

VNiVERSiDAD D SALAMANCA

**FACULTAD DE DERECHO**

Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal

Programa de Doctorado:

Administración, hacienda y justicia en el Estado Social



VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

**TESIS DOCTORAL**

**LA MOROSIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN:  
OBLIGACIONES Y CONTRATOS PÚBLICOS**

Presentada por:

**MIGUEL ÁNGEL ANDRÉS LLAMAS**

Dirigida por:

Prof. Dr. **RICARDO RIVERO ORTEGA**

Catedrático de Derecho Administrativo

Salamanca, octubre 2020

A mis padres,  
por ser ejemplo.

Y a María,  
por ser mi constante.

## ÍNDICE

<b>ABSTRACT .....</b>	<b>12</b>
<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>15</b>
<b>I. Fenomenología de la morosidad administrativa.....</b>	<b>15</b>
<b>II. Justificación, metodología y objetivos.....</b>	<b>34</b>
<b>Capítulo I.- La obligación administrativa.....</b>	<b>47</b>
<b>I. El supraconcepto de obligación.....</b>	<b>47</b>
1. La obligación como presupuesto lógico-jurídico del control de morosidad.....	47
2. La obligación en el Derecho privado .....	50
3. La obligación en la Teoría del Derecho .....	57
<b>II. El Concepto de obligación administrativa.....</b>	<b>73</b>
1. La posición pasiva de la administración pública .....	73
2. Conceptualización de la obligación administrativa .....	81

2.1. Determinación del régimen jurídico de la obligación administrativa.....	81
2.2. Las fuentes de las obligaciones administrativas .....	85
2.3. Una propuesta de definición conceptual de obligación administrativa.....	89
3. Delimitación conceptual: diferencias entre deber y obligación administrativa.....	93
<b>III. Clases de obligaciones administrativas.....</b>	<b>98</b>
1. Las obligaciones administrativas de dar, hacer y no hacer .....	98
2. Las obligaciones económicas.....	105
2.1. Los privilegios históricos de la administración deudora.....	105
2.2. Aspectos de Derecho presupuestario.....	110
<b>IV. Funciones del concepto de obligación administrativa .....</b>	<b>118</b>
1. Función descriptiva y clasificatoria .....	119
2. Función analítica y explicativa .....	121
3. Función creadora y legitimadora.....	122
4. Función prescriptiva y directiva.....	124
<b>Capítulo II.- La morosidad de la Administración pública ..</b>	<b>131</b>
<b>I. Tratamiento clásico: la inactividad de la Administración.....</b>	<b>131</b>
1. Régimen jurídico y concepto de inactividad administrativa.....	131
2. Clases de inactividad administrativa.....	140

2.1. Naturaleza y alcance de la obligación de resolver .....	142
2.2. La inactividad en la creación de órganos administrativos .....	147
3. Inactividad y morosidad de la Administración: una propuesta de delimitación.....	152
3.1. El control judicial de la inactividad como parte integrante del control de la morosidad.....	152
3.2. Concepto y control de la morosidad .....	154
3.3. Fundamentos de la lucha contra la morosidad de la Administración.....	159
A) <i>Estado de Derecho y morosidad administrativa</i> .....	160
B) <i>Estado Social y morosidad administrativa</i> .....	163
C) <i>Estado Democrático y morosidad administrativa</i> .....	165
<b>II. La mora de la Administración en el cumplimiento de sus obligaciones.....</b>	<b>166</b>
1. Concepto y régimen jurídico de la mora de la Administración .....	166
1.1. Requisitos de la mora de la Administración .....	174
A) <i>El carácter positivo de la obligación administrativa</i> .....	174
B) <i>Exigibilidad de la obligación administrativa</i> .....	175
C) <i>Liquidez de la deuda e imputabilidad del incumplimiento a la Administración</i> .....	181
D) <i>La interpelación a la Administración deudora</i> .....	183
1.3. Efectos de la mora administrativa .....	186

1.4. Propuesta conceptual y sistemática de mora administrativa ...	188
2. Regímenes especiales de la mora administrativa .....	190
2.1. La mora en las obligaciones salariales de la Administración .	190
2.2. La mora de la Administración tributaria .....	194
2.3. La mora de la Administración expropiante .....	196
2.4. La mora administrativa en la contratación pública (remisión)	200
<b>III. Nuevas tendencias en la lucha contra la morosidad de la Administración .....</b>	<b>201</b>
1. Una política pública para la erradicación de la morosidad de las Administraciones públicas .....	201
1.1. Formación de la agenda pública.....	204
1.2. Implementación de la política pública de lucha contra la morosidad.....	207
1.3. Actores e instituciones en la política de lucha contra la morosidad administrativa.....	209
2. El sistema de garantías de tiempo de acceso a las prestaciones sanitarias.....	214
2.1. Las garantías de tiempo en la legislación básica.....	214
2.2. Las garantías de tiempo en la legislación autonómica.....	220
2.3. Naturaleza y potencialidades del sistema de garantías de tiempo de acceso a las prestaciones sanitarias .....	229

3. El sistema de garantía de los tiempos de pago de las obligaciones de la Junta de Andalucía .....	232
3.1. Los plazos de pago en los servicios públicos fundamentales .	232
3.2. Los derechos de garantía de los tiempos de pago .....	237
A) <i>Medidas de gestión presupuestaria</i> .....	238
B) <i>La Oficina de Atención a las Personas Acreedoras</i> .....	241
C) <i>El procedimiento de reclamación del derecho de garantía de los tiempos de pago</i> .....	243
3.3. Naturaleza y potencialidades del sistema de garantía de los tiempos de pago de las obligaciones de la Junta de Andalucía.....	248
<b>IV. Problemáticas sectoriales de la morosidad de la Administración en su actividad prestacional .....</b>	<b>250</b>
1. La morosidad de la Administración en los conciertos farmacéuticos .....	250
1.1. Régimen jurídico y naturaleza de los conciertos farmacéuticos .....	250
1.2. Régimen de intereses aplicable a las facturaciones derivadas de los conciertos farmacéuticos .....	255
2. El retraso de la Administración en materia de asistencia jurídica gratuita .....	259
3. La demora en los pagos de las becas y ayudas al estudio .....	269
3.1. Planteamiento del problema.....	269
3.2. Factores de la morosidad en el pago de las becas .....	273

4. La demora en los pagos de las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.....	281
4.1. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia .	281
4.2. Los efectos retroactivos del reconocimiento de las prestaciones económicas .....	286
5. El retraso en el pago de las prestaciones derivadas de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo por la COVID-19	295

### **Capítulo III.- La morosidad de la Administración en la contratación pública.....306**

#### **I. La obligación de pago del precio ..... 306**

1. El precio en la contratación pública .....	306
1.1. Caracteres generales.....	306
1.2. El pago del precio .....	313
A) <i>El pago del precio en el contrato de obras</i> .....	318
B) <i>El pago del precio en el contrato de suministro</i> .....	321
2. Modificación y extinción de la obligación de pago del precio .....	323
2.1. Consideraciones generales .....	323
2.2. Supuestos paradigmáticos de modificación .....	324
A) <i>La transmisión de derechos de cobro</i> .....	325
B) <i>La revisión de precios</i> .....	329
2.3. Modos de extinción de la obligación de pago del precio .....	332

## **II. La morosidad de la Administración en el pago del precio ..... 338**

1. Antecedentes históricos y legislativos sobre la morosidad administrativa.....	338
1.1. La larga lucha contra las inmunidades de la Administración contratante.....	338
1.2. La Directiva europea sobre morosidad en las operaciones comerciales.....	347
<i>A) El Documento de trabajo de la Comisión sobre plazos de pago en las transacciones comerciales.....</i>	<i>347</i>
<i>B) La Recomendación de la Comisión relativa a los plazos de pago en las transacciones comerciales.....</i>	<i>353</i>
<i>C) La Directiva original y su modificación.....</i>	<i>358</i>
2. Tiempo de pago del precio.....	362
2.1. El plazo de pago en los contratos públicos.....	362
<i>A) Los plazos de pago en la Directiva sobre morosidad.....</i>	<i>362</i>
<i>B) Régimen legal.....</i>	<i>366</i>
2.2. Prohibición de pago aplazado.....	375
<i>A) Régimen legal.....</i>	<i>375</i>
<i>B) El carácter básico de la prohibición y sus excepciones.....</i>	<i>380</i>
3. La mora de la Administración en el pago del precio.....	388
3.1. Caracteres generales.....	388
3.2. Las cláusulas abusivas en materia de morosidad.....	391

3.3. La indemnización por costes de cobro .....	397
4. Suspensión, resolución y subcontratación .....	400
4.1. Suspensión .....	401
4.2. Resolución.....	406
4.3. Morosidad y subcontratación .....	408
<b>III. El control judicial de la morosidad administrativa.....</b>	<b>414</b>
1. El procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones .....	414
1.1. Caracteres del procedimiento.....	414
1.2. La reclamación previa.....	418
1.3. La medida cautelar .....	420
1.4. La condena en costas.....	422
2. Acciones colectivas en materia de morosidad .....	423
<b>IV. El control financiero de la morosidad administrativa .....</b>	<b>430</b>
1. Control coyuntural: los mecanismos de financiación para el pago a los proveedores .....	430
1.1. Naturaleza y caracteres del plan de pago a proveedores.....	430
1.2. La controversia sobre el abono de intereses.....	434
2. El control estructural de la morosidad administrativa .....	439
2.1. El control de la deuda comercial.....	444
2.2. La factura electrónica y el registro contable de facturas.....	448

<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>454</b>
<b>CONCLUSIONS.....</b>	<b>467</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>481</b>

## **ABSTRACT**

The study of late payment in the Administration vouches for the need to formulate a concept of administrative obligation. This research paper defines the concepts of obligation, duty, inactivity, late payment and default in the Administration. Additionally, there's room for analysing the issues and regulatory progress relating to late payment in several fields: health benefits, economic obligations of the Junta de Andalucía, pharmaceutical agreements, legal aid, college grants and scholarships, the System for Personal Autonomy and Care of Dependent Adults and the Temporary Redundancy Plan implemented after de COVID-19 crisis.

The regulatory strategies against late payment by the Administration have been developed mainly in the sphere of public procurement. The European Directive initially addressed the late payment issue with the same legal answer for the private and public sector. The Spanish legal system has made room for the development of an entire regulatory subsector in the battle against administrative late payment that regulates payment deadlines and default interests, reinforces legal regulation, and adds a financial control method. Late payment by the Administration constitutes a source of legal controversy between administrations and contractors.

## **AGRADECIMIENTOS**

Esta tesis doctoral no habría sido posible sin la generosidad y la confianza de mi director, el profesor Ricardo Rivero Ortega, a quien le doy las gracias por permitirme aprender a su lado y por los valores humanos que transmite a diario. Agradezco también al profesor Lorenzo Bujosa Vadell su compromiso con la formación de los doctorandos. Gracias a todo el personal que hace posible la Universidad de Salamanca. Gracias a la Universidad de Coímbra por su hospitalidad, de manera destacada al profesor Pedro Costa Gonçalves y a la profesora Maria Matilde Lavouras.

Asimismo, gracias a todos mis compañeros y compañeras de estudio y de trabajo, a los amigos que he hecho por el camino y a mis clientes. Todos ellos me hicieron mejor jurista y, lo más importante, mejor persona. Doy las gracias a toda mi familia por estar siempre a mi lado, en particular a mis padres y hermanos. Y, muy especialmente, gracias a María: su apoyo fue verdaderamente imprescindible.



# INTRODUCCIÓN

## I. Fenomenología de la morosidad administrativa

En la presente tesis doctoral se realiza un estudio jurídico de la morosidad de la Administración, por lo que parece apropiado comenzar con una primera mirada al fenómeno fáctico. El análisis de la realidad de la morosidad administrativa excede las funciones propias de la investigación jurídica, como es la presente, y bien podría constituir un estudio autónomo en el seno de la Ciencia de la Administración u otras ciencias sociales<sup>1</sup>. Empero, no puede desconocerse que el Derecho siempre se aplica sobre una concreta realidad social cuyo conocimiento —con auxilio de otras disciplinas académicas— enriquece y facilita la labor de los juristas teóricos y prácticos<sup>2</sup>.

Para llevar a cabo esta aproximación introductoria se adoptará en el presente apartado un enfoque fenomenológico a fin de describir y comprender

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, un trabajo empírico sobre la corrupción, muy útil para complementar las obras jurídicas en dicha materia, puede verse en FERNÁNDEZ STEINKO, Armando, “¿Cómo se malversan los caudales públicos en España?”, *Revista internacional de transparencia e integridad*, núm. 5, 2017. Un estudio completo de la realidad de la morosidad difícilmente podría abordarse sin la colaboración institucional de las distintas Administraciones implicadas a fin de partir de niveles óptimos de información económico-financiera.

<sup>2</sup> No deja de ser llamativa la escasa atención que suscita el conocimiento de la realidad en los estudios jurídicos, a pesar de la relevancia de la actividad probatoria en la práctica judicial. Vid. GASCÓN ABELLÁN, Marina, *Los hechos en el Derecho: bases argumentales de la prueba*, Marcial Pons, 2010.

la realidad de la morosidad administrativa<sup>3</sup>, avanzando la noción de morosidad administrativa que se manejará a lo largo de este trabajo. Así, por morosidad se entenderá el retraso de la Administración en el cumplimiento de sus obligaciones<sup>4</sup>.

En las últimas dos décadas, la morosidad de la Administración ha sido abordada explícitamente por el legislador en reiteradas ocasiones; se adelanta ya que en el ordenamiento jurídico español la morosidad de la Administración suele circunscribirse a la demora de la Administración en el pago del precio de los contratos públicos, de tal forma que la morosidad presente en otros ámbitos de la realidad administrativa permanece ajena a la mirada de los juristas. Paralelamente, el impacto de la realidad de la morosidad en los espacios discursivos político y mediático españoles se ha incrementado en forma exponencial, por lo que inevitablemente la percepción sobre el fenómeno de la morosidad administrativa se halla mediatizada por precomprensiones sociales.

---

<sup>3</sup> No se pretende aplicar propiamente el método fenomenológico propuesto por HUSSERL, sino más bien adoptar una actitud o enfoque encaminado a la reducción y captación de la esencia del fenómeno de la morosidad administrativa. No obstante, el método fenomenológico ha sido utilizado en los estudios organizacionales. *Vid.* SARABIA DE ORTEGA, Laura Ysabel, “Las organizaciones y el pensamiento sistémico basado en fenomenología-hermenéutica”, *Revista Científica Teorías, Enfoques y Aplicaciones en las Ciencias Sociales*, núm. 13, 2013, págs. 81-96. Una presentación introductoria de la fenomenología puede verse en HUSSERL, Edmund, *La idea de la fenomenología*, Fondo de Cultura Económica, 1982.

<sup>4</sup> Se alude, pues, a situaciones de retraso de la Administración que rebasan la mera lentitud y atañen al Derecho. En este sentido, se sigue aquí la definición de morosidad incluida en la edición digital del Diccionario panhispánico del español jurídico (2020): “Dilación, demora, falta de puntualidad en los pagos o en el cumplimiento de las obligaciones”.

El conocimiento empírico sobre la morosidad de la Administración se encuentra, pues, condicionado por normas jurídicas y concepciones sociales imperantes que indefectiblemente limitan la información disponible, lo que, a su vez, dificulta la tarea de captar la esencia del problema y determinar el verdadero alcance de la morosidad administrativa y sus consecuencias reales.

