

TEMA 1: FORMAS DE ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.Introducción: El Principio de legalidad y otros principios básicos en la actividad administrativa.

-

La Admón.. Pública actúa mediante 3 manifestaciones básicas:

- a) Fomento, tendente a incentivar a los particulares a los efectos de que colaboren en la consecución de unos fines públicos a cambio de unas determinadas prestaciones.
- b) Servicio Público, consistente en toda actividad administrativa, realizada por la propia admón. O mediante sistemas de colaboración con particulares a los efectos de conseguir cubrir necesidades de interés general.
- c) Policía, toda actuación fiscalizadora que realiza la Admón. Púb. a los efectos de regular el cumplimiento de las normas administrativas.

Todas estas manifestaciones de la actividad administrativa deben de venir garantizadas por el cumplimiento de principios básicos constituidos en garantía y seguridad jurídica del administrado.

1) Principio de Legalidad: proviene del art.103 CE que establece que la Admón.. Púb. debe actuar con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. Esto significa que debe estar siempre sometida al bloque de legalidad, y especialmente en aquellos aspectos donde se afecten a libertades, derechos fundamentales, que vendrán establecidos mediante ley parlamentaria.

La admón.. se somete a las normas en su actuación y actividad; aunque toda actividad administrativa no puede estar reglamentada siempre, habrá vacíos legales.

2) Principio de Igualdad: implica que la actividad administrativa ha de respetar los contenidos que establece el art.14 C.E. Esto significa que el administrado debe tener un trato de igualdad con la admón.. Y las mismas oportunidades cd se trata de poner en funcionamiento una actividad de fomento o servicio público.

3) Principio de Proporcionalidad: toda la actuación administrativa ha de ser adecuada y proporcional a los fines que persigan.

Principio de buena Fe: se desenvuelve dentro de los llamados principios generales del derecho y como tal es de plena aplicación al ordenamiento jurídico administrativo.

Se recoge en el art.7 del C.c, donde se establece que los derechos, deberán ejercitarse conforme a las

exigencias de buena fe.

Principio de interés público: en última justificación en la causa de todo fin que se proponga con la actividad administrativa, debemos de considerar que se cubre el interés público cd se dirige a cubrir las necesidades de toda una comunidad o al menos de una parte importante de la misma.

La actividad jurídico-administrativa en cualquiera de sus manifestaciones, deberá de regirse por dichos principios.

2. Actividad Administrativa de fomento: Modalidades. Los incentivos económicos. La subvención: concepto, naturaleza y régimen jurídico.

-

Es una actividad eminentemente incentivadora, pretende conseguir unas finalidades concretas. La actividad de fomento es una actividad clásica.

Según Pozas, es la acción de la admón. Encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidas a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o que se estiman de interés general. La actividad de fomento tuvo su mayor auge en el s.XIX donde en muchos países incluso se crea un Ministerio de Fomento.

Las modalidades que se vienen doctrinalmente estableciendo se distribuyen en:

-**Honoríficas:** concesión de cualquier título o denominación.

-**Económicas:** todas aquellas que van desde exenciones y desgravaciones fiscales hasta las subvenciones.

-**Jurídicas:** todas aquellas consecuencias de un especial privilegio, la admón. Como consecuencia de una particular relación jurídica.

Lo importante es que en todo caso la actividad que se fomenta es una actividad excepcional, reglada donde no

cabe el principio de discrecionalidad administrativa, todo su régimen concesional debe estar debidamente normalizado.

Incentivos económicos: la medida de fomento podemos considerarla como un procedimiento de la promoción de la iniciativa económica como cauce utilizado por los poderes públicos para orientar o conseguir el sistema de mercado hacia una determinada dirección.

Las modalidades más importantes son:

- Presuponen un desembolso económico directo por parte de la admón. (primas, premios, subsidios...)
- Cd el desembolso no se produce de forma inmediatamente sino de forma indirecta. (exenciones fiscales).

También se hace una clasificación atendiendo a la condición del objeto, su beneficio y su finalidad:

- Estrictamente económicas: se conceden a los particulares a los efectos de incidir en la coyuntura económica.
- Incentivos públicos: concedidos a personas o entidades que vienen desarrollando un servicio público.
- Incentivos administrativos o estímulos que se otorgan de una admón. Superior a otra inferior.

Régimen Jurídico: destacaremos su carácter reglado y de forma especial su sujeción al principio de legalidad tal y como se desprende del art. 133.3 C.E. que establece que todo beneficio fiscal que afecte a los tribunales del estado deberá establecerse en virtud de ley, y tb en los art. 30.2 LGP.

Subvención: es una atribución a fondo perdido. El sujeto otorgante es siempre la Admón. Siendo el beneficiario una persona particular aunque en ocasiones puede serlo una entidad pública. El beneficiario que recibe dicha atribución va a poner en funcionamiento, el desarrollo de una actividad que va a tener una incidencia pública.

De esta forma el concepto más completo, dejando de lado otros de la LGP se establece en el RD 2225/93 de 17 de Diciembre regulador del procedimiento de la concesión de subvenciones.

Dicho decreto entiende por subvención toda disposición gratuita de fondo públicos realizada a favor de una persona o entidad pública o privada para fomentar una utilidad pública. Así, como cualquier ayuda que se otorga con cargo a presupuestos del Estado o de las Entidades de derecho público.

Si la jurisprudencia y la Ley establece su derecho de carácter administrativo, lo que implica que su control y fiscalización siempre viene a pertenecer a la jurisdicción contencioso-administrativo.

Régimen Jurídico: las subvenciones se rigen por el principio de autoridad reglada de tal manera que todo el procedimiento concesional de las mismas queda reglado en su legislación particular, decreto mencionado anteriormente, que sigue el esquema básico de la Ley de procedimiento admto del título VI.

Procedimiento de Concesión: sigue los trámites del procedimiento admto:

-

-Iniciación: necesidad de que se de una convocatoria por parte de la admón. Otorgante.

-

-Instrucción: se realizará de oficio por parte de la Admón. otorgante todos los actos de comprobación respecto de los requisitos de la convocatoria en dicha fase de instrucción se preverá los trámites de alegaciones y audiencia necesarias al efecto.

-

-Resolución: se dará siempre de forma expresa, no siendo racionalmente aceptable que se concedan las subvenciones mediante silencio admto.

