UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

DEPARTAMENTO DE DERECHO

PROGRAMA
DE
DERECHO ADMINISTRATIVO III
Y
GUÍA PARA SU ESTUDIO

Logroño, 2009-2010

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Profesorado:

Dr. D. Antonio Fanlo Loras
Catedrático de Universidad

Dr. D. René Javier Santamaría Arinas
Profesor Titular de Universidad

Dr. D. Ignacio Barriobero Martínez
Profesor Asociado

Dr. D. Carlos Coello Martín
Profesor Asociado

I. ACTIVIDAD DOCENTE

A) Clases teóricas.

La preparación y estudio de la asignatura se realizará a partir de la exposición o explicación de las lecciones por el profesor. Estas clases teóricas, sin embargo, no sustituyen la lectura y el estudio personal a través de los libros. Su finalidad es la de orientar o dirigir el estudio del alumno, resaltar los aspectos más relevantes y facilitar la comprensión de los más difíciles, abordar la problemática concreta que plantean algunas instituciones o dar luz sobre cuestiones o aspectos oscuros. Son una ayuda, pues, pero el estudio debe hacerse mediante el manejo directo de los textos legales, la jurisprudencia y la doctrina (la bibliografía general o específica) que se indique.

En interés de la formación y del rendimiento académico del alumno se aconseja vivamente que sólo cursen esta asignatura quienes antes hayan superado las demás de carácter troncal en que, de acuerdo con el vigente plan de estudios, se divide la enseñanza del Derecho Administrativo. Aunque no existe ningún impedimento formal para matricularse, cursar y aprobar, en su caso, esta asignatura por no haber aprobado las anteriores, esto puede representar una dificultad adicional para la comprensión y aprovechamiento de las clases.

B) Clases prácticas.

Como complemento indispensable de las clases teóricas, el aprendizaje de la asignatura requiere la preparación y resolución de casos prácticos que ayudan a comprender mejor el alcance real de las instituciones y normas explicadas en aquéllas. Por ello se prevé la existencia de una clase práctica semanal en la que, a partir de un supuesto de hecho real o hipotético, los alumnos razonarán sobre los problemas que el caso plantee o suscite, aplicando los conocimientos normativos y doctrinales que gradualmente deben ir adquiriendo. La asistencia a las clases prácticas es, pues, absolutamente conveniente, *pero sólo si se han preparado seriamente*, estudiando con detenimiento el supuesto de hecho propuesto.

C) Trabajos.

Como actividad complementaria, para que el alumno amplíe sus lecturas, compruebe el estado de sus conocimientos y mejore su capacidad de expresión escrita, se propone también la elaboración voluntaria de una recensión, un dictamen o un comentario jurisprudencial.

Una *recensión* es una noticia o comentario crítico de un libro previamente leído. No se trata, pues, de hacer un mero resumen o sinopsis, menos aún si éste se reduce a extractar y transcribir una serie de párrafos. De lo que se trata es de hacer un análisis crítico de conjunto, o de alguno de los problemas abordados por el autor, destacando, por ejemplo, cuál es la aportación del autor al estado actual de la doctrina, qué problemas soluciona y cuáles, a su vez, suscitan las tesis del autor; resaltando puntos de vista contradictorios del autor o en relación a la posición de otros autores; sacando conclusiones y mostrándose de acuerdo o en desacuerdo; manifestando, en fin, qué impresión personal ha causado la obra. Es cierto que esta tarea de creación personal no es posible realizarla si previamente no se ha comprendido lo que dice el autor. Pero para dejar constancia de este extremo son suficientes unas cuantas líneas, al inicio del trabajo, en las que puede sintetizarse el contenido del libro, para pasar luego a la valoración personal. En las condiciones apuntadas, esta tarea constituye un complemento importante de la formación del alumno. En beneficio de ésta, es igualmente conveniente que el libro objeto de recensión sea alguno de los que se mencionan en este Programa.

El *dictamen* es un informe o parecer fundado en Derecho acerca de un supuesto de hecho. Se trata, pues, de dar una respuesta razonada jurídicamente, recurriendo al ordenamiento positivo (Constitución, leyes, reglamentos), la jurisprudencia y la doctrina. En la «Revista de Administración Pública» o en la «Revista Española de Derecho Administrativo» hay algunos dictámenes publicados que pueden servir de modelo. Como supuesto de hecho puede utilizarse alguno de los que, con tiempo suficiente, se propondrá para las clases prácticas.