En todo caso, el fenómeno de la morosidad de la Administración adolece de un déficit de información estadística sobre su intensidad, evolución y sectores administrativos afectados. Las razones de estas carencias informativas pueden hallarse, principalmente, en la tradicional resistencia de la Administración a transparentar y evaluar su funcionamiento<sup>5</sup> —si bien en los últimos años se han producido notables avances en materia de transparencia y publicidad activa<sup>6</sup>— y, como ya se ha apuntado, en la visión reduccionista de la noción de morosidad.

No obstante, a raíz de la progresiva preocupación del legislador por la morosidad de la Administración, se aprecia una creciente obtención de datos referidos a los plazos de pago en la contratación pública. Ya la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, en su disposición adicional segunda, incluyó la obligación del Gobierno de remitir al Congreso de los

---

<sup>5</sup> En un informe sobre morosidad administrativa de la Unión Europea, realizado por una empresa consultora, se afirma que las Administraciones e instituciones públicas que facilitaron información en la materia desearon mantener confidencialidad sobre los datos proporcionados, de ahí que solo se incluyeran en el informe declaraciones generales. *Vid.* Comisión Europea (Dirección General de Empresas), *Review of the effectiveness of European Community legislation in combating late payments de la UE*, 2006, pág. 174.

<sup>6</sup> Entre otras iniciativas estatales y autonómicas, cabe destacar la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Diputados en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la citada Ley un informe de análisis y evaluación de los efectos y consecuencias de su aplicación.

Un salto cualitativo supuso la aprobación de la Ley 15/2010, de 5 de junio, de modificación de la ley 3/2004, de 29 de diciembre, que introdujo, como mecanismo de transparencia, la emisión de informes periódicos a todos los niveles de la Administración, añadiendo que el Gobierno, con periodicidad anual, debe remitir un informe a las Cortes Generales para evaluar la eficacia de las medidas adoptadas, sin que haya constancia del cumplimiento de esta última previsión. Esta Ley creó un sistema de información trimestral que alcanzaba a todas las Administraciones, siendo la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) responsable de elaborar informes en el ámbito de la Administración General del Estado<sup>7</sup>.

Poco después, la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público introdujo el concepto de periodo medio de pago como expresión del tiempo de pago de la deuda comercial<sup>8</sup>,

---

<sup>7</sup> Los informes trimestrales de la IGAE recogen el período medio del plazo legal de pago tanto en gastos corrientes como en bienes y servicios, y detallan las operaciones pendientes de pago. Estos informes pueden consultarse en el siguiente enlace:

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/informacionEconomica/Paginas/itplazosPago.aspx>

<sup>8</sup> La información sobre el periodo medio de pago se publica en el siguiente enlace:

<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/PeriodoMedioPago/PeriodoMedioPago.aspx>

publicándose en el ámbito de la Administración General del Estado informes mensuales elaborados por la IGAE<sup>9</sup>.

Como puede comprobarse, la información disponible en materia de morosidad en la contratación pública ha aumentado de manera notable, aunque se han generado nuevos problemas, tales como la fragmentación, complejidad y falta de comprensibilidad de los datos ofrecidos.

La información disponible muestra una ligera tendencia a la reducción de los plazos de pago en el ámbito de la Administración General del Estado, ciertas disparidades entre Comunidades Autónomas<sup>10</sup> y una situación cronificada de mayor morosidad en la Administración Local<sup>11</sup>. A pesar de algunos avances, se percibe una dilación estabilizada de los pagos, lo que permite deducir que, carácter general, existe una morosidad consolidada o de alcance estructural en nuestras Administraciones públicas.

En el ámbito de la Unión Europea no se publican estadísticas oficiales, si bien un grupo de trabajo de la Comisión Europea colabora en la elaboración

---

<sup>9</sup> Los informes mensuales de la IGAE se hallan accesibles en el siguiente enlace:

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/informacionEconomica/Paginas/imperiodopagoproveedores.aspx>

<sup>10</sup> Un ejemplo extremo: en enero de 2020, el periodo medio de pago en Cantabria fue de 127,29 días, una cifra que contrasta en esa misma mensualidad con el promedio de seis días de Extremadura. Adviértase que en este ejemplo extremo es probable la incidencia de las variaciones propias del cierre de cada ejercicio anual. En cualquier caso, los datos, también para estas Comunidades Autónomas, son variables y poco concluyentes.

<sup>11</sup> Un ejemplo reciente se advierte en el mes de mayo de 2020: en la Administración Local, el periodo medio fue de 92,50, mientras que en la Administración central el promedio fue de 30,79 días.

del *European Payment Index*<sup>12</sup>, un estudio privado de periodicidad anual basado en una encuesta entre miles de empresas de 31 países europeos, Rusia y Turquía sobre los plazos de pago en el sector privado —en el que se mide la morosidad de empresas y consumidores— y en el sector público, que a su vez incluye informes específicos de cada país.

Los datos de este estudio muestran que los plazos de pago son más elevados en el sector público que en el sector privado<sup>13</sup>. La morosidad del sector público continúa siendo un problema irresuelto. Así, en el conjunto de países analizados, en 2019 los retrasos se incrementaron respecto al año anterior de 40 a 42 días<sup>14</sup>.

En cuanto a la situación de los plazos de pago en el sector público español, desde 2016 se advierte una evolución favorable, aunque el desempeño español en la materia resulta ostensiblemente peor en comparación con la media europea. En efecto, de acuerdo con la serie de informes *European payment index*, España se sitúa en posiciones bajas junto a países de su entorno como Portugal e Italia<sup>15</sup>, aunque no se advierte una evolución constante en relación con los países del sur de Europa. Así, en los

---

<sup>12</sup> El *European Payment Index* se comenzó a elaborar en 1998 por la empresa consultora Intrum Justitia, que desde 2004 lo realiza en colaboración con la Comisión Europea.

<sup>13</sup> Idéntica conclusión consta en el informe de la Comisión Europea (Dirección General de Empresas), *Review of the effectiveness of European Community legislation in combating late payments de la UE*, 2006.

<sup>14</sup> Vid. Intrum Justitia, *European payment index*, 2019, pág. 4.

<sup>15</sup> En 2014, España se ubicó detrás de Portugal, y en peor posición que España únicamente se situaron Grecia e Italia. Vid. Intrum Justitia, *European payment index*, 2014, pág. 15. En el último año disponible, 2019, el promedio español mejoró al situarse en 56 días, mientras que el italiano, el portugués y el griego fue de 67, 75 y 115 días respectivamente. Recuérdese que el promedio europeo en 2019 es de 42 días. Vid. Intrum Justitia, *European payment index*, 2019.

últimos años la situación española habría evolucionado favorablemente, mientras que años atrás un *paper* de la Comisión Europea basado en los datos contenidos en estos informes concluyó que en la serie 2010-2013 la situación de la morosidad en España se agravó a diferencia de la mejora producida en Italia y Portugal<sup>16</sup>.

En todo caso, estos informes se realizan con una metodología endeble en tanto que se basan en encuestas y no en información administrativa de obtención directa. Su valor radica en la posibilidad de realizar algunas comparaciones diacrónicas y entre países. Además, la ausencia de cifras fehacientes ha sido reconocida incluso por la propia Administración, al menos antes de que se aprobaran las modificaciones normativas que han incrementado la información disponible<sup>17</sup>.

Por otro lado, algunas organizaciones de defensa de los intereses empresariales realizan una labor de control e información en relación con los plazos de pago en la contratación pública. Es el caso de la organización ATA (Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos), que publica informes periódicos. Un informe reciente de ATA comparaba las medias de plazos de pago del primer semestre de 2019 y el cierre de agosto

---

<sup>16</sup> CONNELL, William, “Economic Impact of Late Payments”, *European Economy. Economic Papers*, núm. 531, 2014.

<sup>17</sup> El siguiente informe resulta ilustrativo: “La Administración Pública tampoco es ajena a la morosidad; en el sector público existe un problema de falta de datos fehacientes sobre los tiempos medios de pago en cada una de las administraciones públicas por lo que resulta complicado medir el alcance de la misma. Parece que los ámbitos de mayor incidencia son la sanidad, la defensa y la construcción siendo las administraciones autonómica y local quienes más se retrasan respetándose, por lo general, los plazos en la Administración Central”. Observatorio Pyme, *Informe sobre la morosidad en las operaciones comerciales*, marzo 2010, pág. 7. Accesible en:

<http://www.ipyme.org/Publicaciones/InformeMorosidadOperacionesComerciales.pdf>

de ese mismo año, destacando que “las tres administraciones (local, regional y nacional) incumplen los periodos de pago legales, que se establecen en 30 días aunque en los últimos meses la administración central ha hecho un esfuerzo para reducir esos plazos y ha reducido un 10% su demora”<sup>18</sup>.

También hay que destacar la intensa labor de seguimiento que realiza la Plataforma Multisectorial contra la Morosidad, formada por numerosas organizaciones empresariales. En su informe anual más reciente, publicado en 2019, esta Plataforma concluyó que el plazo medio de pago del sector público en 2018, cifrado en 68 días, supuso un registro superior en tres días al de 2017, lo que representa un empeoramiento que aleja a las Administraciones aún más del plazo legalmente establecido<sup>19</sup>.

Por su parte, el informe elaborado por Informa D&B (filial de CESCE), el periodo medio de pago de las empresas españolas se ha incrementado hasta 93,16 días en el segundo trimestre de 2020, cifra que supera en más de tres días a la del año anterior y que representa el dato más elevado desde el tercer trimestre de 2015, cuando llegaba a 96,09 días<sup>20</sup>. Este repunte coincide con la crisis provocada por la COVID-19, lo que permite

---

<sup>18</sup> Dicho informe puede consultarse en el siguiente enlace: <https://ata.es/wp-content/uploads/2019/11/np-morosidad-primer-semester-a-agosto-2019.pdf>

<sup>19</sup> El informe se encuentra accesible en el siguiente enlace:

<http://pmcm.esinterban.com/files/Informe%20Morosidad%202018%20-%20PMcM%20Final.pdf>

<sup>20</sup> Este informe puede consultarse en el siguiente enlace:

[https://cdn.informa.es/sites/5c1a2fd74c7cb3612da076ea/content\\_entry5c5021510fa1c000c25b51f0/5f169c1ca9ea475ecd1757b3/files/Pagos\\_T22020\\_v2.pdf?1595317276](https://cdn.informa.es/sites/5c1a2fd74c7cb3612da076ea/content_entry5c5021510fa1c000c25b51f0/5f169c1ca9ea475ecd1757b3/files/Pagos_T22020_v2.pdf?1595317276)

intuir que la nueva crisis económica agravará la situación de los plazos de pagos en el sector público.

Pese a que todos estos informes emplean una metodología diversa y cuestionable, sirven para constatar un incumplimiento continuado de los plazos de pago por las Administraciones públicas en el ámbito de la contratación pública, sin perjuicio de que se hayan producido ciertas mejoras en los últimos años.

Ahora bien, la Gran Recesión de 2008 y la nueva crisis provocada por la pandemia han puesto de relieve que la morosidad no se limita a las operaciones comerciales, sino que afecta a otros sectores y formas de actuación administrativa (subvenciones, convenios interadministrativos, etc.). Así, la acción de distintos agentes sociales y su canalización a través de los medios de comunicación han hecho emerger a la realidad nuevas manifestaciones del fenómeno de la morosidad administrativa ajenas al tratamiento imperante ofrecido por el legislador, como se verá a lo largo de este trabajo.

En este sentido resulta ilustradora la labor del Defensor del Pueblo en el marco de su función constitucional de control del poder y defensa de los derechos constitucionales, en tanto en cuanto pone el foco en problemáticas específicas que guardan relación con la morosidad administrativa en obligaciones económicas correlativas a derechos sociales, en ocasiones derivadas de la figura de la subvención. Así, entre otras actuaciones, la institución del Defensor del Pueblo ha recomendado que se priorice la atención a las obligaciones vinculadas al gasto social y que se proporcionen mecanismos a fin de facilitar a las entidades proveedoras o prestatarias de

servicios sociales afectadas por la morosidad de las Administraciones el cobro efectivo de las subvenciones<sup>21</sup>.

En este sentido, es posible afirmar que el problema de la morosidad de la Administración trasciende a su actividad contractual, sin perjuicio de que es en la contratación pública donde tradicionalmente adquiere una mayor relevancia, probablemente por el hecho de que la contratación del sector público representa un magno instrumento para la realización del interés general y su desempeño condiciona incluso el devenir del conjunto de la economía<sup>22</sup>.

El retardo en los pagos de la Administración produce, lógicamente, un grave perjuicio a las empresas contratistas. La consecuencia más grave que puede ocasionar es la insolvencia de la empresa, originada por el elevado

---

<sup>21</sup> Vid. la Recomendación 15/2013, de 5 de marzo, formulada al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a fin de que se establezcan medidas para priorizar la atención al pago de compromisos vinculados al gasto social y facilitar la disponibilidad de recursos económicos de las administraciones públicas, así como la Recomendación 88/2013, de 27 de junio, formulada al Ministerio de Empleo y de Seguridad Social, para que la morosidad de las Administraciones no comprometa la viabilidad de las empresas y entidades prestatarias de servicios públicos de carácter básico. Ambas recomendaciones constan en el Anexo E.1 del Informe Anual a las Cortes Generales (2013).

<sup>22</sup> Hace unas décadas, NIETO detectó un cierto desinterés por la actividad contractual de la Administración: “La contratación administrativa nunca ha merecido la debida atención de los autores, ni de los juristas ni de los políticos, como si de una cuestión marginal se tratase. Y, sin embargo, constituye una de las figuras nucleares de la acción del Estado y, probablemente además, la que de manera más intensa incide en la economía nacional. Para comprobarlo basta pensar que los distintos poderes públicos contratan cada año con los ciudadanos cantidades que superan los dos billones de pesetas. Y, por lo mismo, el uso incorrecto de tan enorme masa monetaria produce unas consecuencias trascendentales. La restricción o ampliación de la contratación pública arrastran inevitablemente una contracción o una expansión de la economía en general”. Vid. NIETO, Alejandro, *La organización del desgobierno*, Ariel, 1984, pág. 97. En cualquier caso, en los últimos lustros la preocupación doctrinal y política por la contratación pública ha ido en aumento y puede decirse que resulta adecuada a su importancia objetiva.

importe y la dependencia económica que generan estas operaciones, especialmente en contextos de crisis económica<sup>23</sup>. La realidad del perjuicio económico que la morosidad administrativa ocasiona a las empresas ha sido puesta de relieve de manera reiterada no sólo por la doctrina, sino también por las propias Administraciones, los textos normativos y por las organizaciones empresariales<sup>24</sup>.

Resulta indiscutible el daño que provoca la morosidad en la situación financiera de las empresas. No en vano, desde una perspectiva económica, la demora deviene en un mecanismo paralelo de financiación de la Administración por las empresas contratistas, pues, como sostiene NIETO, “el retraso del pago supone de hecho un empréstito forzoso tomado del acreedor”<sup>25</sup>.

Pero los efectos de la morosidad en la contratación pública no sólo perjudican a las empresas, sino que también son perniciosos para la Administración pública. Como ha afirmado la doctrina administrativista, la previsibilidad del retraso en el pago al contratista implica una suerte de pago

---

<sup>23</sup> Resulta difícil situar el origen del problema; a principios de los años ochenta, NIETO ya constataba las dificultades de las empresas contratistas: “En la actualidad la falta de líquido es una cuestión de supervivencia. Cada día se arruinan empresas por no cobrar a su tiempo, o con los retrasos previsibles, las cantidades adeudadas por la Administración. En los procedimientos de quiebras y supervisiones de pagos aparecen en los activos de las empresas deudas de la Administración que, liquidadas a tiempo, hubiesen evitado el desastre”. *Vid.* NIETO, *Op. cit.*, pág. 100.