Dentro del régimen jurídico, que durante la vigencia de la subvención pueda darse modificación de la misma, si se produce alteración de las condiciones que determinan su otorgamiento, al igual que se prevé dentro del reglamento de concesión la posibilidad de reintegrar por parte del beneficiario, total o parcialmente cd se de algún incumplimiento por parte del beneficiario como una justificación indebida o cd no se hayan reunido las condiciones que se manifestaban para su otorgamiento.

El Reglamento establece un sistema de control y sanciones que pueden ser tanto administrativo, jurídico y penales si el montante es superior a 10 mill.

3. Actividad de Prestación o de Servicio Público. Los modos de gestión de los servicios públicos. La concesión y la autorización administrativa. La actividad privada reglamentada. Los servicios públicos virtuales o impropios.

La actividad de Prestación o de servicio público es aquella por la que la Admón. Sin limitar ni incentivar a un particular satisface directamente una necesidad pública mediante la prestación de un servicio a los administrados.

Formas o modos de gestión de los servicios públicos: el servicio público se puede prestar por la admón. Siguiendo un régimen de derecho público o bien siguiendo un régimen o estableciendo organizaciones de carácter privado. La gestión puede ser directa o indirecta.

La gestión directa se divide en forma de derecho público y formas de derecho privado. Las formas de drcho pub serian aquellos sistemas de actuación que presta la propia admón. Bien por si misma o valiéndose de lo que se denominan organismos autónomos.

Dentro de la forma directa cabe tb la posibilidad de formas de drcho privado, por ej cd se constituye una sociedad de carácter mercantil pero donde el capital mayoritario va a ser de carácter público.

La Gestión Indirecta de un servicio púb supone la intervención de un particular o bien de empresas mixtas que se liga a esa admón. De forma contractual a los efectos de cubrir un servicio público. Lógicamente dentro de las formas indirectas están las concesiones admvtas.

Concesión Administrativa: la definición no existe de forma absoluta en nuestro drcho, de tal manera que su concepto se ha venido construyendo a partir de los actos característicos del denominado contrato de prestación de servicios que se regula en la LCAP.

En tal sentido podemos entender la concesión como aquella actuación administrativa mediante la cual la admón. Encomienda la gestión de un servicio público a una persona física o jurídica.

Es importante diferenciar la figura de la concesión de otras fórmulas de gestión indirecta como son por ej la denominada gestión interesada o el concierto.

A estos efectos, podemos decir que la concesión es que el empresario o concesionario gestiona el servicio a su riesgo y ventura; mientras que en las últimas dos formulas de gestión indirecta el empresario comparte los beneficios y los riesgos con la admón. y con respecto del concierto hay una nota definitoria aún más clara que es que en el concierto quién presta el servicio público, no crea las infraestructuras de forma novedosa sino que suele ser un sujeto que de alguna forma ya realizaba esa prestación del servicio.

Dentro del régimen jurídico de la concesión admtdva hay que destacar que a través de la historia de la concesión admtdva, ha habido una variación temporal en la declaración de la misma. Inicialmente se constituía la concesión por 99 años, después por 75 y en la actual norma 50 años según lo establecido en el art. 155 de la LCAP, que regula el contrato de servicio público.

Autorización, actividad privada reglamentada, los servicios públicos virtuales o impropios: podemos decir que no hay diferencia esencial entre autorización, actividad reglamentada y servicio público virtuales o impropios; todos ellos son formulas de gestión indirecta donde la admón.. se vale de una persona, física o jurídica para gestionar el servicio público o bien para controlar sectores de la admón.. que influyen en servicios públicos.

En cuanto a la Autorización podemos decir que se engloba en la misma clase de actos que realiza la admón., tendentes a hacer posible un drcho o facultad que ya está dentro del patrimonio jurídico del administrado. Ej: drcho a construir cd pedimos autorización.

La Actividad privada Reglamentada, no existe ninguna nota diferenciadora con respecto a la autorización. Quizá este en la mayor o menor regulación que la admón.. hace de la autorización en base a la importancia del sector económico o interes público al que se dirige. Se suele poner como ej las licencias de taxis y de farmacias.

Los Servicios públicos Virtuales o Impropios son aquellos mediante los cuales la admón. Se vale de particulares que reglamentan aspectos de interés públicos, por ej los colegios profesionales.

4. Actividad administrativa de policía y limitación. Técnicas de la actividad de limitación. La reglamentación, la autorización.

El concepto de actividad de policía o limitación se ha definido según Garrido Falla como el conjunto de medidas coactivas utilizadas por la admón.. para el particular ajuste de su actividad a fin de conseguir una utilidad pública.

La actividad de policía implica que la misma se manifieste en diversos rasgos:

1. Un grado de actuación de limitación sería aquellas actuaciones admtdvas que implican deberes y cargas para los administrados, llevando aparejadas la posibilidad de inspecciones, como por ej la inspección de trabajo.

2. Como manifestaciones de un mayor grado de actuación admtdva, podríamos encuadrar todas aquellas que implican una necesidad de autorización para poder realizar en partículas la actividad; obtener licencia de conducir, de caza,...

3. Como el grado máximo de intervención admtdva; todas aquellas actuaciones que implican una prohibición formal de hacer, o la obligación de tener que hacer. Ej: servicio militar.

Sin embargo a efectos doctrinales las 2 grandes manifestaciones de la actuación de policía o limitación, las tenemos en la denominada actividad de reglamentación y actividad de autorización admtdva.

La de reglamentación implica la potestad que tiene la admón. pública de poder dictar reglamentos a través de los cuales se impongan limitaciones a la actuación de los administrados.

Sin embargo la reglamentación como técnica de actividad de policía implica que siempre se tiene que dar una cobertura legal para que funcione. No cabe pensar en un reglamento limitativo si no desarrolla una ley.

La autorización significa que la admón.. posibilita que los particulares puedan ejercer drchos que ya tienen pero cuya actuación se necesita de una homologación admtdva.

Es claro que la autorización desde el momento que se exige implica una limitación de la libertad del titular.

Es importante destacar el hecho de que a nivel de ACE existe una normativa específica para el otorgamiento, modificación y extinción de las autorizaciones en dichos ámbitos administrativos, que quedan regulados en el RD 1178/94 de 5 de Agosto.

Esta norma establece el régimen jurídico de las autorizaciones, de cuyo principios o caracteres podemos destacar:

1. La Autorización no puede estar sometida a determinaciones accesorias, que pueden ser transferibles y que se extinguen en el momento que se ejecuta la actividad para la cual se a obtenido la autorización.