El *comentario jurisprudencial* es un ensayo breve sobre alguna decisión judicial que pueda resultar interesante, por ejemplo, por su novedad, por la brillantez o claridad de su argumentación, por separarse del criterio anteriormente establecido, por interpretar algún precepto o norma objeto de controversia doctrinal o por las características del supuesto de hecho subyacente al litigio. El comentarista hará una rápida descripción del estado de la cuestión objeto de la sentencia y valorará críticamente sus argumentos recurriendo al ordenamiento positivo (Constitución, leyes, reglamentos), a la doctrina y a la demás jurisprudencia existente. En las revistas ya citadas hay también numerosos comentarios jurisprudenciales que pueden servir de modelo.

II. BIBLIOGRAFÍA

No existe ningún manual que responda enteramente al conjunto de las materias incluidas en este Programa ya que, por lo general, estos manuales no están pensados para la actual configuración cuatrimestral del Plan de Estudios de 1992 de la Licenciatura en Derecho vigente en esta Universidad.

No obstante, el contenido de este Programa sí puede encontrarse y prepararse por dichos manuales u obras generales (algunos de los cuales se citan luego) y su utilización se aconseja vivamente, así como el estudio por otras obras monográficas o artículos a cuya lectura se invite en este mismo Programa o en las clases.

Por consiguiente, se desaconseja expresamente el estudio por apuntes, normalmente de autoría desconocida y apócrifos, que carecen de toda garantía y que frecuentemente inducen al alumno a error. El aprendizaje de la asignatura requiere un trabajo personal y reflexivo del alumno sobre los textos legales y libros aconsejados, resultando insuficiente la acrítica memorización de unos impersonales apuntes. Téngase en cuenta que es la formación individual adquirida en el manejo de las instituciones y conceptos propios de la disciplina y en la exposición y resolución de sus problemas lo que debe acreditar el alumno para superar la asignatura.

III. TEXTOS LEGALES

Es también conveniente disponer de los textos legales correspondientes a las materias que se incluyen en el programa. Particularmente destacable, por su extensión y detalle, es el *Código de las Leyes Administrativas* del prof. E. GARCÍA DE ENTERRÍA (última edición), aunque probablemente resulta inasequible para el estudiante universitario. Dirigido a éste existen otras compilaciones normativas que pueden ser muy útiles (como las de Civitas, McGraw-Hill, Tecnos o Marcial Pons...). Entre ellas destaca, por ser una obra muy completa, con notas y comentarios de carácter pedagógico, la del prof. L. MARTÍN REBOLLO, *Leyes Administrativas*, 15ª ed., Aranzadi, 2009, que también se recomienda.

IV. SISTEMA DE EVALUACIÓN.

El aprendizaje de los alumnos será objeto de evaluación continua sin perjuicio de que deba superarse un examen final.

- Se seguirá un sistema de evaluación continua conforme al cual, en la calificación final del alumno, no sólo contará la nota del examen, sino también la asistencia y la participación en las clases teóricas y prácticas desarrolladas durante el Curso así como la entrega por escrito de los trabajos voluntarios -recensión, dictamen, comentario jurisprudencial- en los plazos que se especificarán.

- El examen tendrá dos partes. La primera *teórica*, valorada en 4 puntos, en la que el alumno deberá responder a dos preguntas del programa, entre las tres formuladas, a su elección. La segunda *práctica*, valorada en 6 puntos, en la que el alumno, con el auxilio de textos legales, deberá dar respuesta motivada a las preguntas que se formulen en relación con un supuesto o caso práctico. Por eso, además de la presencia en las clases teóricas y del estudio reflexivo sobre manuales y libros, resulta crucial la preparación de las clases prácticas y la participación activa en ellas que, como se ha dicho, será tenida en cuenta al decidir la calificación final del alumno.