<sup>24</sup> Se ha afirmado la existencia de una relación de causalidad entre morosidad administrativa e insolvencia empresarial, constatando una mayor vulnerabilidad de las empresas de menor tamaño. *Vid.* CONNELL, William, *op. cit.* En cualquier caso, parece difícil alcanzar la conclusión inequívoca de que el retraso en el pago del precio de un contrato público es la única causa o la razón principal de la insolvencia de una empresa.

<sup>25</sup> NIETO, *op. cit.*, pág. 89.

anticipado de intereses de demora mediante su inclusión material en el precio del contrato<sup>26</sup>. Amén de un incremento en el precio, el pago efectivo de los intereses moratorios supone un coste añadido para la Administración, ya que el tipo de interés aplicado suele ser superior al del mercado de deuda pública o la financiación bancaria. Además, el desajuste en los pagos de la Administración puede llegar a desincentivar a algunas empresas a concurrir a concretas licitaciones, con la consecuente pérdida de contratistas potencialmente más competitivos<sup>27</sup>.

Por si fuera poco lo anterior, el pago puntual de las obligaciones económicas puede convertirse en la prestación de una relación material de corrupción entre empresas contratistas y los responsables de la Administración deudora, contribuyendo a deteriorar la confianza en las instituciones públicas y causando el consiguiente coste económico asociado

---

<sup>26</sup> NIETO constata lo siguiente: “El retraso encarece el costo, puesto que los perceptores cargan en el cálculo del precio los intereses de la financiación”. *Op. cit.*, pág. 88. En idéntico sentido, VILLAR PALASÍ afirma que la Administración “sigue comprando más caro que cualquier empresa privada. El viejo privilegio se ha trocado así, como por arte de magia, en una onerosa y exorbitante carga”. VILLAR PALASÍ, José Luis, *Técnicas remotas del Derecho administrativo*, INAP, 2001, pág. 33.

<sup>27</sup> NIETO explicaba así esta consecuencia: “Hay contratos con competencia extranjera que la Administración española nunca puede conseguir porque el contratista acude a quien paga pronto y bien. Aquí, como se ve, la Administración queda desplazada. La ventaja posicional se convierte en desventaja. La acumulación de privilegios se traduce paradójicamente en una inferioridad. La Administración sólo puede operar cuando actúa con monopolio o cuando paga mucho más caro. El sistema está pensado para fuera del mercado. Pero como es el caso que la Administración actúa, cada día más, dentro de él, a la postre siempre sale perdiendo”. NIETO, *op. cit.*, págs. 88-89. En cualquier caso, en la actualidad una explicación como la anterior se antoja menos realista.

a comportamientos administrativos desviados en perjuicio de algunos intereses privados y, por supuesto, del interés general<sup>28</sup>.

Empero, ya se ha dicho que la morosidad también afecta a otras esferas de la Administración, especialmente cuando contrae obligaciones económicas. Esta morosidad se proyecta en numerosas formas de actuación administrativa y áreas sectoriales en las que opera la Administración. Por citar algunos ejemplos de relevancia social, algunos de los cuales serán problematizados en la presente tesis, la morosidad se proyecta en el pago de una beca universitaria, en la concesión de una subvención enmarcada en la prestación de servicios públicos o en el pago del justiprecio en un procedimiento de expropiación forzosa. Desde una perspectiva económica, el retraso de la Administración en el pago de estas obligaciones ocasiona un perjuicio manifiesto a personas titulares de derechos.

En relación con la actividad prestacional, la demora en el cumplimiento de las obligaciones de la Administración puede conllevar la vulneración de derechos sociales y el deterioro de los servicios públicos, por lo que cabe afirmar que la morosidad administrativa también socava la

---

<sup>28</sup> Nuevamente NIETO, uno de los autores más preocupados por describir la realidad de la Administración de un modo crítico y realista, lo explicó con claridad: “Una de las prestaciones más habituales es el tiempo. El particular entrega una dádiva a cambio de tiempo, en unos casos para dilatarlo y en otros para reducirlo. (...) La petición más frecuente es, no obstante, la de la rapidez. La Administración acostumbra a cumplir sus deberes con una lentitud que destroza la economía del acreedor: se concede una licencia de actividades turísticas cuando ya ha pasado la temporada o una pensión de jubilación cuando el funcionario ya ha fallecido, se paga el importe de la obra cuando la empresa constructora ya ha quebrado. En estas condiciones ganar tiempo es vital para el interesado y está dispuesto a entregar una dádiva por ello: no para que se desvíen potestades públicas sino para que se ejerzan con puntualidad”. NIETO, Alejandro, *Corrupción en la España democrática*, Ariel, 1997, pág. 189.

igualdad y la cohesión social, dimensiones consustanciales al Estado Social de Derecho.

El pago retardado de las obligaciones administrativas también conlleva un efecto disuasorio en la actividad convencional y concertada de la Administración que merma la eficacia administrativa en detrimento del interés general, ya que el retraso en los pagos desincentiva a personas y entidades del sector privado a colaborar social o económicamente con la Administración.

Puede añadirse que la morosidad generalizada en el cumplimiento de las obligaciones administrativas, en tanto que déficit institucional arraigado en nuestras Administraciones<sup>29</sup>, acarrea nefastas consecuencias con un doble alcance económico, al incrementar el denominado riesgo país en relación con las inversiones extranjeras, y político, al reducir la percepción de eficacia, la confianza de la ciudadanía en las instituciones y, en suma, la legitimidad del sistema político.

La información disponible permite inferir que la morosidad administrativa no constituye un fenómeno de contornos claros. El retraso en el cumplimiento de las obligaciones administrativas parece enmarcarse en la más amplia cuestión del ritmo temporal de la Administración. De acuerdo con

---

<sup>29</sup> Es difícil situar el origen histórico del problema. Como testimonio literario de la corrupción, NIETO trae a colación un poema castellano, *Rimado de Palacio*, escrito a finales del siglo XIV por Pedro LÓPEZ DE AYALA, que también sirve para ilustrar el alcance histórico de la realidad del retraso en los pagos de la Administración. En el poema, un caballero se presenta en la Corte para reclamar el pago de una deuda reconocida, viéndose compelido a afrontar todo tipo de obstáculos y variantes de corrupción. *Vid.* NIETO, Alejandro, *Corrupción en la España democrática*, *op. cit.*, págs. 7 y ss.

BULLINGER<sup>30</sup>, el ritmo de la Administración burocrática se hallaba en armonía con el ritmo de la sociedad industrial, pero con la irrupción de la “sociedad postindustrial de la información”, acelerada por la competencia y caracterizada por una rápida adaptación de la producción y distribución a las informaciones del mercado, se han producido alteraciones de ritmo que requieren una reforma de la Administración, tópico que no ha dejado de estar presente en la agenda pública durante las últimas décadas.

Desde esta perspectiva, la morosidad administrativa, también cuando ésta se refiere a las obligaciones económicas, puede concebirse como una manifestación inherente al funcionamiento burocrático de la Administración pública. No en vano, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 206/1993<sup>31</sup>, ha señalado la existencia de un retraso estructural asociado al sistema de garantías consustancial a la Administración pública: “En definitiva, se produce siempre, haya o no haya consignación presupuestaria, una demora inercia o institucional, achacable al sistema de garantías para el correcto manejo de los dineros públicos que se traduce en un procedimiento plagado de cautelas, en beneficio de todos, demora pues no imputable a la Administración como persona pública ni a sus agentes. No se trata de una tardanza caprichosa o arbitraria sino que hinca su raíz en razones profundas de los intereses generales a los cuales ha de servir la Administración y en las características objetivables de ésta”. No puede obviarse, pues, que el ritmo de

---

<sup>30</sup> Vid. BULLINGER, Martin, “La Administración, al ritmo de la economía y la sociedad”, *Documentación Administrativa*, núm. 234, 1993, págs. 85-114.

<sup>31</sup> Sentencia 206/1993, de 17 de junio (BOE núm. 171, de 19 de julio de 1993).

la Administración también está asociado a la efectividad de garantías jurídicas inherentes a una Administración pública propia de un Estado de Derecho.

En este mismo sentido, desde un enfoque sociologista, NIETO describió tempranamente los efectos perturbadores de la técnica presupuestaria en la fase de ejecución y liquidación, en particular de la centralización<sup>32</sup>, e identificó una vía de escape en la proliferación de organismos autónomos<sup>33</sup>.

Por otro lado, el histórico privilegio de la Administración consistente en no pagar intereses, al que también se aludirá en esta obra<sup>34</sup>, permite deducir cierta institucionalización del retraso en el cumplimiento de sus obligaciones económicas. Las prácticas resultantes de este inexorable privilegio, pese a su paulatina rectificación y los avances operados en determinados ámbitos

---

<sup>32</sup> “El costo de esta centralización puede imaginarse. El procedimiento de liquidación presupuestaria es la mejor expresión de lo que en el lenguaje popular se entiende peyorativamente como ‘burocratización’. Cada departamento es competente para contraer las obligaciones previstas en los presupuestos. Pero una vez aprobado el gasto y realizada la prestación, se inicia el expediente de ‘ordenación del pago’ que se arrastra durante meses en el Ministerio de Hacienda”. NIETO, Alejandro, *La organización del desgobierno*, *op. cit.*, pág. 87. Como puede fácilmente advertirse, una parte del retraso está asociado al funcionamiento ordinario de la Administración. Y añade NIETO: “La experiencia demuestra que los pagos se demoran durante meses, una vez realizada la prestación. Si no surge ningún tropiezo, hay que calcular entre tres y seis meses a partir del momento en que se ha consumado la prestación, que es el momento en que se inicia el expediente de liquidación. Sin perjuicio de que, si hay dificultades de tesorería, el retraso se alargue durante años”. NIETO, Alejandro, *op. cit.*, pág. 88. En cualquier caso, hoy en día estos plazos se han reducido notablemente.

<sup>33</sup> En efecto, “para evitar los retrasos del Ministerio de Hacienda y del Banco de España se acude a la creación de organismos autónomos –fondos, patronatos– a los que se habilita legalmente para hacer efectivos los pagos con un simple talón sin necesidad de tramitar interminables expedientes de pago. Es decir, que en vez de evitar la disfunción, se crea un mecanismo sucedáneo”. NIETO, Alejandro, *op. cit.*, pág. 101. Esta vía de escape organizativo se conecta con el fenómeno sobradamente analizado de la huida del Derecho administrativo.

<sup>34</sup> *Vid.* el epígrafe III.2 del presente capítulo.

sectoriales, se habrían proyectado a lo largo del tiempo forjando una cultura organizacional en la que la puntualidad de los pagos todavía hoy queda supeditada al albur de la dinámica burocrática, que, entre otros avatares, incluye procedimientos garantistas, prelación y perennes dificultades presupuestarias. En este sentido podría afirmarse que cierto nivel de morosidad resulta inherente a la dinámica de las obligaciones económicas, si bien esta dilación institucionalizada parece dudosamente compatible con el ritmo exponencialmente acelerado de la economía y la sociedad de la información contemporáneas.

La morosidad administrativa tendría así un componente estructural forjado por un entramado de factores históricos (privilegios) e institucionales (garantías). Empero, la observación de la realidad social permite advertir que la morosidad no es sólo un fenómeno estructural, sino que también es extremadamente susceptible a los vaivenes de la coyuntura económica. A este respecto no puede obviarse que en nuestro tiempo la Administración pública es objeto de complejas contradicciones. El paradigma ideológico liberal se ha impuesto sobre quienes defienden la intervención del sector público en la economía, pero esta visión dominante no ha redundado en un retraimiento de la acción pública, sino en la adopción de complejas modalidades de concertación con el sector privado para atender las demandas ciudadanas que permanecen inalterables tanto en las Constituciones como en la conciencia cívica de las sociedades.

En este contexto anida el fenómeno ya aludido de Administración concertada o convencional, en tanto que la Administración sustituye progresivamente su actividad prestacional en sentido estricto por una

progresiva asunción de obligaciones de pago a empresas contratistas, pero también a corporaciones públicas, asociaciones y entidades de la sociedad civil que realizan funciones de interés público e incluso tienen encomendada la efectiva satisfacción de servicios públicos fundamentales.

Esta incesante asunción de obligaciones económicas por la Administración coexiste con la denominada *crisis fiscal del Estado*, cuyo origen no debe remitirse al contexto de la Gran Recesión, sino que tiene raíces más profundas<sup>35</sup>. Ahora bien, la gravedad de la Gran Recesión provocó inéditas dificultades de financiación en algunos países y ha puesto en entredicho la arquitectura económica y monetaria de la Unión Europea<sup>36</sup>, articulándose como respuesta institucional europea, con la colaboración del Fondo Monetario Internacional, una variedad de programas de asistencia financiera, conocidos comúnmente como “rescates”, que España sólo logró eludir parcialmente. Asimismo, esta crisis fiscal en España ha agravado los problemas de alcance sistémico relativos a los sistemas de financiación de las Comunidades Autónomas y las Entidades locales.

Desde esta perspectiva, la morosidad de las Administraciones se presenta como una manifestación más de la crisis fiscal del Estado, que carece de los recursos necesarios para atender puntualmente al pago de sus obligaciones económicas con carácter generalizado. Los datos expuestos

---

<sup>35</sup> Vid. O'CONNOR, James, *La crisis fiscal del Estado*, Península, 1981. Se cita la edición traducida al español, si bien la obra original se publicó en 1973, año en el que el autor ya advirtió la existencia de una crisis fiscal de carácter estructural.

<sup>36</sup> Vid. WRANA, Javier, “Unión monetaria europea: errores en su diseño y propuestas de mejora”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 28, 2012, págs. 46-57.

parecen revelar que los países del sur de Europa pagan con mayor retraso a sus proveedores, advirtiéndose una identidad entre desequilibrio económico estructural y morosidad administrativa que apunta a la creciente relevancia del clivaje centro-periferia en la configuración político-económica de la Unión Europea<sup>37</sup>.

La morosidad de la Administración se configura así como un fenómeno estructural ostensiblemente agravado por el devenir de la economía, sin olvidar que esta coyuntura se halla a su vez condicionada por la estructura económica. Sin duda, la grave crisis económica ocasionada por la pandemia plantea el desafío de evitar un nuevo deterioro de las prácticas de pago en el sector público.

En suma, la morosidad de la Administración es un *fenómeno complejo*, en tanto que es el producto de múltiples factores estructurales — históricos, jurídicos, institucionales, políticos— y coyunturales — económicos— que se hallan entrelazados; y es también un *fenómeno heterogéneo*, ya que el retraso de la Administración no se limita a su actividad contractual.

---

<sup>37</sup> Vid. ÁLVAREZ PERALTA, Ignacio, LUENGO ESCALONILLA, Fernando y UXÓ, Jorge, *Fracturas y crisis en Europa*, Clave intelectual, 2013. Los autores analizan las especializaciones productivas del centro y la periferia que ya existían antes de la crisis y sostienen que el funcionamiento de la Unión Monetaria favoreció la aparición de desequilibrios macroeconómicos.

## II. Justificación, metodología y objetivos

La principal justificación para acometer una investigación científica es la existencia de un problema<sup>38</sup>. La situación anteriormente descrita revela que el retraso de la Administración en el cumplimiento de sus obligaciones, principalmente de sus obligaciones económicas, constituye un fenómeno arraigado en la Administración española que merma la efectividad de los derechos de las personas, deteriora la confianza en las instituciones públicas y supone un lastre para el funcionamiento de la economía.

A pesar de que la morosidad de la Administración, entendida como el retraso de ésta en el cumplimiento de sus obligaciones, se halla presente en muy distintos ámbitos de la realidad social, la atención de los legisladores europeo y español se ha focalizado en la contratación pública, dando lugar a no pocas controversias jurisdiccionales y prescindiendo de una respuesta jurídica integral que aborde otras áreas sectoriales.