TEMA 2: LA ACTIVIDAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN.

-

1. Concepto. Principios de la potestad sancionadora: Principio de reserva de Ley y tipicidad.

Concepto: la potestad sancionadora que tiene la admón.. pública se engloba dentro de un concepto más amplio, el del poder unitivo del Estado. Dicho poder se va a desdoblar en 2 manifestaciones distintas:

Una la posibilidad de establecer leyes penales que sancionen conductas delictivas y otra la posibilidad de establecer reglamentaciones admntvas que sancionen solo ilícitos admntvos.

En muchas ocasiones habrá la posibilidad de que se le de la confluencia de ilícito penal e ilícito admntvo, en cuyo caso la normativa a establecido un sistema de prevalencia de una norma sobre otras para que no se conjunte el principio de nomnis imni.

El art. 25 CE recoge esa potestad sancionadora admntva de la admón.. pública. Y es en ese propio artículo donde se reconoce dicha potestad y se recogen los 2 principios: de legalidad o reserva de ley y el de tipicidad.

Art. 25.1: Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.

Lo que implica el art. 25 es la necesidad de que la conducta este recogida como lícita en una norma para que de lugar a la correspondiente sanción. Ello indica que funcionen otros principios como son el principio de irretroactividad en el sentido de que nadie podrá ser sancionado por conductas anteriores si no estaban recogidas en normas anteriores. Y el principio de retroactividad de la norma más favorable.

Como hemos observado el art. 25 habla de legislación en general; hace pensar que toda conducta que pueda ser susceptible de sanción, así como la consecuencia sancionatoria , y así como la consecuencia de dicha conducta este recogida en una ley en sentido estricto. Y ello pq los principios generales del Derecho Penal son de plena aplicación a la potestad sancionadora.

Toda conducta y su sanción debe estar recogida en una Ley.

Sin embargo, dentro del ámbito del derecho admto ese principio de reserva de Ley se atenúa en tanto en cuanto se permite que determinados aspectos de la potestad sancionadora quedan regulados por vía reglamentaria.

El art. 129.3 de la LPA establece que las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

El propio art. 129 de la LPA recoge de forma específica el contenido genérico del art. 25 de la CE.

Al establecer que solo constituyen sanciones admto las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales en una ley. El propio art. 129 delimita el concepto de tipicidad cd establece que únicamente por la comisión de infracciones admto podrá imponerse sanciones que en todo caso estarán limitadas por ley, siendo el art. 128 el que establece la temporalidad de la sanción cd habla de que solamente e impondrá disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos.

En resumen, el principio de reserva de Ley, implica que solo mediante Ley se puede regular tanto la conducta ilícita como la sanción, teniendo en cuenta la posibilidad de su desarrollo reglamentario.

Mientras que el concepto o principio de tipicidad significa que la conducta quede recogida en la norma.

Estos dos principios descartan la posibilidad de que sean susceptibles técnicas analógicas de las normas sancionadoras así se recoge en el art. 129.4 LPA.

Positivamente todos los principios o las bases del principio sancionador administrativo quedan recogidos en el art. 25 CE, título 9 de la LPA y en el RD 1398/93 de 4 de Agosto regulador de la Potestad Sancionadora de la Admón. Pública.

2. Fundamento Constitucional y Límites de la Potestad Sancionadora.

El fundamento constitucional está recogido en el art. 25 CE y en cualquier caso significa que la potestad sancionatoria es una manifestación del poder cognitivo del estado.

Lo que implica que todos los principios del Derecho Penal sean de plena aplicación a la potestad sancionadora

admtva. De esta forma podemos hablar de límites que son una garantía para el administrado que son 5:

- 1. Sujeción al Principio de Legalidad.
- 2. Prohibición de Interdicción de las penas de libertad.
- 3. Respeto al derecho de defensa.
- 4. Subordinación de potestad sancionadora a los Tribunales.
- 5. Necesidad del elemento de culpabilidad.

1.Principio de Legalidad: este límite podemos decir que es una especificación del principio de reserva de Ley que ya establecimos y que implica la necesidad de que cualquier sanción admtva este regulada en una norma legal.

2.Interdicción de las penas de libertad: prohíbe el que administrativamente se impongan penas privativas de libertad y así se recoge en art. 25.3 CE.

3.Derecho de Defensa: derecho a la defensa de cualquier imputado en un procedimiento sancionador. Se recoge de forma general en el art. 24 de la CE y que administrativamente, implica que el imputado en un procedimiento sancionador pueda defenderse mediante los trámites de audiencia y alegaciones con el derecho a una asistencia letrada en el momento en que se inicie el procedimiento.

4.Subordinación de Potestad sancionadora a los Tribunales: es la subordinación de los órganos administrativos al poder jurisdiccional de tal manera que cualquier sanción siempre será susceptible de ser revisada en vías de la jurisdicción contencioso-admtva.

5.Necesidad del elemento de Culpabilidad: necesidad de que se de el principio de culpabilidad. La LPA (título 9) –procedimiento sancionadores– El TC dice que el principio de culpa debe tenerse en cuenta a nivel admtvo.

El Principio de Culpabilidad debe funcionar como límite y garantía del administrado, de tal manera que en la imposición de una sanción administrativa se han de ponderar la voluntariedad y la intencionalidad en la producción de la conducta infractoria.

En el art. 130, parte de lo que podemos llamar una responsabilidad casi objetiva, cd establece que podrá ser sancionados personas físicas y jurídicas que resulten responsables , aun a título de simple inobservancia; de tal manera que basta el no mero cumplimiento de la norma para que funcione el procedimiento sancionador.

De esta manera no se han tenido en cuenta los conceptos de Dolo y Negligencia acuñado en el ámbito del derecho Penal. Esto ha dado lugar a que determinadas sentencias del TC de 26 de Abril del 90 y 19-12 de del

91 que establecen la necesidad de la ponderación de los elementos relativos en las conductas infractorias.

La justificación técnica de ese principio de mera inobservancia que establece la ley, estriba en la necesidad de que se impongan sanciones administrativas, así como la necesidad de regular técnicamente la denominada culpa in vigilando que implica la posibilidad de que sean responsables subsidiarios o solidarios determinadas personas por el incumplimiento de obligaciones impuestas por la ley, que establece el deber de prevenir la infracción administrativa cometida por otros.