PROGRAMA DE DERECHO ADMINISTRATIVO III

Al final de cada título se indican algunos tratados, manuales y obras generales que se consideran adecuados a la sistemática del Programa, sin desconocer el interés y utilidad de otros. Asimismo, se incluye una brevísima bibliografía complementaria para quien desee profundizar en los distintos temas o tener una información más precisa y detallada. Se trata, por lo general, de una mínima selección de monografías en las que, a su vez, el alumno podrá además hallar referencias a otros trabajos más de detalle o apegados a cuestiones concretas.

I. EL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Lección 1: Introducción. La relación de empleo público: noción y naturaleza jurídica. Modelos comparados. La formación histórica del sistema español de empleo público El marco constitucional. El sistema de fuentes.

Lección 2: Clases de empleados públicos. Esquema general. Clasificación por la Administración a la que prestan sus servicios. Clasificación por el contenido funcional del servicio. Clasificación por la naturaleza jurídica de la relación de servicio.

Lección 3: Ordenación y gestión del empleo público. Aspectos generales. Aspectos organizativos. Técnicas de ordenación: antecedentes y evolución. Instrumentos de planificación. Oferta de empleo público. Registros de personal. Técnicas de estructuración: relaciones de puestos de trabajo, cuerpos y escalas, grupos y subgrupos. Plantillas.

Lección 4: Acceso al empleo público y pérdida de la condición de funcionario. El derecho de acceso a las funciones públicas. Requisitos de capacidad: nacionalidad, edad, titulación, otros. Sistemas de ingreso: órganos, sistemas y procedimiento de selección. La extinción de la relación funcionarial: renuncia, pérdida de nacionalidad, jubilación, separación del servicio, inhabilitación, otras.

Lección 5: La dinámica de la relación de servicio. La carrera administrativa: concepto y modalidades. La carrera horizontal (promoción profesional). La carrera vertical: provisión y remoción de puestos de trabajo. La promoción interna. Las situaciones administrativas: aspectos generales y clases.

Lección 6: El contenido de la relación de servicio (I). Derechos individuales de los empleados públicos: funcionales, económicos, asistenciales, otros. Derechos individuales ejercidos colectivamente: antecedentes, libertad sindical, negociación colectiva y huelga.

Lección 7: El contenido de la relación de servicio (II). El Código de conducta: deberes de actuación profesional, deberes relativos a sus actuaciones y trato con los ciudadanos. El régimen de incompatibilidades de los empleados públicos. La exigencia de responsabilidades. La potestad disciplinaria: faltas, sanciones y procedimiento.

BIBLIOGRAFÍA

a) Tratados, manuales y obras generales.

BERMEJO VERA, J., *Derecho administrativo básico. Parte general*, Thomson-Civitas, 8ª ed., 2008, pp. 183-230.
CASTILLO BLANCO, F.A. (dir.), *Manual de empleo público,* Iustel, Madrid, 2009.
LORENZO DE MEMBIELA, J.B., *Manual práctico de la función pública*, V Tomos, Thomson-Aranzadi, 2ª ed. 2008.
MUÑOZ MACHADO, S., "Estructura y régimen básico del empleo público", en su *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General,* Iustel, Madrid, 2008, Tomo III, pp. 645-694.
PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública,* Dykinson, Madrid, 8ª ed., 2009.
PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público,* Madrid, Marcial Pons, 20ª ed., 2008.
SÁNCHEZ MORÓN, M., *Comentarios a la Ley del Estatuto básico del empleado público*, Valladolid, 2007.
- *Derecho de la función pública,* 5ª ed., Tecnos, Madrid, 2008.

b) Bibliografía complementaria.

BENGOETXEA ALKORTA, A., *Las peculiaridades del conflicto colectivo de trabajo en el ámbito de la función pública*, UPV, 2006.
CÁMARA DEL PORTILLO, D., *Régimen disciplinario de los empleados públicos,* Marcial Pons, Madrid, 2008.
CASTILLO BLANCO, F.A., (coord.), *Situación actual y tendencias de la función pública española*, Granada, 1998.
CORRAL VILLALBA, *Régimen económico del personal al servicio de las Administraciones Públicas,* Thomson-Civitas, Cizur, 2006.
D´ANJOU GONZÁLEZ, J. y D´ANJOU DE ANDRÉS, G., *Personal de las Entidades locales,* Madrid, 2009.
DIEZ SANCHEZ, J.J., *El derecho de huelga de los funcionarios públicos*, Civitas, Madrid, 1990.
FONDEVILLA ANTOLÍN, J., *La selección y pérdida de la condición de empleado público. Especial referencia a su aplicación en la Administración local,* Atelier, Barcelona, 2008.
FUENTETAJA PASTOR, J.A., *Función pública comunitaria*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