La relevancia jurídico-económica del fenómeno de la morosidad en la contratación pública es ya una razón suficiente para emprender una investigación que centre su interés en las normas y problemáticas jurídicas surgidas en la materia<sup>39</sup>. Ahora bien, no abundan las obras monográficas

---

<sup>38</sup> En este sentido, suscribimos las palabras de Luis Díez PICAZO: “Personalmente siempre he creído que lo que llamamos ‘investigación jurídica’ debía tener sentido práctico y suponer una contribución que colaborara con nuestros conciudadanos a tratar de resolverles problemas que a ellos podían preocuparles. Entonces la primera pregunta que habría que hacerse para que una investigación tuviera algún sentido es: ¿tenemos algún problema? ¿Tenemos de verdad un problema?”. *Vid.* SOSA WAGNER, FRANCISCO y FUERTES, MERCEDES, *Conversaciones sobre la Justicia el Derecho y la Universidad. Entrevista a diez maestros*, Marcial Pons, 2009, pág. 60.

<sup>39</sup> Si tenemos en cuenta que la morosidad administrativa tiene un componente estructural, un dato revelador es, sin duda, el volumen de facturación de nuestras Administraciones. A fecha de 30 de abril de 2020, según datos consolidados, el número total de facturas presentadas al

sobre los aspectos jurídicos de la morosidad de la Administración en su actividad contractual. Más atención ha despertado la morosidad empresarial en la doctrina mercantilista, que ha dedicado variados estudios al respecto<sup>40</sup>. La doctrina iusadministrativista, en cambio, no cuenta con excesivos estudios sobre la morosidad de la Administración en su actividad contractual.

La principal obra, dirigida por el profesor RECUERDA GIRELA<sup>41</sup>, supone indudablemente una preciada y excelente aportación en tanto que ofrece una panorámica extensa y rigurosa de la problemática jurídica de la morosidad. Sin embargo, no puede considerarse colmado el tratamiento académico por diversas razones. En primer lugar, por su fecha de publicación, la obra no recoge algunas las normas más relevantes en la materia, entre las que destaca, sin duda, la ya citada Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público; y, por la misma razón, tampoco se hace eco de las últimas soluciones jurisprudenciales.

Por otro lado, se trata de una obra colectiva, lo cual enriquece el análisis al incorporar expertos en cuestiones que, siendo lindantes, pertenecen

---

Punto general de entrada de facturas electrónicas ascendía a 51.971.880 en todas las Administraciones adheridas a este sistema de información, siendo el importe de dichas facturas de 239.865.740.739 euros.

<sup>40</sup> Como obras de referencia sobre el tratamiento jurídico de la morosidad en el sector privado pueden citarse las siguientes: PALAU RAMÍREZ, Felipe y VICIANO PASTOR, Javier, *Tratado sobre la morosidad*, Aranzadi, 2012; y CANDELARIO MACÍAS, María Isabel (Dir.), *Estudios e interpretación práctica de la legislación sobre morosidad*, Tirant Lo Blanc, 2013.

<sup>41</sup> RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Dir.), *La morosidad del sector público en el cumplimiento de sus obligaciones*, Civitas-Thomson Reuters, 2012. La otra obra monográfica, que destaca por la aportación metodológica procedente del Análisis Económico del Derecho, es la siguiente: SORIANO GARCÍA, José Eugenio, *Lucha contra la morosidad y contratación administrativa (grupos de presión, captura del regulador y administración pública ante las relaciones comerciales)*, Iustel, 2006.

a diferentes ramas del Derecho, pero indefectiblemente resta coherencia sistemática al resultado final. Además, aun cuando esta obra colectiva analiza algunas cuestiones que exceden el ámbito de la morosidad en la contratación pública —por ejemplo, los conciertos farmacéuticos—, no prioriza el hallazgo de un tratamiento sistemático depurado de la problemática de la morosidad de la Administración. A este respecto, puede repararse en el título de la obra: “La morosidad del sector público *en el cumplimiento de sus obligaciones*”<sup>42</sup>. Pues bien, pese a que en el título se vincula la morosidad a las *obligaciones*, la obra no ensaya un concepto de obligación y cuando aborda la relación obligatoria ésta se reduce a la figura del contrato<sup>43</sup>.

Una mirada inicial nos ha bastado para advertir que la morosidad de la Administración no se reduce a su actividad contractual, pero la academia no ha ofrecido hasta la fecha ningún estudio con pretensiones de generalidad al respecto. Este vacío doctrinal constituye una de las principales razones que justifican la presente tesis doctoral.

En justicia, hay que decir que sí existe un desarrollo doctrinal depurado y concluyente del concepto de inactividad de la Administración<sup>44</sup>, noción lindante y que en algún caso incluso se superpone a la de morosidad.

---

<sup>42</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>43</sup> Nos referimos, en concreto, al capítulo 3. *Vid.* SOLER-TAPPA, Eduardo y LOMA BARRIE, Jesús, “La relación obligatoria: concepto, sujetos, objeto y procedimiento”, en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Dir.), *La morosidad del sector público en el cumplimiento de sus obligaciones*, Civitas-Thomson Reuters, 2012, págs. 141-211.

<sup>44</sup> *Vid.* GÓMEZ PUENTE, Marcos, *La Inactividad de la Administración*, Aranzadi, 2011.

Como se explicará más adelante<sup>45</sup>, la inactividad y la morosidad son conceptos diferentes, de naturaleza dispar, que reflejan realidades distintas.

En definitiva, existe un problema social —la morosidad de la Administración tiene alcance general y estructural—, existe un problema de investigación —el legislador ha centrado sus esfuerzos en materia de contratación pública, sector no exento de controversias interpretativas, obviando otras realidades— y existe un insuficiente tratamiento doctrinal —la literatura académica se ha ocupado de manera escasa y fragmentada de la realidad de la morosidad administrativa—, de tal forma que consideramos necesario y justificado el desarrollo de la presente investigación.

En relación con la metodología, entendemos por ésta el conjunto de métodos empleados en la investigación. Ciertamente, en cada disciplina científica se utilizan métodos que por sus características resultan más apropiados, pero no se defiende aquí la validez de un único método. En efecto, asumiendo una posición metodológica de carácter pluralista<sup>46</sup>, en la presente tesis doctoral se ha empleado una diversidad de métodos de investigación.

El estudio de la morosidad de la Administración se hace en esta obra desde una perspectiva jurídica o, más concretamente, jurídico-administrativa.

---

<sup>45</sup> *Vid.* el epígrafe I del capítulo II de la presente tesis doctoral.

<sup>46</sup> Hacemos extensible a la ciencia jurídica un planteamiento razonadamente flexible y pluralista. En palabras de DELLA PORTA y KEATING: “Pretendemos demostrar que hay formas de combinar enfoques y métodos, y que para abordar determinados temas es necesario interconectar metodologías. Los debates sobre métodos y enfoques en ciencias sociales nunca se acaban, puesto que cada enfoque aborda una pregunta concreta, y difícilmente llegaremos a una descripción consensuada de la realidad social”. *Vid.* DELLA PORTA, Donatella y KEATING, Michael, *Enfoques y metodologías en las Ciencias Sociales Una perspectiva pluralista*, Akal, 2013, pág. 8.

En este sentido, se ha planteado de manera recurrente si el método del Derecho administrativo o del Derecho público es el mismo que el utilizado en el Derecho privado<sup>47</sup>. Tampoco en este sentido se aboga por la existencia de un método único.

En puridad, en cada disciplina jurídica es preciso distinguir el plano de la metodología académica del plano de la metodología aplicativa. El fundamento que subyace en esta dicotomía evoca la clásica diferenciación entre ciencia o investigación básica e investigación aplicada<sup>48</sup>. DÍEZ SASTRE explica esta distinción en su magnífico estudio metodológico: “Los métodos dirigidos a ordenar la interpretación y toma de decisiones en el Derecho se encuadran en la denominada metodología aplicativa. Junto a ella está la metodología académica, que se ocupa de los métodos que tienen por objetivo la explicación, ordenación e, incluso, elaboración del Derecho”<sup>49</sup>.

Con todo, conviene hacer una aclaración. La metodología aplicativa, a su vez, es frecuentemente utilizada en los trabajos académicos. Cuando la doctrina comenta la metodología aplicativa utilizada por los operadores jurídicos —generalmente, por los órganos jurisdiccionales—, o cuando

---

<sup>47</sup>. GONZÁLEZ PÉREZ en un trabajo ya clásico se posicionó a favor de la existencia de un mismo método: “En efecto, si partimos de la unidad sustancial de la realidad jurídica, si consideramos que no existe diferencia esencial entre la realidad jurídica pública, o, más concretamente, administrativa, y la realidad jurídico-privada, la conclusión no puede ser más que una: la posibilidad de un método único”. *Vid.* GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “El método en el Derecho administrativo”, *Revista de administración pública*, núm. 22, 1957, pág. 30.

<sup>48</sup> Más recientemente, se ha impuesto el concepto de investigación traslacional, como una noción intermedia, pero que sugiere igualmente la idea de aplicación práctica del conocimiento.

<sup>49</sup> DÍEZ SASTRE, Silvia, *La formación de conceptos en el Derecho público. Un estudio de metodología académica: definición, funciones y criterios de formación de los conceptos jurídicos*, Marcial Pons, 2018, pág. 32.

formula criterios aplicativos o interpretativos de las normas jurídicas, lo que está haciendo es emplear una metodología aplicada dentro de un trabajo académico.

De igual forma, la metodología académica no se emplea sólo y siempre en el ámbito académico, sino que el adjetivo académico describe discursos que analizan y explican la realidad jurídica y que también pueden asumir otros operadores jurídicos en función del contexto<sup>50</sup>.

El principal método académico es el método conceptual, que no es exclusivo del ámbito jurídico, aunque en el campo del Derecho adquiera singularidades propias. En un nivel máximo de abstracción, puede decirse que el método conceptual del Derecho administrativo es el propio de la ciencia jurídica. No en vano, la construcción conceptual del Derecho administrativo se ha venido forjando con base en la dogmática del Derecho privado<sup>51</sup>.

En el presente trabajo se ha empleado el método conceptual desde este planteamiento clásico, especialmente en cuanto a la formulación del concepto de obligación administrativa y, también, en relación con la mora, si bien se han tenido en cuenta las exigencias y singularidades propias del Derecho administrativo<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> En palabras de DÍEZ SASTRE, el adjetivo académico hace referencia a “un plano de análisis y de explicación de la realidad que no está orientado directamente a la aplicación del Derecho, sino a la elaboración de teorías que permitan comprender y explicar mejor el funcionamiento del ordenamiento jurídico de una sociedad en un momento dado”. DÍEZ SASTRE, Silvia, *La formación de conceptos en el Derecho público, op. cit.*, pág. 33.

<sup>51</sup> Nos remitimos a las explicaciones y referencias bibliográficas aportadas en el capítulo I de esta obra.

<sup>52</sup> Siguiendo de nuevo a DÍEZ SASTRE: “El Derecho público impone, además, exigencias distintas, vinculadas a la necesidad de dirigir y controlar el ejercicio de poder público, que se

Asimismo, acogiendo un paradigma metodológico de menor clasicismo y mayor actualidad, se ha tenido en cuenta la noción de “concepto clave” al problematizar el concepto de morosidad. Siguiendo de nuevo a DÍEZ SASTRE, los conceptos clave “se centran en la capacidad de identificar nuevas realidades que deben ser objeto de análisis y de apuntar a nuevas perspectivas de observación”<sup>53</sup>, habiéndose “situado a medio camino entre la dogmática jurídica y el análisis sociológico”<sup>54</sup>. El concepto de morosidad que se ha manejado supera las rigideces de otros conceptos lindantes, como el de inactividad, y nos ha permitido analizar nuevas tendencias normativas y problemáticas sectoriales.

Por otro lado, también se ha hecho uso de la noción de sistemática, propia de la dogmática jurídica. En el conjunto de la obra se ha tratado de sistematizar tanto la problemática de la morosidad administrativa como la respuesta jurídica, ya sea expresa o latente. La pretensión sistematizadora se proyecta en la conexión de los conceptos formulados así como en la propia estructura de la obra, compuesta por tres capítulos: el primero, relativo a la obligación administrativa, concebida como presupuesto lógico-formal del

---

proyectan sobre la forma de elaboración de conceptos”. DÍEZ SASTRE, Silvia, *La formación de conceptos en el Derecho público*, op. cit., pág. 31. Conviene traer a colación las implicaciones de la clásica distinción entre Derecho público y Derecho privado en relación con los fundamentos que subyacen en cada categoría y las especiales exigencias organizativas de los sujetos públicos. En efecto, de acuerdo con MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ: “El Derecho público, que se ocupa de todos esos principios y determinaciones sobre la organización y el actuar del Poder público, será así efectivamente esencial para el Estado de Derecho en su especificidad diversa del Derecho privado, como lo será igualmente éste en su aplicación, conforme con las exigencias de las libertades y derechos fundamentales, a las relaciones entre los sujetos privados”. Vid. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “Derecho público y Derecho privado, disyuntiva determinante para el Estado de Derecho”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 26, 2011, pág. 30.

<sup>53</sup> DÍEZ SASTRE, op. cit., pág. 133.

<sup>54</sup> DÍEZ SASTRE, op. cit., pág. 134.

control de la morosidad de la Administración; el segundo capítulo explora la noción de morosidad con carácter general y transversal en relación con el conjunto de la actividad administrativa; y, finalmente, el tercer capítulo desarrolla el estudio de la morosidad en el pago del precio de los contratos públicos, ámbito en el que ha cristalizado una suerte de subsector normativo que también se ha tratado de exponer conforme a criterios sistematizadores.

En cuanto al plano de la metodología aplicativa, el Derecho administrativo demanda métodos específicos que resultan de la propia naturaleza de la disciplina, entendida como un Derecho de equilibrio entre prerrogativas y garantías<sup>55</sup>. Estos métodos, indisolubles de las instituciones y categorías propias del Derecho administrativo, se proyectan de manera natural en la exposición y el examen de las controversias jurídicas y jurisdiccionales analizadas en este trabajo, de manera más intensa en cuanto a la problemática de la morosidad en la contratación pública.

En este trabajo no se ha pretendido expresamente realizar una crítica del Derecho positivo, de la jurisprudencia o de la dogmática respecto del régimen jurídico relativo a la morosidad de la Administración, en la convicción de que el carácter crítico de los estudios académicos debe ser

---

<sup>55</sup> En cualquier caso, como ha advertido RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, “una metodología específicamente jurídico-administrativa tiene que contar con el dato de que la Administración ejerce su discrecionalidad completando y concretando con criterios propios el margen que la norma que dirige su actuación no ha querido programar enteramente”. Es decir, la metodología aplicativa en el Derecho administrativo en la mayoría de los casos trasciende a los problemas interpretativos o de aplicación en sentido estricto. *Vid.* RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *Metodología del Derecho administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa*, Marcial Pons, 2016, pág. 21.

consecuencia del planteamiento metodológico y de los resultados obtenidos<sup>56</sup>. En este sentido, implícitamente se ha asumido el paradigma garantista de FERRAJOLI, en su vertiente de teoría del Derecho, que permite analizar las relaciones jurídicas desde una perspectiva formalista a la vez que verificar la efectividad de los valores y enunciados normativos, lo cual a su vez permite reflexionar críticamente sobre el Derecho vigente<sup>57</sup>. Así, al contrastar la viabilidad de un concepto general de obligación administrativa con la vigencia de distintos regímenes de la mora o los desiguales mecanismos del control en función del ámbito material de la realidad administrativa en cuestión, se coligen aspectos críticos tales como la existencia de asimetrías o respuestas jurídicas diferentes sin razonable justificación.