En cualquier caso podemos decir, y siguiendo la jurisprudencia, que a la hora de aplicar sanciones admntvas se debe tener en cuenta el elemento de la intencionalidad de otras causas ya que sino sería imposible aplicar la imposición de las sanciones en algunas de los tres grados en que se dividen (grave, muy grave y leve).

3. Garantías procesales en la actividad administrativa sancionadora.

-

Las Garantías procesales de los procedimientos sancionadores son exigencias de la técnica procesal, que se han de dar en cualquier procedimiento sancionador; y como garantía de seguridad jurídica que todo acto tiene frente a la admón.. cd se ve incurso en un procedimiento sancionador.

1. Necesidad de que toda sanción se de cómo consecuencia de un procedimiento, que esté dividido en las partes oportunas y trámites (art. 134.3 LPA).

2. Necesidad del trámite de Audiencia, dentro dentro del proceso sancionador según el art.105 CE. Se da tb en el proceso admntvo sancionador, queda recogido de forma expresa, y viene a significar la necesidad de que toda persona incurso en un procedimiento sancionador pueda en los supuestos que la Ley así establezca formular alegaciones y aportar pruebas.

3. Principio de Presunción de inocencia, que se recoge en el art 137.1 de la LPA y que viene a significar, que nadie puede ser sancionado mientras no se demuestre lo contrario, ello implica que no se podrá imponer una sanción admntva hasta que la resolución que la impone no sea firme, o no sea susceptible de ser revisada mediante recurso de clase alguna.

4. Obligación de que en el procedimiento sancionador se de una estricta separación entre la fase instructora y sancionadora de manera que cada fase sea competencia de un órgano administrativo diferente.

5. Derecho de asistencia letrada (art 24 CE). El TC dice que en determinados procedimientos no hace falta asistencia letrada (faltas penales), pero se puede llevar.

La asistencia letrada es una manifestación más del principio de defensa del art. 24 CE, e implica la posibilidad de que el sujeto en curso de un procedimiento sancionador sea asistido por un letrado.

La omisión de tal derecho no implica la contingente nulidad del procedimiento, y ello en base a la interpretación de determinadas sentencias del TC que establecieron la no necesidad de dicha asistencia para determinados procedimientos.

6. Principio de Nom bis in idem: incompatibilidad de que en una misma conducta que sea susceptible de sanción administrativa y penal puedan concurrir los dos procedimientos y la dualidad de sanciones.

De tal manera que el art. 133 de la LPA ha venido a establecer que no podrán sancionarse hechos que antes hayan sido sancionados penal o administrativamente. Siempre y cd haya una identificación entre sujeto, hechos y fundamentos.

En cualquier caso debemos de considerar que en la práctica jurídica dicho principio suele quedar a veces bastante atenuado. Debemos de indicar igualmente que en el supuesto de q una determinada conducta que sea objeto de un procedimiento administrativo sancionador presente incidencias de delito, implicará la suspensión de dicho procedimiento administrativo a los efectos de que se continúe exclusivamente por la vía penal.

La propia LPA establece que la primacía de las normas penales sobre las administrativas. El art 137 establece q los hechos declarados probados en un procedimiento penal vincularán a la admón.. pública respecto de los procedimientos sancionadores.

7. Nadie se declare culpable. Tiene su base en el derecho penal, aunque no hay ninguna norma q expresamente lo diga, se deduce del contenido del art. 24 CE, que consiste en que nadie está obligado a declarar contra sí mismo, y a no declararse culpable.

4. Regulación Positiva del Procedimiento Sancionador.

-

Se recoge esencialmente en el título IX de la LPA en cuanto que establece los principios generales, y en cuanto al procedimiento propiamente dicho en el RD 1398/93 del 4 de Agosto, regulador de la potestad sancionadora.

El procedimiento en general se estructura siguiendo las bases del procedimiento administrativo común del título VI de la LPA dividiéndose en 3 trámites esenciales:

-Inicio

-Instrucción

-Resolución.

Con carácter previo debemos de establecer que el objetivo del procedimiento sancionador regulado en el RD en cuestión va referido a procedimientos sancionadores dentro del ámbito de la AGE. Si bien será de aplicación a la admón. autonómica y a la admón.. local donde el estado tenga competencia normativa plena; en cualquier caso, por el carácter generalista de la norma , la misma puede ser aplicada subsidiariamente.

Quedan excluidos del ámbito del reglamento los procedimientos sancionadores laborales, tributarios, y los de carácter disciplinario respecto del personal al servicio dela admón. pública.

En cuanto al procedimiento, el mismo se desarrollará en base a los principios generales ya estudiados, y así mismo en base al principio absoluto transparencia en el procedimiento.

Tramitación del Procedimiento:

-

1. Inicio: del trámite del procedimiento sancionador. Con carácter previo el hecho de que la admón.. podrá realizar las denominadas actuaciones previas a los efectos de comprobar si se justifica o no la incoacción del procedimiento. (art. 12 Reglamento).

Todo trámite inicial queda regulado en el art. 12-15 del Reglamento.

Se iniciará siempre de oficio y ello viene:

- por iniciativa propia del órgano competente.
- por orden del superior jerárquico.
- por petición razonada de cualquier otro órgano administrativo.
- mediante denuncia.

Documentalmente deberá constatarse como datos necesarios:

- 1.La identificación de las personas que puedan ser las responsables.
- 2.Los hechos que motiven la incoacción.
- 3.El nombramiento del instructor y secretario.
- 4.La determinación del órgano competente para resolver el procedimiento.
- 5.La declaración del derecho de hacer alegaciones y el plazo para realizarse.
- 6.Medidas de carácter cautelar o provisionales que se puedan adoptar para el órgano competente para resolverlo.

Del acuerdo de iniciación donde están estos datos, se dará traslado a las partes, y al instructor así como al denunciante en el caso de que exista.

Se podrán acordar las medidas de carácter provisional que se estimen oportunos, las cuales deberán ser motivadas, aunque las mismas puedan tb adoptarse en cualquier otro momento.

Son de aplicación los principios generales de la LPA, y las medidas provisionales.

2.Instrucción del procedimiento: el art. 16-19 se dan los mismo trámites que en el procedimiento admto general, art. 6 de la LPA. Se estudia los trámites de alegaciones, pruebas, propuesta de resolución y audiencia.

El trámite de alegaciones: se ofrece al sujeto imputado e interesados a los efectos de que formulen alegaciones y propongan las pruebas que estimen convenientes.