MARINA JALVO, B., *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, Lex Nova, Valladolid, 1999; 2ª ed., 2001.
ORTUÑO NAVALÓN, M.C. y MANZANA LAGUARDA, R.S., *Las retribuciones de los empleados públicos,* Valencia, 2008.
PUERTA SEGUIDO, F., *La consolidación del empleo público precario*, Lex Nova, Valladolid, 2003.
RODRÍGUEZ CARDO, I.A., *La Seguridad Social de los empleados, cargos y servidores públicos,* Thomson-Aranzadi, 2008.
ROMÁN RIECHMANN, C., SÁNCHEZ MORÓN, M. y VELÁZQUEZ LÓPEZ, F.J., "Líneas de reforma del empleo público", en F. SAINZ MORENO, (dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública,* INAP, Madrid, 2004, pp. 479-516.
VIVERO SERRANO, J.B., *El acceso al empleo público en régimen laboral,* Tirant, Valencia, 2009.

II. LA GARANTÍA PATRIMONIAL DEL ADMINISTRADO EXPROPIACIÓN FORZOSA Y RESPONSABILIDAD

Lección 8: La responsabilidad patrimonial de la Administración. Antecedentes. Planteamiento constitucional y legislación aplicable. Los rasgos característicos del sistema vigente. Requisitos: lesión resarcible, imputación, relación de causalidad.

Lección 9: Los procedimientos para hacer efectiva la responsabilidad. La vía administrativa y contencioso-administrativa: en particular, la acción de responsabilidad. La desaparición de la vía civil. La vía penal. La responsabilidad de autoridades y personal al servicio de la Administración.

Lección 10: Supuestos específicos. Regímenes especiales de responsabilidad patrimonial de la Administración. La responsabilidad patrimonial del Estado Juez. La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador. La responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento del Derecho comunitario.

Lección 11: La expropiación forzosa. Antecedentes históricos. Planteamiento constitucional. Marco competencial y sistema de fuentes. Normativa aplicable. Elementos de la potestad expropiatoria: sujetos, objeto y *causa expropiandi*.

Lección 12: El procedimiento expropiatorio. Concepto y significación. La declaración de utilidad pública o interés social. La declaración de necesidad de ocupación. La determinación del justo precio. El pago y la toma de posesión. El procedimiento de urgencia. Expropiaciones especiales.

Lección 13: Garantías jurídicas de los ciudadanos frente a la expropiación forzosa. Garantías jurisdiccionales: el control judicial de las medidas expropiatorias, la protección frente a la vía de hecho. El derecho de reversión: concepto, supuestos, ejercicio y efectos.

BIBLIOGRAFÍA

a) Tratados, manuales y obras generales.

BARNÉS VÁZQUEZ, J., (coord.), *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado,* Tecnos, Madrid, 1995.
BLANQUER CRIADO, D., "La actividad expropiatoria", en *Curso de Derecho Administrativo I,* Tirant lo blanch, Valencia, 2006, pp. 367-408 y "El principio de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública", en *Curso de Derecho Administrativo III,* Tirant lo blanch, Valencia, 2006, pp. 172-226.
ESCUIN PALOP, V., *Comentarios a la Ley de expropiación forzosa*, Civitas, Madrid, 1999. 2004.
GARCÍA DE ENTERRÍA, E./FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, 9ª ed., Madrid, Civitas, 2004 (Capítulos XIX, XX y XXI).
GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas,* Civitas, Madrid, 3ª ed., 2004.
LÓPEZ MENUDO, F., CARRILLO DONAIRE, J.A. y GUICHOT REINA, *La expropiación forzosa*, Lex Nova, Valladolid, 2006.
PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I, Parte General,* 17ª ed., 2008, pp. 535-620.
PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant lo blanch, 2007, pp. 801-854.
QUINTANA LÓPEZ, T., (dir.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, Valencia,* 2009, 2 tomos.
SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo: Parte General*, Tecnos, Madrid, 2008.
SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2005.
SOSA WAGNER, F. (dir.), *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Aranzadi, Pamplona, 2ª ed., 2003.
VVAA, *Manual de expropiación forzosa,* Thomson-Aranzadi, 2007.

b) Bibliografía complementaria.