En cualquier caso, en relación con las concretas controversias abordadas, no se elude la reflexión crítica en el buen entendido de que el Derecho es un saber en sí mismo crítico que opera en el terreno de la razón práctica<sup>58</sup>. No puede obviarse que si se está acometiendo un estudio sobre la

---

<sup>56</sup> Hacemos nuestras las palabras de Andrés GARCÍA INDA: "... la ciencia social no ha de ser 'crítica' para ser auténtica sociología, sino al revés: ha de ser auténtica sociología, esto es, científica, para ser 'crítica'". Vid. GARCÍA INDA, Andrés, "Introducción. La razón del Derecho: entre habitus y campo", en BOURDIEU, Pierre, *Poder, derecho y clases sociales*, Desclée de Brouwer, 2000, pág. 10.

<sup>57</sup> De acuerdo con FERRAJOLI: "Una aproximación semejante no es puramente 'normativista' y tampoco puramente 'realista': la teoría que contribuye a fundar es una teoría de la divergencia entre normatividad y realidad, entre derecho válido y derecho efectivo, uno y otro vigentes". Vid. FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Trotta, 1995, pág. 852. Sin embargo, DE CABO MARTÍN excluye el garantismo de lo que él llama "pensamiento jurídico-crítico" en tanto que esta corriente "se mantiene siempre intrasistema, positiva y ahistórica". DE CABO MARTÍN, Carlos, *Pensamiento crítico, constitucionalismo crítico*, Trotta, 2014, pág. 44.

<sup>58</sup> Vid. GARRORENA MORALES, Ángel, "Cuatro tesis y un corolario sobre el Derecho Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 51, 1997, pág. 54. Asimismo, la crisis de la COVID-19 también interpela a los juristas a identificar

morosidad es porque, obviamente, percibimos ésta como pernicioso para el funcionamiento de la Administración y de la sociedad en su conjunto. De manera que se asume como metodología implícita la verificación del paradigma axiológico de control del poder, de la cláusula de Estado Social y Democrático de Derecho y del modelo constitucional de Administración<sup>59</sup>, considerando que el objetivo de eliminar las inmunidades del poder resulta inherente al desarrollo de la disciplina académica del Derecho administrativo<sup>60</sup>.

Finalmente, también se ha hecho uso, de manera secundaria, de la interdisciplinariedad como metodología complementaria en algunos apartados de la obra. Siendo una obra jurídico-administrativa, de manera auxiliar se han relacionado algunas problemáticas con disciplinas afines pertenecientes tanto al Derecho público como al Derecho privado, pero también, secundariamente, con otras disciplinas como la filosofía del derecho o las ciencias sociales.

En suma, asumiendo una perspectiva pluralista, se han empleado metodologías académicas como el método conceptual y la sistemática jurídica para la formulación y ordenación de conceptos propios de la dogmática, se ha

---

vulneraciones de derechos en la aplicación del nuevo “Derecho de la Emergencia”. *Vid.* SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Zulima, “La emergencia sanitaria COVID-19: retos para los Estados y los juristas”, en JIMÉNEZ GUANIPA, Henry y ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol (Coords.), *La emergencia sanitaria COVID-19 a la luz de la emergencia climática Retos y oportunidades*, Heinrich Böll Stiftung, 2020, págs. 241-249.

<sup>59</sup> No en vano, como concluye ARROYO JIMÉNEZ, “esclarecer la dinámica de la vinculación constitucional del derecho administrativo es, ante todo, un reto metodológico”. *Vid.* ARROYO JIMÉNEZ, Luis, “Derecho administrativo y Constitución española”, *Revista de administración pública*, núm. 209, 2019, pág. 174.

<sup>60</sup> *Vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*, Civitas, 2016.

aceptado la viabilidad de un concepto clave al abordar la noción de morosidad, se han utilizado metodologías aplicativas propias del Derecho administrativo para analizar casos y se han asumido implícitamente paradigmas metodológicos como el garantismo o la interdisciplinariedad.

En cualquier caso, asumiendo la flexibilidad como principio metodológico y sin perjuicio de que las metodologías hayan acabado por moldear el propio objeto y los resultados obtenidos, se ha pretendido que las metodologías empleadas respondan a las singulares exigencias del objeto científico. A fin de cuentas, la distinción entre ciencia y método es siempre difusa, también en el Derecho administrativo, como concluye NIETO<sup>61</sup>: “La lectura cronológicamente secuencial de las obras de Derecho administrativo nos permite entender la brillante paradoja de que ‘la ciencia no es, a la postre, sino método’”.

Finalmente, en la presente investigación se ha planteado, como objetivo general, analizar y sistematizar la problemática jurídica relativa a la morosidad de la Administración en todas sus formas y ámbitos de actuación a fin de comprender la respuesta jurídica, advertir los factores que inciden en dicha morosidad y detectar deficiencias dogmáticas, aplicativas e interpretativas del Derecho español en la materia.

Derivados del objetivo general, se ha pretendido cumplir una serie de objetivos específicos. En primer lugar, se ha tratado de ensayar un concepto

---

<sup>61</sup> Vid. NIETO, Alejandro, *Las Limitaciones del conocimiento jurídico*, Trotta, Madrid, 2003, pág. 23.

de obligación administrativa que permita, entre otras potencialidades, generalizar y homogeneizar el control de la morosidad administrativa.

En segundo término, se ha buscado exponer el tratamiento jurídico que, de manera clásica o tradicional, se ha proporcionado a la actuación retardada de la Administración, así como vislumbrar el concepto y régimen jurídico de la mora en el cumplimiento de las obligaciones económicas de la Administración, prestando atención a los diversos regímenes especiales.

En tercer lugar, en esta investigación se ha perseguido actualizar la mirada jurídica a la problemática de la morosidad, detectando tendencias normativas latentes y analizando ámbitos sectoriales que no suelen hilvanarse en estudios integrales.

Otro objetivo específico ha sido el de examinar el subsector normativo orientado a la lucha contra la morosidad en la contratación pública, sistematizando los conceptos y mecanismos de control y abordando concretas controversias de naturaleza aplicativa e interpretativa.

Por último, a la luz de los objetivos anteriores, se han explorado soluciones dogmáticas y de política jurídica orientadas a la finalidad práctica de erradicar o reducir la morosidad de la Administración, de manera que la presente tesis no sólo intenta contribuir al desarrollo epistemológico del Derecho administrativo en tanto que disciplina académica, sino también transferir líneas interpretativas o de reforma normativa con eminente sentido práctico.



## CONCLUSIONS

This research paper covers multiple doctrinal issues and interpretative matters with a practical transcendence over the late payments incurred by the Spanish Public Administration. The main contribution of this thesis lies in its very same structure: controlling the late payment practices of the Administration anticipates the existence of obligations (chapter 1); late payment is projected onto the performance of the Administration as a whole (chapter 2); and it is in the sphere of public procurement where an entire regulating subsector battling late payments has emerged, posing quite a handful of controversies in terms of application (chapter 3). The most relevant conclusions are detailed below:

### **1. The appearance of a concept such as administrative obligation can contribute to generalizing and homogenizing the legal regulation of late payment in the Public Administration.**

Administrative obligation constitutes the logical-legal prerequisite of late payment regulation, and ultimately of the enforcement of default over economic obligations in particular. Obligations may be subject to deadlines, which facilitates monitoring their fulfilment.

Even though doctrine-wise it has passed almost unnoticed, administrative obligation is a latent concept in the legal system: it plays a

decisive role for the proper operation of “Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa”; the subtype of economic obligations is crucial when it comes to budgetary legislation and the economic activities of the state sector; and the obligation also lies in the countless activities the Administration extends to.

Obligation is a supraconcept rooted in Private law. On the premise of this dogmatic background and the legal-administrative materials where it is engrained, it becomes useful to formulate a concept of obligation affecting the Administration governed by public law with the purpose of understanding the legal reality of late payment and moving towards its effective regulation.

## **2. The duties of the Administration are different from its obligations for their greater sense of broadness or vagueness.**

Despite being more abstract, the duties of the Administration also have a legal ground and failure of compliance is subject to legal regulation. More specifically, the regulation of the Administration’s inactivity covers both the neglect of duties and obligations. There is a gradual difference in terms of enforceability between duties and obligations. While the enforcement of obligations is fully granted, the materialization of duties requires an evaluation of the circumstances surrounding each case and carrying out added interpretative operations.

It should be acknowledged that there are real administrative obligations contemplated by law lacking a correlative subjective right.

Therefore, obligations and duties are not different because of their origin or because of the potential existence of correlative subjective rights. From the perspective of legally regulating inactivity, it becomes necessary to reinforce the active legal standing within the Administrative Justice to make progress in the effective fulfilment of obligations and duties by the Administration.

**3. The distinction between the obligations and duties of the Administration entails other potentialities such as the realization of the principle of legal certainty or the enforceability of social rights.**

The delimitation of concepts such as obligation and duty is not only useful to tackle the issue of late payment, but also to put into practice other actions related to legal certainty over the enforceability of benefits granted by the Administration. The categories of obligation and duty create certainty over the real level of legal binding held by the Administration.

Assuming a protective paradigm, it is safe to assume that the effective enforcement of social rights requires the effective attribution of correlative obligations and duties to the Administration. In the administrative activity oriented towards granting social rights, obligations and duties coexist. The legislator can analyse the extent to which social rights can be exercised depending on the variable attribution of obligations and duties. This distinction can also give room to legal activism when the level of fulfilment of an obligation becomes insufficient.

**4. Late payment incurred by the Administration can be conceived as a key concept, with dogmatic and sociological implications, lacking the strictness of the concept of inactivity.**

Inactivity is a legal concept that becomes extremely adequate from the perspective of legal regulation. Besides, it comprises both obligations and duties and highlights failure to comply with obligations and duties. On the contrary, late payment is a concept that allows for a more extensive regulation, not only on a legal, but on an organizational basis. Regulating late payment focuses only on obligations, particularly those with an economic nature, and pays special attention to delays incurred by the Administration.

From the standpoint of legal regulation, late payment represents a fraction of the regulation of inactivity. However, generally speaking, one could argue that late payment is a much broader concept than that of inactivity. The concept of late payment is also a tool to analyse the performance of the Administration from a social perspective.

**5. The concept of default by the Administration can be inferred from the general system contemplated in budget legislation, without legal reasons that justify the existence of differentiated special systems converging.**

The general legal system governing default by the Administration in its fulfilment of economic obligations is found in budget legislation and allows the extraction of some ideas from its particular concept of default, such

as the need of written appeal and the estimation of default interests as stated by legal interest. The enforceability of written appeals becomes an incontestable requirement that undermines the legal-economic position of the Administration's creditors.

The General Budgetary Law itself refers to the specific systems in the field of taxation, that is administrative procurement and compulsory expropriation, where the position of the creditor is reinforced. Still, in all scenarios we are faced with the same conceptual reality: the economic obligations of the Administration. The configuration of special systems does not obey to rationalizing parameters or premeditated systematization, but rather finds its origin in historic avatars or circumstances beyond the realm of legality.

The Administration's default system noticeably involves favouring contractors in its contractual activity against other creditors of the Administration resulting from a wide range of legal endeavours. As a paradigmatic scenario, the case law solution to the controversy affecting the interest system of pharmaceutical agreements represents a comparative aggravation with regard to the treatment given by the legislator to the creditors of the Administration.

**6. Some regulatory trends developed in the last decade give room to the appearance of a legal, organizational, and structural regulating tool over late payments in the Administration.**

The classic treatment to battle late payments in the Administration, which revolves around the triad of inactivity, administrative silence, and financial liability, is impregnated by a type of legal subjectivity that does not exhaust the opportunities for regulation. On the grounds of different approaches and contexts, the appearance of regulatory strategies establishing several objective control mechanisms over late payments incurred by the Administration and complementing the classical treatment becomes very evident.

The plan to eradicate late payment in public administrations is the ultimate expression of such evolution, but there are also other latent strategies, such as the system securing payment deadlines over the obligations of the Administration implemented by the Junta de Andalucía or the system guaranteeing the exhaustion of the maximum time allotted to access health benefits. This one can actually be conceived as a paradigmatic technique oriented towards the regulation of late payment by the Administration.

**7. Late payment incurred by the Administration is the result of a complex convergence of legal, economic, institutional, organizational, and procedural factors.**

The study of sectoral issues reveals late payment to be a multicausal problem. In each sectoral area several factors overlap, even when one appears to be more deciding than the other. In legal aid it becomes apparent that there is a deficient organizational configuration of the public sector. There is a consensus around the lack of funding of the System for Personal Autonomy

and Care of Dependent Adults (“Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia”). Regarding the payment of the benefits derived from the Temporary Redundancy Plan (“Expedientes de Regulación Temporal de Empleo”), the decision was to increment the number of public workers attached to the Public Employment Service.

The issue of late payment is also sensitive to the contexts of economic crisis. Besides, the historic privileges of the Public Tax Administration might have had an impact on the organizational culture of the Public Administration. Late payment by the Administration in fulfilling its obligations is quite evidently and directly related with the design of administrative procedures. This can be easily confirmed by analysing the late payment of college grants, where the introduction of the variable amount system has resulted in added delays in payments.

Actions oriented towards simplifying the administrative procedures should be linked to the measures taken against late payment. At the same time, establishing procedures in the administrative activity, including the internal, constitutes an efficient measure to eradicate late payment by the Administration. Even though Budgetary Law and regulations of public spending contemplate the control systems and guarantees of a State under the rule of law, it is also possible to apply the paradigm of administrative simplification in this realm.

**8. The approach of the European Directive by means of which measures against late payment in commercial operations are taken, also**

**ratified by the Spanish transposing legislation, when establishing a common treatment for the public and private sector, becomes inadequate to respond to the demands and singularities of the Public Administration.**

The Directives of the European Union in terms of late payment have intended to keep the internal market running, which explains the common legal treatment given to late payments incurred by companies and administrations on the basis of the concept of commercial operations.

But the battle against late payment by the Administration in its contractual activity, particularly in the continental system, requires a very specific approach. The Spanish legislator has tried to pay attention to these legal-administrative demands, but he has been beaten by time and conditioned by the initial approach of the European Directive.

**9. Legislating against late payment in public procurement represents an efficient strategy to eradicate late payment in the Administration.**

Even when improvements in payment deadlines are not entirely conclusive, the truth is that the emergence of a whole regulating subsector in the sphere of public procurement oriented towards eradicating late payment deserves recognition.

This legislation addresses the problem of late payment from several perspectives: the payment deadlines have been progressively reduced, the acceptance or verification procedure of obligations has been regulated, new

procedural measures reinforcing the jurisdictional protection of the contractor have been established and a situational and structural financial control system has been implemented.

More specifically, the establishment of a legal-financial control system is an essential tool for the eradication of late payment by the Administration in the fulfilment of its economic obligations. The structural control system configured by the legislator in the sphere of public procurement constitutes a valuable experience that highlights the need to pursue structural reforms that address the issue of late payment by the Administration.

**10. The extraordinary payment mechanisms to suppliers, born under the framework of Anticrisis Law, have incorporated incentives that contradict the spirit of the European Directive against late payment and deteriorate legal certainty.**

The Great Recession of 2008 exposed the brutal impact of the economic situation on late payment by the Administration in meeting its economic obligations. Great deal of the regulatory reforms carried out to tackle the issue of late payment would make no sense without this context of crisis.

Even when high numbers in commercial debt urge to adopt special measures, such should not result in the violation of essential aspects in the general legislation, as they're the materialization of monumental legal

achievements in the process of battling late payment by the Administration. Case law has not made any protective interpretation of the legislation against late payment. A protective interpretation prevents from making payment offers in exchange for eliminating default interests. The cumulative experience must be an incentive to avoid the temptation of retaking exceptional measures in face of the new economic crisis derived from COVID-19.