El trámite de alegaciones se da inmediatamente cd los administrados reciben la ratificación imputándoles las faltas y la posible sanción de la que son titulares.

Según el art. 89 LPA y el art. 3 del Reglamento se podrán hacer alegaciones en cualquier momento antes del trámite de audiencia y ello por el art. 69 y el art. 3.

Realizadas las alegaciones el órgano instructor podrá realizar todas las actuaciones que convenga pertinentes para él.

En este sentido podrá recibir el procedimiento a prueba por un periodo no superior a 30 días ni inferior a 19, es común para las partes. En dicho periodo se practicarán las pruebas previstas por las partes y las que estimen pertinentes la Admón..

El órgano instructor podrá rechazar de forma motivada las pruebas insuficientes. Las pruebas que se pueden realizar son todas aquellas que permite el ordenamiento, y su uso es igual que el que viene previsto en el C.Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, y por tanto son practicables todas las pruebas reguladas en dichas normas, si bien con variantes prácticas por la particularidad del procedimiento.

Una prueba testifical podría hacerse mediante acta de declaración notarial. Cd alguna de las pruebas consista en pedir a un órgano admto un informe y así lo admita el instructor este tendrá carácter inmediato (preceptivo), en contra de los principios generales de no preceptividad.

3. Resolución: el art. 18 del Reglamento regula este trámite, consistente en que el órgano instructor hará una propuesta de resolución de la sanción.

Dicha propuesta de Resolución establece hechos, y extremos probados y así mismo su clasificación jurídica.

Se establece quienes son los sujetos implicados y su grado de responsabilidad.

De dicha propuesta de resolución se dará traslado a las partes ofreciendo el trámite de audiencia. Este trámite consiste en una nueva posibilidad de formular alegaciones y presentar pruebas distintas de las ya presentadas, pero hay que tener en cuenta que dicho

Se dará si los hechos y documentos existentes en el procedimiento son distintos de los aportados por el interesado.

Para evacuar las alegaciones del trámite de audiencia se da un plazo de 15 días. Evacuado el trámite de audiencia se cierra la fase de instrucción. Y se abre la fase de resolución, quién resuelve no corresponde al órgano instructor sino al órgano competente para poner la sanción. El órgano instructor llevará todo el procedimiento instruido para que resuelva el órgano competente de forma modulada y tiene la obligación de decidir todas las cuestiones planteadas en el procedimiento.

La Ley establece que la resolución se establece en 10 días desde que se eleva la propuesta de resolución; que establece los sujetos responsables, calificación jurídica y el grado de responsabilidad si lo hay.

Si la resolución admtdva no se produce pasado 6 meses desde el inicio del proceso de instrucción, se producirá la caducidad automática según el art. 42 de la LPA.

La resolución que ponga fin a la vía admtdva, serán ejecutivas y solamente contra ellas se podrá interponer el contencioso-administrativo en vía jurisdiccional.

La que no ponga fin a la vía admtdva, serán susceptibles de recursos admtdvos que se establezcan en cada caso.

La resolución podrá adoptar aquellas medidas cautelares que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de la resolución.

Igualmente se podrá establecer en las resoluciones la exigencia de que se repongan a su estado originario situaciones alteradas o bien, el resarcimiento de daños y perjuicios.

Lo visto hasta ahora conforma el procedimiento ordinario. Pero el Reglamento tb contempla el procedimiento simplificado para infracciones de carácter leve. Se caracteriza por un recorte de los plazos y de las propias actuaciones hasta ahora.

La iniciación será igual que en ordinario, sin embargo, en el momento en que se comunica el acuerdo de iniciación las partes tendrán 10 días para alegar y aportar documentos y proponer la prueba.

Realizadas las alegaciones y pruebas, inmediatamente se hace propuesta de resolución y si se estima sanción, y es leve se resuelve inmediatamente. Si el instructor decide que la sanción es grave el procedimiento se seguirá por los trámites de lo ordinario. En cuyo caso se le notificará al interesado para que haga la proposición de pruebas que vea oportunas.

En el caso de que se considere leve se seguirá el trámite abreviado y se pasará la propuesta al órgano competente para que resuelva en 3 días.

TEMA 4: LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.

1. Concepto, Ideas Generales, Legislación y Regulación actual.

-

La Responsabilidad Patrimonial de la Admón.. está recogida en la LPA'92 y el Reglamento 429/93.

Concepto: es la posibilidad de que el administrado pueda proceder a reclamar a la admón. daños y perjuicios como consecuencia del daño que haya sufrido dentro de su patrimonio jurídico y económico y así como consecuencias de la actuación u omisión que realice la admón.. pública , y que bajo ningún concepto tenga deber de soportar el administrado.

La responsabilidad contractual nace de una obligación jurídica.

La responsabilidad extracontractual, no nace de una obligación jurídica, sino que se objetiviza.

Por la propia estructura administrativa, prima en Derecho administrativo la culpa extracontractual. Por ej en el caso del aceite de colza o el de las vacas locas. El día que haya afectados el estado tendrá responsabilidad y será demandable.

La responsabilidad patrimonial en la Teoría General del derecho, puede ser tanto de carácter contractual como de carácter extracontractual.

La Contractual se deriva de la obligación de resarcir por un incumplimiento de un deber nacido de una relación jurídica particular.

La extracontractual se origina al margen de la existencia de aquella relación jurídica , naciendo de la acción u omisión que realice la admón.. y que implica la transgresión del mandato general de no hacer daño a otro. A su vez la relación extracontractual la podemos dividir en directa o indirecta.

La directa se produce por hechos propios (acciones u omisiones).

La Indirecta nace de hechos, personas o cosas sobre las cuales tenemos una relación de custodia.

La realidad es que la responsabilidad extracontractual es la base fundamental de toda Teoría de la responsabilidad patrimonial de la Admón.. Las fuentes legales se establecen en el art. 1902 del C.c. pero fundamentalmente, se haya siempre en el art. 1903 del C.c, el cual ya preveía la posibilidad de una responsabilidad del Estado cuando el daño se produjese por un

Si la interpretación jurisprudencial de dicho art implicase que cuando el daño se produjese por la actuación u omisión de un funcionario quedase fuera del ámbito de la responsabilidad patrimonial.

Fue la Ley de expropiación forzosa del año 1954 la que prevé un esquema de responsabilidad patrimonial en todos los elementos que hoy estudiamos como típicos. En los art 121 y 122 se establecía derecho a indemnización por toda lesión que los particulares sufran en los bienes o deberes , a que se refiere esta ley, siempre que sean consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contencioso-administrativa.