ALONSO GARCIA, R., *La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho comunitario*, Civitas, Madrid, 1997.

ARQUILLO COLET, B., *Seguro y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública,* Atelier, Barcelona, 2008.

BELADIEZ ROJO, M., *Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos*, Tecnos, Madrid, 1997.

BLASCO ESTEVE, A., *La responsabilidad de la Administración por actos administrativos*, Civitas, Madrid, 2ª ed., 1985.

COBREROS MENDAZONA, E., *Incumplimiento del Derecho comunitario y responsabilidad del Estado*, Madrid, 1995.

-*La responsabilidad del Estado derivada del funcionamiento anormal de la Administración pública*, Madrid, 1998.

COLOM PIAZUELO, E., *Los procedimientos especiales de responsabilidad administrativa,* Thomson-Aranzadi, 2007.

CHINCHILLA PEINADO, J.A., *El convenio expropiatorio. Teoría y práctica administrativa,* Madrid, 2009.

FERNÁNDEZ TORRES, J.R., *Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas,* Thomson-Aranzadi, 2ª ed., 2007.

GAMERO CASADO, E., *Responsabilidad administrativa: conflictos de jurisdicción*, Aranzadi, Pamplona, 1997.

GARCIA DE ENTERRIA E., *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa (potestad expropiatoria, garantía patrimonial, responsabilidad civil de la Administración),* Civitas, 2ª Ed., Madrid, 1984.

- *La responsabilidad patrimonial del Estado Legislador en el Derecho español*, Thomson-Civitas, Madrid, 2005.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *El justiprecio de la expropiación forzosa. Estudio de su valoración y pago, con especial consideración de las expropiaciones urbanísticas*, 1999.

-*Problemas procesales de la impugnación de los acuerdos de los jurados de expropiación,* Civitas, Madrid, 1997.

GIMENO FELIU, J.M., *El derecho de reversión en la Ley de expropiación forzosa. Fundamentación y condiciones de ejercicio*, Civitas, Madrid, 1996. 2003.

GONZALEZ–VARAS IBAÑEZ, S., *La reparación de daños causados a la Administración*, Barcelona, 1998.

GUICHOT REINA, E., *La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos según el Derecho Comunitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

HUERGO LORA, A. *El seguro de responsabilidad civil de las Administraciones públicas,* Marcial Pons, Madrid, 2003.

LEGUINA VILLA, J., *La responsabilidad civil de la Administración Pública*, *su formulación en el derecho italiano y análisis comparativo con los ordenamientos francés y español*, Tecnos, 2ª Ed. Madrid, 1983.

LÓPEZ MENUDO, F., *Vía de hecho administrativa y justicia civil*, Madrid, Civitas, 1988.

MARTÍN REBOLLO, L., *La responsabilidad patrimonial de las entidades locales,* Iustel, Madrid, 2005.

MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria. Organización, imputación y causalidad*, Civitas, Madrid, 2000.

-*La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Hacia un nuevo sistema,* Civitas, Madrid, 2002.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E., *Los supuestos indemnizatorios en la Ley 8/2007 de Suelo y en la legislación sobre espacios naturales protegidos,* Thomson-Aranzadi, 2007.

MONTAÑÉS CASTILLO, L.Y., *Todo sobre expropiaciones urbanísticas con pago en especie*, Thomsom-Aranzadi, 2007.

MONTORO CHINER, M.J. y HILL, C., *Responsabilidad de la Administración y contrato de seguro*, Atelier, Barcelona, 2002.

MUÑOZ MACHADO, S., *La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones Públicas (y otros estudios sobre responsabilidad)*, Civitas, Madrid, 1998.

PANTALEÓN PRIETO, F., *La responsabilidad civil: conflictos de jurisdicción*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985.

REBOLLO PUIG, M., "Sobre la reforma del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración", en F. SAINZ MORENO, (dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública,* INAP, Madrid, 2004, pp. 215-241.

NOTAS