**11. The legal control mechanisms of late payment by the Administration become insufficient to guarantee the enforcement of the contractor's rights.**

The issue of the captured contractor exposes the lack of incentive to take the controversies in terms of late payment to court. The procedure to execute the debts of public administrations contains relevant specificities that facilitate the access to the Administrative Justice for creditors and strengthen their procedural position. It is however difficult to avoid the expensive development of a process in the contentious-administrative jurisdiction. Besides, the system of abusive clauses and legal actions in terms of late payment in public procurement suffers from a deficient legislative technique.

Therefore, it seems reasonable to explore other possibilities that strengthen creditors in claiming debts and abusive practices in payments by the Administration, such as the execution of collective actions, the implementation of dispute-resolution mechanisms beyond the legal system, the development of technological solutions —public smart contracts,

blockchain—, or, granted the appropriate guarantees, the improvement of sanctioning methods.

**12. The profuse attention that the legislator has paid to late payment by the Administration in its contractual activity contrasts with the passivity shown in other sectoral areas.**

Late payment is not an exclusive phenomenon of the public procurement sphere. Some reasons that explain why the legislator is focused on public procurement are the special relevance of this sector or the efficiency of lobbies.

Late payment has an impact on many other sectors of reality, as proven by the study of some specific predicaments. There are no objective legal reasons for the legislator to privilege creditors of economic obligations arisen in a specific sphere of administrative activity.

Consequently, on the basis of the constitutional principles and ends of public administrations, and even projecting the principle of equal treatment, it is safe to acknowledge the need for the battle against late payment to spread to the entire administrative network. The development of the system securing payment deadlines over the obligations of the Junta de Andalucía serves as a confirmation of the hypothesis shaping this paper.

**13. Eradicating late payment by the Administration requires the implementation of multidimensional regulatory strategies that include, at least, budgetary measures and financial and accounting control systems, innovations and organizational improvements, breakthroughs in terms of transparency and simplification of administrative procedures, a protective default regulation and the extension of faster claim actions.**

The cumulative experience in the battle against late payment, specially circumscribed to the public procurement field, confirms that the measures focused on a single legislative or administrative intervention area are rendered insufficient. Late payment is a multicausal phenomenon, and as such it should be addressed by the legislator.

The regulatory evolution in the public procurement sector has a paradigmatic nature. Not only has Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, been amended in several occasions, but subsequent regulations that tackle other dimensions of the late payment issue in the Administration have been approved.

**14. In light of the forementioned conclusions, it becomes apparent that the Spanish legislator needs to approve an integral law establishing homogenous measures against late payment in the Administration with regards to the extent of economic obligations.**

The core measures should consist in the introduction of a common payment deadline for all economic obligations of the Administration and in the identical regulation of default interests, specifying the dies a quo depending on the material scope of the obligations, eliminating or increasing flexibility of appeal requirements in all cases and configuring a unique simplified procedure for debt claim.

This integral law should comprise budgetary measures and financial and accounting control methods to the end of articulating a structural and multidimensional regulating system that covers all sectors of reality where the administrative action takes place.

Even more so, the proposal is for this law to include a final disposition that amends Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, adding a new act 13 bis that defines the concept of administrative obligation, expressly establishing the submission of economic obligations to the suggested integral law against late payment, demarcating from other related concepts and even explicitly stating control of late payment by the Administration in its obligations to act.

This law would operate on an ordinary basis and in compliance with Art. 149.1.18°, constitutionally grounded, without prejudice to the autonomic competencies in budgetary matters, extending its subjective scope to the entire public sector.



## BIBLIOGRAFÍA

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, *El recurso contra la inactividad de la Administración en la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Marcial Pons, 2001.

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç y NETTEL BARRERA, Alina del Carmen, “La responsabilidad patrimonial por inactividad de la Administración”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.), *La Responsabilidad patrimonial de la Administración pública*, Tirant lo Blanch, 2009.

ALBIOL ORTUÑO, Mónica, “Especialidades de los procedimientos de ERTE por el COVID-19”, *Diario La Ley*, núm. 9604, 2020.

ALFONSO GALÁN, Rosa María, *Los intereses por retraso o demora a favor de la Hacienda Pública*, Dykinson, 1998.

ALONSO PELEGRÍN, Emiliano, *El lobby en la Unión Europea: manual sobre el buen uso de Bruselas*, ESIC, 1995.

ÁLVAREZ OLALLA, María del Pilar, “El nuevo plazo de cumplimiento de las operaciones comerciales entre empresas: ¿Una infracción de las exigencias de la Directiva? Comentario a la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004 de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales”, *Aranzadi Civil: Revista Doctrinal*, núm. 6, 2010, págs. 23-32.

ÁLVAREZ PERALTA, Ignacio, LUENGO ESCALONILLA, Fernando y UXÓ, Jorge, *Fracturas y crisis en Europa*, Clave intelectual, 2013.

ANDRÉS LLAMAS, Miguel Ángel, “El expediente administrativo electrónico y su incidencia en el control judicial de la actuación administrativa”, en BUENO DE MATA, Federico (Coord.), *FODERTICS: estudios sobre derecho y nuevas tecnologías*, Andavira, 2012, págs. 43-52.

ANDRÉS LLAMAS, MIGUEL ÁNGEL, “El método 365/360 de cálculo de intereses en contratos de préstamo con consumidores: una propuesta de control judicial de abusividad”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 11, 2014, págs. 191-200.

ANDRÉS LLAMAS, Miguel Ángel, “Vicisitudes y perspectivas del nuevo derecho a no aportar documentos que obren en poder de las administraciones

públicas”, en CARRIZO GONZÁLEZ-CASTELL, *Estudios actuales en derecho y ciencia política: 2º. Encuentro INCIJUP*, Andavira, 2013, págs. 241-253.

APARISI APARISI, María del Carmen, “Implantación de la factura electrónica en las Administraciones Públicas”, *Revista de Derecho Local El Derecho*, núm. 28, 2015.

ARENAS MENDOZA, Hugo Andrés, *Responsabilidad y procedimiento: las dilaciones indebidas procedimentales*, Ratio Legis, 2013.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar, “Contrato y poder público. La figura del contrato administrativo en el derecho español y europeo”, en CASSAGNE, Juan Carlos (coord.), *Derecho administrativo: obra colectiva en homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, Abeledo-Perrot: 1998, págs. 867-902.

ARROYO JIMÉNEZ, Luis, “Derecho administrativo y Constitución española”, *Revista de administración pública*, núm. 209, 2019, págs. 145-174.

ARZOZ SANTIESTEBAN, Xabier, *El silencio administrativo. Análisis constitucional y administrativo*, Wolters Kluwer, 2019.

ASÍS ROIG, Rafael de, *Deberes y obligaciones en la Constitución*, Centro de Estudios constitucionales, 1991.

AVEZUELA CÁRCEL, Jesús, “La responsabilidad patrimonial de la Administración por los efectos de la morosidad”, en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Dir.), *La morosidad del sector público en el cumplimiento de sus obligaciones*, Civitas-Thomson Reuters, 2012, págs. 847-864.

AYALA MUÑOZ, José María, “La Ley 15/2010, de 5 de julio: ¿un nuevo procedimiento judicial para demandar a la Administración pública en caso de morosidad?”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 18, 2010, pág. 2680.

BACHRACH, Peter. y BARATZ, Morton S., *Power and Poverty: Theory and Practice*, Oxford University Press, 1970.

BALLESTEROS MOFFA, Luis Ángel, *Origen y evolución histórico-normativa del privilegio de inembargabilidad de los bienes y derechos públicos*, Universidad de León, 2000.

BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel, *Los desafíos de la Justicia contencioso-administrativa del siglo XXI*, Tirant lo Blanch, 2013.

BARAONA GONZÁLEZ, Jorge, *El retraso en el cumplimiento de las obligaciones*, Dykinson, 1998.

BELTRÁN DE HEREDIA Y ONÍS, Pablo, *La obligación (concepto, estructura y fuentes)*, Editorial Revista de Derecho Privado, 1989.

BLANCH NOUGUÉS, Juan Manuel, “Reflexiones en torno al interés jurídico del tributo y del Derecho fiscal romano”, en FERNÁNDEZ DE BUJÁN, Antonio, GEREZ KRAEMER, Gabriel y MALAVE OSUNA, Belén (coeds.), *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano*, Dykinson, 2011, págs. 115-150.

BLANCO OYALA, Francisco, “Las demoras en los pagos en la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 126, 1995, págs. 87-91.

BLANCO PÉREZ-RUBIO, Lourdes, “Obligaciones de medios y obligaciones de resultado: ¿tiene relevancia jurídica su distinción?”, *Cuadernos de derecho transnacional*, vol. 6, núm. 2, 2014, págs. 50-74.

BLANQUE REY, Lucas, “La lesión del derecho de crédito”, en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel, *La morosidad del sector público en el cumplimiento de sus obligaciones*, Civitas, 2012, págs. 439-469.

BLANQUER, David (coord.), *COVID-19 y Derecho público (durante el estado de alarma y más allá)*, Tirant lo Blanch, 2020.

BOIX PALOP, Andrés, “Los algoritmos son reglamentos: La necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la administración para la adopción de decisiones”, *Revista de Derecho Público: teoría y método*, núm.1, 2020, págs. 223-269.

BUCHER, Eugen, “La diversidad de significados de Schuldverhältnis (relación obligatoria) en el Código Civil alemán y las tradicionales fuentes extralegales de las obligaciones”, *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 4, 2006.

BULLINGER, Martin, “La Administración, al ritmo de la economía y la sociedad”, *Documentación Administrativa*, núm. 234, 1993, págs. 85-114.

BUSTILLO BOLADO, Roberto, *Convenios y contratos administrativos: transacción, arbitraje y terminación convencional del procedimiento*, Aranzadi, 2001.

CALVO VÉRGEZ, Juan, “La implantación de la factura electrónica y del registro contable de facturas en el ámbito del sector público: ¿un paso

adelante en la lucha contra la morosidad?”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 1, 2014, págs. 221-236.

CANDELARIO MACÍAS, María Isabel (Dir.), *Estudios e interpretación práctica de la legislación sobre morosidad*, Tirant Lo Blanc, 2013.

CAPELLA, Juan Ramón, “Derechos, deberes: la cuestión del método de análisis”, en ESTÉVEZ ARAÚJO, José A. (ed.), *El libro de los deberes. Las debilidades e insuficiencias de la estrategia de los derechos*, Trotta, 2013.

CAPELLA, Juan Ramón, *Fruta prohibida. Una aproximación histórico-teorética al estudio del derecho y del estado*, Trotta, 2008.

CAPELLA Juan Ramón, “Simone Weil y la primacía de los deberes”, *Archipiélago: Cuadernos de crítica de la cultura*, núm. 43, 2000, págs. 46-51.

CARNELLI, Lorenzo, *Tiempo y Derecho*, Librería Jurídica Valerio Abeledo, 1952.

CARRÍO, Genaro R., *Sobre el concepto de deber jurídico*, Abeledo-Perrot, 1966.

CASTÁN TOBEÑAS, José, *Derecho civil español, común y foral. T. 3, Derecho de obligaciones: la obligación y el contrato en general*, Reus, 1967.

CASTRO Y BRAVO, Federico de, *El negocio jurídico*, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1967.

CAYÓN DE LAS CUEVAS, Joaquín, “La protección del paciente ante el fenómeno de las listas de espera”, *Derecho y salud*, vol. 19, núm. extra 1, 2010, págs. 57-73.

CIERCO SEIRA, César, “Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 19, 2008.

COING, Helmut, *Derecho privado europeo*, Fundación Cultural del Notariado, 1996.

CONNELL, William, “Economic Impact of Late Payments”, *European Economy. Economic Papers*, núm. 531, 2014.

COSTA CAMPÍ, María Teresa, “Sobre la Ley general de la estabilidad presupuestaria”, *Revista Española de Control Externo*, Vol. 4, núm. 10, 2002, págs. 15-30.

DALLI, María, *Acceso a la asistencia sanitaria y derecho a la salud. El Sistema Nacional de Salud español*, Tirant lo blanch, 2019.

DE CABO MARTÍN, Carlos, *Pensamiento crítico, constitucionalismo crítico*, Trotta, 2014.

DE LA CRUZ FERRER, Juan, “Naturaleza contractual de los conciertos farmacéuticos”, *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 195, 2018, págs. 31-65.

DE LA CRUZ FERRER, Juan, “Repercusiones de la mora de la Administración sobre las oficinas de farmacia en el contexto de los conciertos farmacéuticos y del Sistema Nacional de Salud”, en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (dir.), *La morosidad del sector público en el cumplimiento de sus obligaciones*, Thomson Reuters, 2012, págs. 959-988.

DE LA CUÉTARA, Juan Miguel, *Las potestades administrativas*, Tecnos, 1986,

DE LA PUEBLA PINILLA, Ana, “ERTE por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción derivada del COVID-19”, en ARAGÓN GÓMEZ, Cristina (coord.), *Impacto del COVID-19 en materia laboral y de Seguridad Social*, Ediciones Francis Lefebvre, 2020. págs. 69-80.

DELGADO Y MARTÍN, Eleuterio, *Contratos administrativos: tomo I (apéndice de jurisprudencia por ARRIAGA Y DEL ARCO, Federico)*, Topografía de los Hijos de M. G. Hernández, 1899.

DELLA PORTA, Donatella y KEATING, Michael, *Enfoques y metodologías en las Ciencias Sociales Una perspectiva pluralista*, Akal, 2013.

DE LORA, PABLO, *Memoria y frontera: El desafío de los derechos humanos*, Alianza, 2006.

DÍAZ GARCÍA, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, 1981.

DÍAZ LEMA, José Manuel, “Contratos públicos versus contratos administrativos: ¿es conveniente mantener la duplicidad de la ley de contratos del sector público?”, *Revista española de derecho administrativo*, núm. 141, 2009, págs. 5-42.

DIEGO, Felipe Clemente, *Curso elemental de derecho civil español, común y foral. T. 4*, Librería General de Victoriano Suárez, 1919.

DIEGO DíEZ, Luis Alfredo, *Prescripción y caducidad en el Derecho administrativo sancionador*, Bosch, 2009.

DÍEZ-PICAZO, Luis, *Experiencias jurídicas y Teoría del Derecho*, Ariel, 1993.

DÍEZ-PICAZO, Luis y GULLÓN, Antonio, *Sistema de Derecho Civil, Vol. II, Tomo 1. El contrato en general. La relación obligatoria*, Tecnos, 2016.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Gema, *La mora y la responsabilidad contractual*, Civitas, 1996.

DÍEZ SASTRE, Silvia, *La formación de conceptos en el Derecho público. Un estudio de metodología académica: definición, funciones y criterios de formación de los conceptos jurídicos*, Marcial Pons, 2018.

DOMAT, Jean, *Derecho público. T. I, Tratado de las leyes y libro preliminar*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985.

D'ORS, Álvaro, *Derecho Privado Romano*, Eunsa, 2004.

DOU Y BASSOLS, Ramón Lázaro de, *Instituciones del derecho público general de España con noticia particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier estado*, tomo V, Banchs, 1975.

DURÁN BERNARDINO, Manuela, “La incidencia de las últimas reformas en materia de dependencia: ¿sostenibilidad o destrucción del sistema?”, *Revista de información laboral*, núm. 5, 2015, págs. 65-87.

EDUARDO ESTÉVEZ, Ángel, “Cesión de créditos futuros en los contratos del sector público: ¿Régimen particular en los contratos administrativos o mera cuestión de derecho privado?”, *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 118, 2012, págs. 66-73.

ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de Derecho administrativo*, vol. 1, Tecnos, 1986.

ENTRENA CUESTA, Rafael, “Responsabilidad e inactividad de la administración: notas para un intento de reelaboración”, en SOSA WAGNER, Francisco (coord.), *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo (vol. 1)*, Tirant lo Blanch, 2000, págs. 1215-1228.

ESTÉVEZ ARAÚJO, José A., *El libro de los deberes. Las debilidades e insuficiencias de la estrategia de los derechos*, Trotta, 2013.

FARIA, José Eduardo, *El derecho en la economía globalizada*, Trotta, 2001.

FAYA BARRIOS, Antonio Luis, “El contrato de obras”, en GALLEGO CÓRCOLES, Isabel y GAMERO CASADO, Eduardo (coord.), *Tratado de contratos del sector público*, Vol. 3, Tirant lo Blanch, 2018, págs. 2411-2453.

FERNÁNDEZ CAMPOS, Juan Antonio, “La imposibilidad de cumplimiento de la prestación debida”, *Anales de derecho*, núm. 20, 2002, págs. 35-54.

FERNÁNDEZ DE BUJÁN, Antonio, *Derecho Privado Romano*, Iustel, 2011.

FERNÁNDEZ DE BUJÁN, Antonio, GEREZ KRAEMER, Gabriel y MALAVE OSUNA, Belén (coeds.), *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano*, Dykinson, 2011.

FERNÁNDEZ LLERA, Roberto, GARCÍA VALIÑAS, María Ángeles, CANTARERO PRIETO, David y PASCUAL SÁEZ, Marta, “Factores determinantes del endeudamiento de los entes locales. Una aplicación al caso español”, *XI Encuentro de Economía Pública. Los retos de la descentralización fiscal ante la globalización*, 2004.

FERNÁNDEZ RANCAÑO, Alfredo y GUERRERO RODRIGÁLVAREZ, Marta, “La novación y la negociación de las deudas”, en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Dir.), *La morosidad del sector público en el cumplimiento de sus obligaciones*, Civitas-Thomson Reuters, 2012, págs. 387-438.

FERNÁNDEZ STEINKO, Armando, “¿Cómo se malversan los caudales públicos en España?”, *Revista internacional de transparencia e integridad*, núm. 5, 2017.

FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Trotta, 1995.

FERRAJOLI, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 1. Teoría del derecho*, Trotta, 2016.

FERRAJOLI, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia 2. Teoría de la democracia*, Trotta, 2016.

FERRAJOLI, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia 3. La sintaxis del derecho*, Trotta, 2011.

FONDEVILA ANTOLÍN, Jorge, “Algunas cuestiones problemáticas en la aplicación de la devolución parcial de la paga extraordinaria a los empleados públicos, prevista en la Ley 36/2014 LGPEC”, *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 4, 2015, págs. 406-414.

GALÁN GALÁN, Alfredo y PRIETO ROMERO, Cayetano, *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens Editorial, 2011.

GALLEGO CALDERÓN, Raquel, “¿Actores o instituciones? La política sanitaria catalana”, en GRAU, Mireia y MATEOS, Araceli (Eds.), *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*, Tirant lo Blanch, 2002, págs. 401-445.

GALLEGO CÓRCOLES, Isabel, “El abono de intereses por la demora en el pago del precio del contrato administrativo (I)”, *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 43, 2005, pág. 52.

GALLEGO CÓRCOLES, Isabel, “El abono de intereses por la demora en el pago del precio del contrato administrativo (II)”, *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 44, 2005, pág. 40.

GALLEGO CÓRCOLES, Isabel, “La modulación convencional del régimen legal de intereses moratorios”, *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 42, 2005, pág. 54.

GALLEGO CÓRCOLES, Isabel, “La transmisión de los derechos de cobro del contratista frente a la administración (I)”, *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 61, 2007, págs. 40-50.

GALLEGO CÓRCOLES, Isabel, “La transmisión de los derechos de cobro del contratista frente a la administración (y II)”, *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 62, 2007, págs. 39-47.

GALLEGO CÓRCOLES, Isabel, “Procedimiento para hacer efectivas las deudas de las administraciones públicas”, *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 150, 2017, págs. 68-76.

GALLEGO CÓRCOLES, Isabel, “Resarcimiento del daño mayor al representado por el interés de demora”, *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 45, 2005, pág. 57.

GALLEGO GARCÍA, Elio Alfonso, *Tradición jurídica y derecho subjetivo*, Dykinson, 1996.

GAMERO CASADO, Eduardo, “¿El "retorno" al derecho administrativo? manifestaciones en las leyes de procedimiento, régimen jurídico y contratos del sector público”, *Revista española de derecho administrativo*, núm. 189, 2018, págs. 13-24.

GANUZA FERNÁNDEZ, Juan José, “Los sobrecostes en las obras públicas un análisis económico del caso español”, *Economía industrial*, núm. 318, 1997, págs. 111-122.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, 2006.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La figura del contrato administrativo”, *Revista de administración pública*, núm. 41, 1963, págs. 99-130.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*, Civitas, 2016.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La lengua de los derechos: la formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Alianza Universidad, 1994.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después”, *Revista de Administración Pública*, núm. 156, 2001, págs. 251-270.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Sobre los derechos públicos subjetivos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 6, 1975, págs. 427-448.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I y II*, Thomson-Cívitas, 2008.

GARCÍA GARRIDO, Manuel Jesús, *Derecho privado romano. Casos. Acciones. Instituciones*, Ediciones Académicas, 2004.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco, “Las fuentes de las obligaciones de la Administración: especial referencia a la aplicación de las categorías del contrato y el cuasicontrato”, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 17, 2003, págs. 181-240.

GARCÍA INDA, Andrés, “Introducción. La razón del Derecho: entre habitus y campo”, en BOURDIEU, Pierre, *Poder, derecho y clases sociales*, Desclée de Brouwer, 2000.

GARCÍA MANRIQUE, Ricardo, *El valor de la seguridad jurídica*, Iustel, 2012.

GARCÍA RUBIO, Fernando, *La contratación pública tras la crisis económica y la nueva LCSP: un estudio jurídico*, Dykinson, 2018.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, José Antonio, “La morosidad en las expropiaciones forzosas”, en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel, *La morosidad del sector público*, Civitas-Thomson Reuters, 2012, págs. 509-541.

GARRIDO FALLA, Fernando, “Las obligaciones administrativas”, *Revista de Derecho Privado*, 1960.

GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de derecho administrativo. Vol. II, Parte general, conclusión*, Tecnos, 2006.

GARRORENA MORALES, Ángel, “Cuatro tesis y un corolario sobre el Derecho Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 51, 1997, págs. 37-64.

GARRORENA MORALES, Ángel, *El Estado español como Estado Social y Democrático de Derecho*, Tecnos, 1987.

GASCÓN ABELLÁN, Marina, *Los hechos en el Derecho: bases argumentales de la prueba*, Marcial Pons, 2010.

GIANNINI, Massimo Severo, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, 1981.

GIANNINI, Massimo Severo, *Le obbligazioni pubbliche*, Jandi Sapi, 1964.

GIANNINI, Massimo Severo, *Premisas sociológicas e históricas del Derecho administrativo*, INAP, 1980.

GIMÉNEZ CERVANTES, José y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Roberto, “Otras formas de extinción de las deudas de la Administración: ofrecimiento de pago y consignación, compensación, dación en pago, cesión de bienes a los acreedores y condonación”, en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel, *La morosidad del sector público en el cumplimiento de sus obligaciones*, Civitas, 2012, págs. 327-359.

GIMENO FELIÚ, José María, “La calidad como nuevo paradigma de la contratación pública”, *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, núm. 159, 2019.

GIORGIANI, Michele, *La obligación (la parte general de las obligaciones)*, Bosch, 1958.

GÓMEZ GUZMÁN, Juan Carlos, *La determinación del precio en los contratos públicos con base en el coste*, La Ley, 2018.

GÓMEZ PUENTE, Marcos, *La Inactividad de la Administración*, Aranzadi-Thomson Reuters, 2011.

GONZÁLEZ-BUSTO MÚGICA, Begoña y LÓPEZ BAYÓN, Susana, “La subcontratación de actividad sanitaria como mecanismo para la reducción de listas de espera”, *Dirección y organización: Revista de dirección, organización y administración de empresas*, núm. 25, 2001, págs. 89-96.

GONZÁLEZ-DELEITO DOMÍNGUEZ, Nicolás, “El difícil encaje de los plazos de pago de la Ley de Contratos del Sector Público en la normativa europea”, *Actualidad administrativa*, núm. 4, 2019.

GONZÁLEZ IGLESIAS, Miguel Ángel, “Procedimientos y silencio administrativo en la legislación de dependencia”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (dir.), *Silencio administrativo. Estudio general y procedimientos sectoriales*, Tirant lo Blanch, 2012, págs. 943-980.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “El método en el Derecho administrativo”, *Revista de administración pública*, núm. 22, 1957, págs. 11-97.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas*, Civitas-Thomson Reuters, 2012.

GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago (Dir.), *La aplicación de la Ley de Dependencia en España*, Consejo Económico y Social de España, 2013.

GONZÁLEZ SANFIEL, Andrés M., *Las obligaciones de servicio público en el transporte aéreo*, Iustel, 2010.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago José, “La ‘exceptio non adimpleti contractus’ (‘quien incumple sus obligaciones no puede obligar al cumplimiento’) en el Derecho Administrativo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 157, 2013, págs. 199-218.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago José, “La extensión de la obligación municipal de dar alojamiento a sujetos sin vivienda (Comentario al auto del Tribunal Superior Contencioso-Administrativo de Nordrhein-Westfalen de 4

de marzo de 1992)”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 255-256, 1992, págs. 843-894.

GONZÁLEZ VICÉN, Felipe (Coord.), *Estudios de filosofía del Derecho*, Facultad de Derecho Universidad de La Laguna, 1979.

GRAEBER, David, *En deuda. Una historia alternativa de la economía*, Ariel, 2014.

GRAMUNT FOMBUENA, María Dolores, *La mora del deudor en el Código Civil*, José María Bosch Editor, 1993.

GRAU, Mireia y MATEOS, Araceli (Eds.), *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*, Tirant lo Blanch, 2002.

GUERRA TSCHUSCHKE, Alberto y FERNÁNDEZ GUERRAS, Isabel, “Los intereses de demora en la legislación sobre expropiación forzosa”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 18, tomo 2, pág. 2620.

GUERRERO VÁZQUEZ, Pablo, *Freno constitucional al endeudamiento y descentralización política*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2020.

GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, CERVELL HORTAL, María José, PIERNAS LÓPEZ, Juan Jorge y GARCIA DÍA GARMENDIA, Rosana, *La Unión Europea y su Derecho*, Trotta, 2012.

HAURIU, Maurice, *Obra escogida (traducción de Juan A. Santamaría Pastor y Santiago Muñoz Machado)*, Instituto de Estudios Administrativos, 1976.

HERNÁNDEZ ARAQUE, Ofelia, “El origen de la obligación”, *Revista General de Derecho Romano*, núm. 17, 2011.

HERNÁNDEZ GIL, Antonio, *Derecho de Obligaciones. Obras Completas. Tomo 3*, Espasa Calpe, 1989.

HOHFELD, Wesley Newcomb, *Conceptos jurídicos fundamentales*, Buenos Aires. Centro Editor de América Latina, 1968.

HOLMES, Stephen y SUNSTEIN, Cass R., *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, Siglo XXI, 2011.

HUERGO LORA, Alejandro, “La desigualdad en la aplicación de potestades administrativas de gravamen: remedios jurídicos”, *Revista de Administración Pública*, 1995, págs. 189-238.

HUSSERL, Edmund, *La idea de la fenomenología*, Fondo de Cultura Económica, 1982.

IGLESIAS, Juan, *Derecho Romano. Historia e Instituciones*, Ariel, 1994.

KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho: introducción a los problemas de la ciencia jurídica*, Trotta, 2011.

LASARTE, Carlos, *Derecho de obligaciones. Principios de Derecho civil II*, Marcial Pons, 2011.

LASSWELL, Harold D., “La orientación hacia las políticas”, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando (edit.), *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, 1996, págs. 78-103.

LEÓN ALONSO, Marta, *La protección constitucional de la salud*, La Ley, 2010.

LÓPEZ, Francisco, DE LUCAS, Javier, APARISI MIRALLES, Ángela y VIDAL GIL, Ernesto Jaime, “Conceptos jurídicos fundamentales”, en DE LUCAS, Javier de (coord.), *Introducción a la Teoría del Derecho*, Tirant lo blanch, 1994, págs. 201-252.

LÓPEZ MARTÍNEZ, Juan, *Régimen jurídico de los llamados “intereses moratorios” en materia tributaria (un análisis de su ubicación dogmática en el seno de la deuda tributaria)*, Civitas, 1994.

LOZANO CUTANDA, Blanca y ORTIZ BALLESTER, Josep, “¿Pueden caducar los expedientes expropiatorios?”, *Diario La Ley*, núm. 7.821, 2012.

LUCAS, Javier de (coord.), *Introducción a la Teoría del Derecho*, Tirant lo blanch, 1994.

LUKES, Steven, *El poder: Un enfoque radical*, Siglo XXI, 2007.

LUQUE CORTELLA, Ana, “Sobre la eficacia de las medidas fiscales contra la crisis. El fracaso del régimen especial de caja en las declaraciones del IVA de las pequeñas y medianas empresas”, *Gaceta Fiscal*, núm. 342, 2014, págs. 98-115.

MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, 2010.

MANRIQUE DE LARA MORALES, Julio, *La mora del deudor en las obligaciones civiles de hacer*, Centro de Estudios Registrales, 2001.

MANZANEDO MATEOS, José Antonio, “Interés de demora en los contratos para el abastecimiento nacional”, *Revista de administración pública*, núm. 54, 1967, págs. 301-330.

MARINA JALVO, Belén, “Algunas precisiones sobre los presupuestos y el alcance del control judicial de la inactividad reglamentaria al hilo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2018”, *Revista de administración pública*, núm. 208, 2019, págs. 239-263.

MARTÍN AZCANO, Eva María, “Efectividad del sistema para la autonomía y atención a la dependencia tras las reformas operadas con motivo de la crisis económica”, *Actualidad Civil*, núm. 3, 2016, págs. 8-23.

MARTÍN CASTRO, María Belén, “La política de juventud”, en GRAU, Mireia y MATEOS, Araceli (Eds.), *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*, Tirant lo Blanch, 2002, págs. 137-183.

MARTÍN RETORTILLO, Cirilo, *Las obligaciones mínimas de los ayuntamientos*, Reus, 1956.

MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián, *El derecho civil en la génesis del derecho administrativo y de sus instituciones*, Cívitas, 1996.

MARTÍN VALERO, Ana Isabel, “El cauce procesal del artículo 29 LJCA ante la inactividad de la Administración”, *Actualidad Administrativa*, núm. 10, 2018.

MARTÍNEZ GINER, Luis Alfonso, *La Hacienda Pública deudora. Un análisis de Derecho financiero, con especial referencia al cumplimiento de las obligaciones públicas*, Instituto de Estudios Fiscales, 2002.

MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, y ALMUDÍ CID, José Manuel, *La financiación de la asistencia jurídica gratuita en España evaluación y propuestas de reforma*, Aranzadi Thomson Reuters, 2016.

MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel y GARCÍA DE LA MORA, Leonardo, Iustel, *Lecciones de Derecho financiero y tributario*, Iustel, 2013.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, “Derecho público y Derecho privado, disyuntiva determinante para el Estado de Derecho”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 26, 2011.