Hoy en día el tema de la responsabilidad patrimonial lo encontramos en el Título X de la LPA y en el Reglamento de los procedimientos de las Admón.. Públicas en materia de responsabilidad patrimonial de RD 429/93 de 26 Marzo.

a) Presupuestos básicos de la Responsabilidad Patrimonial.

-

Debemos entender el concepto de servicio público de un forma amplia, en el sentido de entenderlo como cualquier forma de funcionamiento de la admón.. pública. Y así como lo ha denominado alguna sentencia, el giro o tráfico admtvo en sentido amplio.

Desde una perspectiva material podemos entenderlo como cualquier acción u omisión de la actividad admtdva. Incluso la que viene referida como consecuencia de la emanación de un reglamento admtdvo. Sin embargo esta última, como consecuencia de que en un momento determinado se alumbre una norma admtdva de carácter reglamentario no siempre ha sido admitido por nuestra legislación.

Siendo en la actualidad la LPA común en el art. 142, donde establece que la anulación en vía admtdva o jurisdiccional de un acto o disposición admtdva no presupone drcho a indemnización.

Pero si la resolución o imposición impugnada lo fuese por su fondo o forma el derecho a reclamar prescribirá al año de establecerse la sentencia.

En cualquier caso la redacción dada por la LPA sobre la Responsabilidad Patrimonial por anulación de reglamentos es oscura.

Se admite igualmente la responsabilidad cd se da un funcionamiento anormal desde el servicio, lo entendemos por cualquier actuación no adecuada a las normas o necesidades de la actividad que se desarrolla.

La jurisprudencia a entendido de una forma amplia, de tal manera que la admón.. siempre tiene que responder aún cd el daño causado sea consecuencia de una conducta negligente del funcionario. Ya que se entiende que el mismo está integrado dentro de la organización admtdva y que por lo tanto realiza funciones que les vienen encomendadas por la admón.. pública.

De esta forma la actual Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Admtdvo admite la responsabilidad de la admón., incluso cd la autoridad ha actuado con dolo, culpa o negligencia grave. Ya que en tal caso la acción de responsabilidad se ha de dirigir siempre contra la Admón. pública, con independencia de que la misma pueda después ejercitar la acción de regreso respecto del funcionario que ha causado el daño.

Por otra parte cd se habla de funcionamiento normal de los servicios se habla de entender cualquier actuación que aunque se halla realizado de acuerdo con las normas previstas se halla causado un daño en el patrimonio jurídico del administrado.

Ello implica que incluso se admita una responsabilidad como consecuencia del mero riesgo, esto es accidentes que se originen no por conducta negligente, sino por el riesgo que entraña el servicio.

De esta forma es tan amplio el concepto, que solamente la jurisprudencia admite la quiebra de esta responsabilidad, solo cd se de fuerza mayor. Pero si se admite la responsabilidad aun cd estemos ante un supuesto de caso fortuito. La fuerza mayor será la única condicionante que no somete a la admón.. a la responsabilidad; pq se entiende como elemento extraño e imprevisible dentro de la organización admtdva.

-

En cambio; el caso fortuito implica una causa que pudo y debió ser prevista, con lo cual si funcionará la

responsabilidad patrimonial. Si embargo debemos destacar el hecho de que en la práctica muchas veces será difícil distinguir entre fuerza mayor y caso fortuito.

b) Requisitos para la Responsabilidad Patrimonial.

-

Doctrinalmente se han establecido una serie de requisitos para que se de la responsabilidad patrimonial. La legislación lo ha venido recogiendo en diversas normas en su momento tanto la Ley de Régimen Jurídico de la Admón. del Estado, tb el art 106 de la CE y en la actualidad con más vigencia el art. 109 de la LPA.

La LPA es la que establece como idea general , de que la admón. responderá de toda lesión que sufran los particulares en sus bienes y derechos y que no tengan el deber jurídico de soportar; esto hace que podamos establecer cuales son los requisitos básicos.

1. Existencia de un daño, que será indemnizado y que puede afectar a cualquier elemento de nuestro patrimonio jurídico. Tanto a la propiedad como demás derechos reales, así como si el daño es físico admitiéndose por la jurisprudencia de forma reiterada, tb los daños de carácter moral precium doloris.

El cual inicialmente se descartaba por su difícil valoración, pero que en la actualidad no presenta ninguna duda. Ha de ser un daño efectivo y evaluable económicamente.

2. Ese daño debe ser susceptible de ser individualizado tanto respecto de un sujeto como de un grupo de sujetos.

3. El daño debe ser antijurídico en el sentido de que el administrado no tenga deber jurídico de soportarlo.

4. Debe de darse una relación de causa–efecto entre el daño y el hecho que se denuncia, sin embargo el tema de la causalidad a implicado diversas corrientes jurisdiccionales que se pueden sintetizar en dos:

- a) **Teoría de Equivalencia de las Condiciones:** considera como causa del daño todos los hechos o acontecimientos respecto de los cuales se pueda decir que sin ellos el daño no se habría dado nunca, y por lo tanto todos los hechos son condición necesaria.
- b) **Teoría de la Causación adecuada:** solamente uno de los hechos de todos los que concurren en la producción del daño es el que a posibilitado o a tenido mayores probabilidades de producir el daño.

El TS ha venido estableciendo de forma variable una u otra Tª siendo clarividente la de la causación adecuada, denominada como causa eficiente.

La observación de lo anterior nos lleva a establecer el 5º requisito

5. El daño que se produzca no deberá ser nunca causa de fuerza mayor, y en este sentido que no se halla dado la intervención de un 3º o la culpa de la víctima, ya que en estos supuestos quebraría la responsabilidad admmtva.

2. Procedimiento General y procedimiento abreviado.

El reglamento establece dos procedimientos: –General y –Abreviado.

La regulación legal del Procedimiento para las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, se establece en el reglamento contenido en el RD 439/93 de 26 de Marzo que desarrolla los principios contenidos en el título X de la LPA.

El ámbito de aplicación de dicho reglamento es para todas las admón.. públicas, si bien deja a salvo en su art. 1º las posibles especialidades que las CCAA puedan legislar en materia de responsabilidad en base a las transferencias que le hayan dado.

