprudencia**.

- Los **Tratados Internacionales** son convenios entre **dos o más Estados** o entre **Estados y Organizaciones supranacionales**, dirigidos a disciplinar sus relaciones en determinadas materias, son **fuerza primera y fundamental del Derecho Internacional**. El **artículo 1.5 del Código Civil** indica que **no serán de aplicación directa en España hasta su publicación en el BOE**. Por ello, mientras no se encuentren

publicados, son una mera **fuerza indirecta**, ya que todavía no forman parte del ordenamiento jurídico. Además, el **artículo 96 de la Constitución Española** establece que los **Tratados Internacionales válidamente celebrados**, una vez publicados oficialmente en España, **formarán parte del ordenamiento interno**.

- **Jurisprudencia.** La **jurisprudencia** se define como el **criterio constante y uniforme de aplicar el Derecho mostrado por el Tribunal Supremo**.



TEMA 4

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

CONCEPTO Y FUENTES



1 CONCEPTO



Rama del Derecho público que regula la **organización, actividad y control** de la Administración Pública y sus **relaciones** con los ciudadanos y con otras Administraciones.



Su finalidad es garantizar el **interés general**, la **legalidad**, la **eficacia** y los **derechos de los ciudadanos**.

2 CARACTERES



Es Derecho público.



Regula la organización y actividad de la Administración Pública.



Está al servicio del interés general.



Se basa en la legalidad: sujeción plena a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.



Atribuye a la Administración prerrogativas para el cumplimiento de sus fines.



Reconoce y garantiza los derechos de los ciudadanos.

3 FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. FUENTES PRIMARIAS (con fuerza de ley)



CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Norma suprema del ordenamiento jurídico. Establece los principios básicos de la actuación administrativa y la organización territorial.



LEY

Incluye:

- Leyes orgánicas
- Leyes ordinarias
- Leyes marco
- Disposiciones con fuerza de ley:
 - Decreto-ley
 - Decreto legislativo



REGLAMENTO

Disposiciones de carácter general dictadas por la Administración Pública en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Desarrollan las leyes y son subordinados a ellas.

2. FUENTES SECUNDARIAS (sin fuerza de ley)



- Costumbre (solo cuando la ley la reconoce).

- Principios generales del Derecho.
- Jurisprudencia.
- Doctrina científica.

4 JERARQUÍA NORMATIVA



CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Norma suprema del ordenamiento jurídico.



LEYES ORGÁNICAS Y ORDINARIAS

Y disposiciones con fuerza de ley (Decreto-ley y Decreto legislativo).



REGLAMENTOS

Desarrollan las leyes. No pueden contradecirlas.



FUENTES SECUNDARIAS

Costumbre (si la reconoce la ley), principios generales, jurisprudencia y doctrina.



PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA

Las normas de rango inferior no pueden contradecir a las de rango superior.

5 APLICACIÓN DE LAS NORMAS ADMINISTRATIVAS



- Las normas administrativas se aplican con sujeción a los principios de legalidad, jerarquía normativa y competencia.
- En caso de conflicto, prevalece la norma de rango superior.
- La Administración solo puede actuar cuando el ordenamiento jurídico lo permite y en la forma en que lo establece.
- Las normas se interpretan de acuerdo con los criterios establecidos en el art. 3 del Código Civil.

6 LEGISLACIÓN DE REFERENCIA



CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

- Título IV (Del Gobierno y de la Administración)
- Art. 103: Principios de la actuación administrativa.



LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE

- Del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



EL DERECHO ADMINISTRATIVO GARANTIZA QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ACTÚE CON LEGALIDAD, EFICACIA Y AL SERVICIO DEL INTERÉS GENERAL.