MAYER, Otto, *Derecho administrativo alemán. Tomo IV, parte especial, Las obligaciones especiales*, Arayú, 1954.

MAYOR MENÉNDEZ, Pablo, “La transmisión de los derechos de cobro”, en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel, *La morosidad del sector público en el cumplimiento de sus obligaciones*, Civitas, 2012, págs. 361-385.

MEDINA ALCOZ, Luis, *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo. Aproximación a los efectos resarcitorios de la ilegalidad, la morosidad y la deslealtad desde una revisión general del sistema*, Civitas, 2005.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “El control judicial de la inactividad de la Administración”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 5, 2001, págs. 163-186.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “La responsabilidad de la administración expropiante en caso de impago del justiprecio por el beneficiario”, *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, núm. 60, 2013, págs. 7-24.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María, “Principios de la responsabilidad extracontractual de la Administración pública”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.), *La Responsabilidad patrimonial de la Administración pública*, Tirant lo Blanch, 2009.

MÍGUEZ BEN, Eduardo, “Mora de la Administración y principio de igualdad: dos posturas divergentes del Tribunal Supremo”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 229, 1986, págs. 159-176.

MIRANDA SERRANO, Luis María, *Aplazamientos de pago y morosidad entre empresas*, Marial Pons, 2008.

MONEDERO MONTERO DE ESPINOSA, José Ignacio y MEDINA GARCÍA, José Ramón, “Efectos y consecuencias de la morosidad en la vida del contrato”, en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Dir.), *La morosidad del sector público en el cumplimiento de sus obligaciones*, Civitas-Thomson Reuters, 2012, págs. 471-507.

MONTOYA MELGAR, Alfredo, “La mora en el pago del salario”, *Revista de Política Social*, núm. 64, 1964, págs. 93-116.

MORÁN MARTÍN, Remedios, *Historia del Derecho privado, penal y procesal*, UNED-Universitas, Madrid, 2002.

MORATA, Francesc, “Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 90, 1995, págs. 129-146.

MORENO-ALEMÁN, Javier y ALBELDA DE LA HAZA, María Luisa, “Acceso a las prestaciones sanitarias ¿igualdad efectiva de los asegurados del sistema nacional de salud?”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 8, 2013, págs. 63-79.

MORENO SERRANO, Beatriz, “La factura electrónica: un paso más hacia una administración sin papeles”, *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 1, 2014, págs. 45-62.

MUÑOZ DE BAENA SIMÓN, José Luis, *La abstracción del mundo. Sobre el 'mal autoinmune' de la juridicidad moderna*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.

MUÑOZ GUIJOSA, María Astrid, “Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial administrativa. Antijuridicidad y atención al tipo de funcionamiento administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 187, 2012, págs. 97-139.

NAVA ESCUDERO, Óscar, *El Estado deudor frente a sus acreedores (la exigibilidad de las obligaciones de la Hacienda Pública)*, Instituto de Estudios Fiscales, 2006.

NIETO, Alejandro, *Corrupción en la España democrática*, Ariel, 1997.

NIETO, Alejandro, *El desgobierno de lo público*, Ariel, 2008.

NIETO, Alejandro, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho administrativo*, INAP, 1986.

NIETO, Alejandro, “La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 37, 1962, págs. 75-126.

NIETO, Alejandro, “La inactividad material de la Administración: veinticinco años después”, *Documentación Administrativa*, núm. 208, 1986, págs. 11-64.

NIETO, Alejandro, *La organización del desgobierno*, Ariel, 1984.

NIETO, Alejandro, *Las Limitaciones del conocimiento jurídico*, Trotta, Madrid, 2003.

NIETO GUZMÁN DE LÁZARO, Luis F., *Turno de oficio y justicia gratuita*, La Ley, 2008.

O’CONNOR, James, *La crisis fiscal del Estado*, Península, 1981.

OST, François, *El tiempo del derecho*, Siglo XXI (México), 2005.

OTERO NOVAS, José Manuel, *La administración financiera del Estado como sujeto de relaciones jurídico-obligacionales*, INAP, 1978.

PAIS RODRÍGUEZ, Ramón, “Los intereses en la expropiación forzosa: Prescripción de la acción para reclamarlos y recepción por la jurisprudencia contencioso-administrativa de la reinterpretación del principio «in illiquidis non fit mora»”, *Revista de Administración Pública*, núm. 146, 1998, págs. 159-189.

PALACÍN SÁENZ, Bernabé, “La supervisión de la ejecución de los contratos. En especial de las cláusulas sociales y ambientales. ¿Potencia sin control?”, *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 7, 2016, págs. 11-57.

PALAU RAMÍREZ, Felipe y VICIANO PASTOR, Javier, *Tratado sobre la Morosidad*, Aranzadi, 2012.

PALOMAR OLMEDA, Alberto, “Distribución constitucional de competencias en la materia. El concepto de poder de gasto subvencional en la doctrina del Tribunal Constitucional”, en GARCÉS SANAGUSTÍN, Mario y PALOMAR OLMEDA, Alberto (coord.), *Derecho de las Subvenciones y Ayudas Públicas*, Aranzadi, 2018, págs. 111-188.

PANERO GUTIÉRREZ, Ricardo, *Epítome de Derecho Romano*, Tirant lo Blanch, 2010.

PAREJO ALFONSO, Luciano, *Estado social y administración pública: los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, 1983.

PAREJO ALFONSO, Luciano, *Transformación y ¿Reforma? del Derecho Administrativo en España*, Editorial Derecho Global, 2012.

PASCUAL GARCÍA, José, “La huida del Derecho Administrativo, del Presupuesto y de los controles financieros por los nuevos entes del sector público”, *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 60, 2010, págs. 109-128.

PASCUAL GARCÍA, José, *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*, Boletín Oficial del Estado, 2005.

PEDLER, Robin, *Cómo tratar con Bruselas: el lobby en la Unión Europea*, 2001, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, Servicio de Estudios, 2001.

PEIDRÓ PASTOR, Ismael y RODRÍGUEZ-ARIAS BUSTAMANTE, Lino, “Teoría del deber jurídico y del derecho subjetivo”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Tomo 183, 1948.

PEIDRÓ PASTOR, Ismael y RODRÍGUEZ-ARIAS BUSTAMANTE, Lino, *Teoría del deber jurídico y del derecho subjetivo*, Reus, 1948.

PEREIRA GÁMEZ, Miguel, “La crisis municipal. Comentarios al RD-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Los planes de austeridad local”, *El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 12, 2010, págs. 1860-1873.

PEREIRO CÁRCELES, Manuel, “La utilización del blockchain en los procedimientos de concurrencia competitiva”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, 2019.

PÉREZ SÁNCHEZ, Roberto, “Modificación y extinción del contrato”, en MESTRE DELGADO, Juan Francisco y MANENT ALONSO, Luis (dirs.), *La Ley de contratos del sector público: Ley 9/2017, de 8 de noviembre: aspectos novedosos*, Tirant lo Blanch, 2018, págs. 491-519.

PICÓ ROMERO, Jesús y ROMERO CIVERA, Agustín, “Morosidad, endeudamiento y transparencia en el Sector Público. Reflexiones críticas y propuestas”, *Auditoria Pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, núm. 54, 2011, págs. 121-131.

PIÑAR MAÑAS, José Luis (Dir.), *Administración electrónica y ciudadanos*, Thomson, 2011.

PISARELLO, Gerardo, “La justiciabilidad de los derechos sociales: realidad y desafíos”, *Sociedad y utopía: Revista de ciencias sociales*, núm. 34, 2009, págs. 139-164.

PISARELLO, Gerardo, *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*, Trotta, 2007.

PLASENCIA SÁNCHEZ, Félix, “El cumplimiento de las obligaciones: pago, sujetos, receptor, requisitos, prueba, imputación”, en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (dir.), *La morosidad del sector público en el cumplimiento de sus obligaciones*, Civitas, 2012, págs. 287-326.

PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, Lex Nova, 2001.

PONCE SOLÉ, Juli, *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos: Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*, INAP, 2013.

PONCE SOLÉ, Juli, “Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50, 2019.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.), *Silencio administrativo. Estudio general y procedimientos sectoriales*, Tirant lo Blanch, 2012.

REBOLLO PUIG, Manuel, *El enriquecimiento injusto de la Administración pública*, Marcial Pons, 1995.

RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Dir.), *La morosidad del sector público en el cumplimiento de sus obligaciones*, Civitas-Thomson Reuters, 2012.

RENNER, Michael J., *Vid.* “Prompt Payment Act: An Interest(ing) Remedy for Government Late Payment”, *Public Contract Law Journal*, Vol. 21, núm. 2, 1991, págs. 177-278.

RIVERO ORTEGA, Ricardo, “Democracia, Estado de Derecho y economía de mercado en América Latina”, en RIVERO ORTEGA, Ricardo y BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio (eds.), *El Estado de Derecho Latinoamericano. Integración económica y seguridad jurídica en Iberoamérica*, Ediciones Universidad Salamanca, 2003, págs. 13-46.

RIVERO ORTEGA, Ricardo, *El expediente administrativo: de los legajos a los soportes electrónicos*, Thomson-Aranzadi, 2008.

RIVERO ORTEGA, Ricardo, “La obligación de resolver”, en QUINTANA LÓPEZ, Tomás, *El silencio administrativo: urbanismo y medio ambiente*, Tirant lo Blanch, 2006, págs. 236-290.

RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos: el antídoto de la arbitrariedad*, Iustel, 2020.

RODRÍGUEZ CAMARENA, Carlos Salvador, “La influencia de las clasificaciones de derechos humanos en la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Ciencia jurídica*, núm. 7, págs. 123-139.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, *Metodología del Derecho administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa*, Marcial Pons, 2016.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María y DÍEZ SASTRE, Silvia (coords.), *La administración de la Ley de Dependencia*, Marcial Pons, 2012.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, Rosalía, *Las obligaciones indemnizatorias en Derecho Público Romano*, Universidad de Almería, 1994.

ROMANO, Santi, *Fragmentos de un diccionario jurídico*, Buenos Aires. Ediciones Jurídicas Europa-América, 1964.

ROMANO, Santi, *Principii di diritto amministrativo italiano*, Società Editrice Libreria, 1905.

ROMERO ANGUERRY, Juan José, “Análisis de los criterios de clasificación de la inactividad de la Administración pública”, *Revista Ciencia y Tecnología para el Desarrollo-UJCM*, vol. 2, núm. 4, 2016, págs. 78-83.

RUBIO BARCELÓ, “Las políticas familiares”, en GRAU, Mireia y MATEOS, Araceli (Eds.), *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*, Tirant lo Blanch, 2002, págs. 185-219.

RUBIO NÚÑEZ, Rafael, *Los grupos de presión*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

RUIZ MIGUEL, Alfonso, “Derechos liberales y derechos sociales”, *Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho*, núm. 15-16 (2), 1994, págs. 651-674.

SÁNCHEZ DE LA TORRE, Ángel, “La relación jurídica como concepto metodológico”, *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, núm. 11-12, 2010, págs. 31-53.

SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, María del Carmen, “El procedimiento legislativo en la Unión Europea y la recuperación de la información”, en LÓPEZ-HUERTAS PÉREZ, María José y FERNÁNDEZ MOLINA, Juan Carlos (coord.), *La representación y la organización del conocimiento en sus distintas perspectivas: su influencia en la recuperación de la información. Actas del IV Congreso ISKO-España EOCONSID'99*, Universidad de Granada, 1999, págs. 359-364.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “Legalidad y sometimiento a la Ley y al Derecho”, en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Dir.), *Los principios del Derecho Administrativo*, La Ley, 2010, págs. 55-72.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Zulima, “La emergencia sanitaria COVID-19: retos para los Estados y los juristas”, en JIMÉNEZ GUANIPA, Henry y ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol (Coords.), *La emergencia sanitaria COVID-19 a la luz*

de la emergencia climática Retos y oportunidades, Heinrich Böll Stiftung, 2020, págs. 241-249.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General*, Iustel, 2004.

SARABIA DE ORTEGA, Laura Ysabel, “Las organizaciones y el pensamiento sistémico basado en fenomenología-hermenéutica”, *Revista Científica Teorías, Enfoques y Aplicaciones en las Ciencias Sociales*, núm. 13, 2013, págs. 81-96.

SAURA QUILES, Juan José, “La reforma de la estabilidad presupuestaria en la Constitución Española”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 23-24, 2011, pág. 2.764.

SAVIGNY, Friedrich Karl von, *Sistema del Derecho romano actual*, Comares, 2005.

SESMA SÁNCHEZ, Begoña, “La aparente nulidad de los gastos contraídos sin crédito presupuestario: criterios para una reinterpretación del principio de especialidad cuantitativa”, *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 101, 1999, págs. 35-70.

SOLER-TAPPA, Eduardo y LOMA BARRIE, Jesús, “La relación obligatoria: concepto, sujetos, objeto y procedimiento”, en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Dir.), *La morosidad del sector público*, Civitas-Thomson Reuters, 2012, págs. 141-211.

SORIANO GARCÍA, José Eugenio, *Lucha contra la morosidad y contratación administrativa (grupos de presión, captura del regulador y administración pública ante las relaciones comerciales)*, Iustel, 2006.

SOSA WAGNER, Francisco y FUERTES, Mercedes, *Conversaciones sobre la Justicia el Derecho y la Universidad. Entrevista a diez maestros*, Marcial Pons, 2009.

SUBIRATS, Joan, “El proceso de formación de políticas en España: algunas hipótesis”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 9, 1991, págs. 199-216.

TAJADURA TEJADA, Javier (Dir.), *Los principios rectores de la política social y económica*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 2004.

TARDÍO PATO, José Antonio, “El principio de especialidad normativa (lex specialis) y sus aplicaciones jurisprudenciales”, *Revista de Administración Pública*, núm. 162, 2003, págs. 189-225.

TORNOS MAS, Joaquín, “La simplificación procedimental en el ordenamiento español”, *Revista de Administración Pública*, núm. 151, 2000, págs. 39-76.

TORNOS MAS, Joaquín, “Ordenación económica y revisión de precios”, *Revista española de derecho administrativo*, núm. 28, 1981, págs. 176-183.

VALLÉS, Josep María, *Ciencia Política. Una introducción*, Ariel, 2007.

VICENTE RUIZ, María Dolores, “La morosidad del sector público. ¿Tiene solución?”, *Nueva revista de política, cultura y arte*, núm. 154, 2015, págs. 94-109.

VICIANO PASTOR, Javier, “La regulación de los aplazamientos de pago en Europa: la Directiva 2000/35/CE por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales”, en PALAU RAMÍREZ, Felipe y VICIANO PASTOR, Javier, *Tratado sobre la Morosidad*, Aranzadi, 2012, págs. 147-242.

VIDAL PRADO, Carlos, *El derecho a la educación en España. Bases constitucionales para el acuerdo y cuestiones controvertidas*, Marial Pons, 2017.

VILLAR PALASÍ, José Luis, *Derecho administrativo. Introducción y Teoría de las normas*, Universidad de Madrid, 1968.

VILLAR PALASÍ, José Luis, “El pago de intereses de demora en los contratos administrativos”, en *Estudios de Derecho Administrativo (libro jubilar del Consejo de Estado)*, Instituto de Estudios Políticos, 1972, págs. 129-172.

VILLAR PALASÍ, José Luis, *Técnicas remotas del Derecho administrativo*, INAP, 2001.

WRANA, Javier, “Unión monetaria europea: errores en su diseño y propuestas de mejora”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 28, 2012, págs. 46-57.

ZIMMERMANN, Reinhard, *The Law of Obligations: Roman Foundations of the Civilian Tradition*, Clarendon paperbacks, 1996.