El objeto del procedimiento es el reconocimiento de indemnización por daños causados por la admón.. según los términos contenidos en el Tit X del cap I de la LPA y ello por las mismas que sean consecuencia tal y como dice el art. 2 del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Son órganos competentes para el procedimiento, así como para iniciarlo e instruirlo los que tengan atribuidas las competencias a dichas efectos según las normas contenidas en el Tit II cap 1º de LPA. Estableciéndose como competencia para resolver la de los órganos según las atribuciones del art. 142.2 de la LPA.

Procedimiento General:

Se divide en 3 fases: Iniciación, Instrucción y Terminación.

1. Iniciación: puede hacerse de oficio o como instancia de parte. El art. 4 establece al regular la iniciación el

principio general de que la anulación en vía admtdva o en vía jurisdiccional de un acto o disposición admtdva no implicará derecho a indemnización.

A excepción de lo que establece el propio art. 4.

La iniciación de oficio se podrá efectuar bien por acuerdo del órgano competente. Como consecuencia del órgano superior por petición razonada de cualquier órgano; o mediante denuncia.

En la iniciación de oficio se le hará traslado de todo lo actuado a los interesados en el procedimiento, para que formulen alegaciones y presenten pruebas dentro del curso de 7 días. Si los interesados no formularan dichas alegaciones ni tampoco se personasen en el trámite de audiencia, el instructor del procedimiento podrá acordar el archivo del mismo, tal como dispone el art. 11.3

Si el expediente, es a iniciación a instancia del interesado, si se hace mediante instancia o reclamación redactada de conformidad con las previsiones del art. 70 de la LPA. Y en el trámite de iniciación se podrán dar todos los supuestos del art. 71,72 y 76 LPA.

En la reclamación necesaria deberá constar cuales han sido los daños producidos, la relación de causalidad, la evaluación del daño, y si no es posible al menos, las bases para poder cuantificar el daño. En ese escrito podemos proponer todas las pruebas que estimemos oportunas.

2. Instrucción: Engloba todos los actos de conocimiento y comprobación de los hechos y a la misma le es aplicable todos los principios del Cap 3º, título 6º de la LPA.

Con la especial atención:

- en dicha fase se podrá dar la práctica de prueba y se deberá de practicar dentro del plazo de 30 días hábiles.
- El órgano instructor tiene potestad para denegar las que considere impertinentes y tb para ampliar si lo considera necesario dicho periodo por otro extraordinario.

–El Trámite de Informes (art 10) el órgano instructor podrá recabar todos los informes necesarios los cuales deberán ser evacuados en un plazo de 10 días, si bien el instructor tiene potestad para ampliar y reducir dicho plazo.

Una vez evacuados los informes, de ser necesario, se dará trámite de audiencia, de acuerdo con los principios del de la LPA donde se pondrá el expediente completo a la vista del interesado para que en un plazo no inferior a 10 días ni superior a 15 puedan hacerse alegaciones y presentar nuevos documentos.

Evacuado el trámite, si es necesario, se podrá solicitar dictamen a los órganos de la Admón.. implicada. Dictamen que se evacuará en el plazo de 2 meses.

*El hecho de que en el trámite de audiencia los interesados podrán solicitar la terminación convencional del procedimiento, y ello aunque no lo hayan realizado con anterioridad, ya que el art. 8 exige la terminación convencional antes del trámite de audiencia.

3. Terminación: podrá darse de forma expresa o por silencio admto. La resolución expresa deberá de establecer la existencia o no de los daños. En su caso la resolución de causa, y la relación de los daños y cuantificación de la indemnización.

Se podrá dar resolución preventiva por silencio admto por el transcurso de 6 meses computados del que se inicia el procedimiento a efectos de dicho computo se podrán deducir los plazos extraordinarios por cualquier causa por el periodo de prueba.

El silencio admto siempre será de carácter negativo.

Procedimiento Abreviado:

Este procedimiento de responsabilidad patrimonial se establece entre los art 14 a 17 del RPRPAP y su iniciación está prevista cd el órgano instructor entienda que hay razones suficientes, para emprenderlo, y que existe relación de causalidad entre los hechos y el daño y así como las causas suficientes para la evaluación de los perjuicios y el daño y calculo de la indemnización.

El órgano superior ordenará la iniciación del procedimiento así solo se puede incoar antes del trámite de audiencia. Una vez que el órgano admto acuerda la incoación del procedimiento abreviado da traslado de dicho a los interesados, teniendo un plazo de 5 días para que formulen alegaciones y presenten los documentos que interesen.

A los interesados se le hará traslado de todo lo actuado en el procedimiento. Se prevé la posibilidad de que el órgano instructor solicite dictamen, los cuales deberán evaluarse en un periodo de 5 días.

Hechas las alegaciones y practicada en su caso la prueba el procedimiento abreviado terminará, bien mediante resolución expresa o bien mediante silencio admto.

El silencio admto, lo particular es que se establece que se entenderá desestimado el procedimiento por el transcurso de 30 días sin que haya habido resolución del que se inicia el procedimiento o desde que se halla asentado la suspensión del procedimiento general.

Cabe la posibilidad de terminación convencional siempre y cd la misma sea propuesta por el órgano o por las partes en el trámite de alegaciones.

3. La responsabilidad de las Autoridades y Personal al Servicio de la Administración.

-

Viene regulada en los art. 19 a 21 en el Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, estableciendo un procedimiento especial, y reconociéndose 2 posibilidades distintas en el capítulo regulador de esta modalidad de responsabilidad.

La 1ª de ellas bajo el epígrafe de Responsabilidad por daños y perjuicios causado a los particulares donde se establece de forma genérica el derecho de los particulares a solicitar la indemnización cd su patrimonio jurídico se vea afectado por daños causados directamente por autoridades o personal de la Admón..

En este supuesto se reconoce a particulares el derecho de dirigirse contra la admón., en la cual y en la que estén encardinados la admón. que sea responsable.

La 2ª siguiendo el procedimiento general del Reglamento; indica la Responsabilidad por daños y perjuicios: q las autoridades o personal de la admón. pueda causar a las Admón. públicas.

El art. 20 establece que la Admón. Pública podrá exigir de oficio a sus autoridades y personal que este a su servicio la responsabilidad por los daños y perjuicios que les halla podido causar, y ello de conformidad con los principios generales del art. 145 y 146 de la LPA.

Si esos daños y perjuicios tienen la especialidad de ser de carácter contable se instará a los procedimientos que específicamente se establecen en la Ley General Presupuestaria y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, y en la de Funcionamiento de dicho Tribunal.

Si en cambio el carácter de los daños y perjuicios no es contable se seguirá el procedimiento especial del art.

21 del Reglamento de Responsabilidad patrimonial, que es el siguiente: el órgano competente podrá acordar la iniciación del procedimiento notificando las circunstancias que lo justifican. Dando un plazo de 15 días para aportar alegaciones y documentos y pruebas que estimen oportunas.

Se solicitará informe al servicio admto que haya sufrido el perjuicio. En dicho procedimiento se da un periodo de prueba de 15 días para practicar las que se hallan propuesto en el periodo de alegaciones.

Terminado el periodo de prueba se abre un periodo de audiencia de 10 días y el mismo procede como las normas generales de procedimiento. Terminado el periodo de audiencia se formulará propuesta de resolución en un plazo de 15 días, el órgano competente para resolver tendrá que hacerlo tb en un plazo de 15 días.

4. La Responsabilidad de la Administración de Justicia.

El art. 139.4 de la LRJPA establece en sentido general la posibilidad y el derecho de poder solicitar responsabilidad patrimonial al estado por el funcionamiento de la Admón. de Justicia.

A tales efectos el artículo remite a la Ley Orgánica del Procedimiento Judicial del 85 que en su art. 293 y 294 establece la posibilidad de incoar los procedimientos especiales cd se de error judicial o haya funcionamiento anormal de la admón. de justicia; dejando a salvo los supuestos de fuerza mayor.

La Ley Orgánica de Procedimiento establece 2 procedimientos básicos:

1.Efectos de Error Judicial.

La especialidad estriba en la necesidad que establece la ley orgánica del poder judicial en su art. 293 de que necesariamente antes de incoar el procedimiento de responsabilidad patrimonial debe existir una decisión judicial que establezca el error judicial.

Esa declaración de que existe error judicial se puede conseguir:

–**Recurso de Revisión**: que es un procedimiento especial que establece el art. 293 de la ley orgánica del poder judicial, que establece la solicitud de ese error como competencia del Tribunal supremo del mismo orden jurisdiccional que se haya cometido el error. Si comete el error el propio Tribunal Supremo procederá una sala especial de él.

El procedimiento se establece en un plazo de 3 meses desde el día que se empieza o inicie.

El procedimiento que se seguirá se adaptará a los parámetros del recurso de revisión de la Ley de procedimiento civil.

El Tribunal supremo dictará sentencia, la cual sea en el sentido que sea no será recurrible. Una vez declarada la existencia de error o mal funcionamiento de la Admón., el interesado tendrá que volver a solicitar la incoación del procedimiento general de responsabilidad patrimonial ante el Ministerio de Justicia, el cual, se tramitará con arreglo a procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuya resolución será al respecto susceptible del Contencioso-Administrativo.

2. Prisión Indevida: el único requisito es la existencia del auto de sobreseguimiento o en su caso la absolución del imputado por la inexistencia de los hechos.

El procedimiento es el de reclamación directa al Ministerio de justicia, siguiendo el procedimiento general al de Responsabilidad Patrimonial. Y a los efectos indemnizatorios se tendrá en cuenta el tiempo de prisión y las consecuencias personales y familiares.

La Ley Orgánica del Poder Judicial excluye la posibilidad de solicitar daños y perjuicios cuando el error judicial o el funcionamiento anormal del servicio haya sido por conducta dolosa del perjudicado.

También establece que cuando el error o mal funcionamiento se deba a conducta de dolo o culpa de un Juez o Magistrado responderá directamente la Admón. de Justicia, dejando a salvo el derecho que la Admón. de Justicia tiene que repercutir sobre los Jueces y Magistrados.

En cualquier caso siempre cabe la posibilidad de responsabilidad civil directa del Juez o Magistrado, que podría solicitar el particular sin necesidad de los procedimientos anteriores.

5. La Responsabilidad del Estado por actos o normas del poder legislativo.

-

Cabe establecer 2 supuestos:

1. Derecho a indemnización cd el Estado anule un reglamento o norma, y dicha anulación nos provoque daño o perjuicio.

En tal supuesto el principio general del art. 4 del Reglamento de Responsabilidad de la Admón. Púb y el art. 142 de la LPA establece el principio general de que dicha responsabilidad no corresponde a indemnización alguna.

Sí habría derecho a indemnización cd la resolución o disposición que se impugna fuese por razón de su forma.

2. Según el art 139 de la LPA; declara el derecho de forma general de los particulares a ser indemnizados por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria y que los particulares no tengan el deber jurídico de soportar.

Los supuestos a los que hace referencia, es a las posibilidades de hechos de desposesión de bienes o servicios respecto de los cuales la admón. se hace cargo pasándolo del sector privado al sector público. Ej: Ley de aguas subterráneas.

TEMA 5: LA EXPROPIACIÓN FORZOSA.

1. Teorías sobre su justificación y naturaleza; y Legislación vigente.

La Expropiación Forzosa es la forma más significativa de actividad administrativa de limitación, y se concreta en la privación de un derecho o interés patrimonial de un determinado sujeto a favor de un interés principal.

La base de la expropiación forzosa estriba en la concepción progresista del Derecho de propiedad que actualmente rigen en los Estados democráticos. De tal manera que el derecho de propiedad hoy día, no

se considera como algo inviolable o sagrado tal como establecía la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789.

La realidad es que las legislaciones actuales no consideran el derecho de propiedad como derecho fundamental de naturaleza preconstitucional, sino como un derecho económico subordinado a los intereses generales y a las necesidades públicas.

De esta forma, el art. 33 CE reconoce que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino es por causa justificada de utilidad pública o interés social, y ello, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes.

Esto significa que se está admitiendo la posibilidad y potestad expropiatoria del estado limitándola solamente a que exista una necesidad pública y a que la expropiación se someta a un procedimiento y haya una contraprestación indemnizatoria.

La legislación vigente de Expropiación forzosa queda establecida en los principios generales vistos de la CE, en la Ley de E.F de 16 de Diciembre de 1954, y en el Reglamento que la desarrolla de 26 de Abril de 1957.

La Ley de 1954 parte de un concepto amplio de expropiación , ya que estima como tal cualquier forma de privación de los bienes y derechos de los particulares o de otros entes.

Establece la expropiación como cualquier forma de privación de la propiedad o de derechos e intereses patrimoniales legítimos cualesquiera que sean las personas o entidades a que pertenecen, acordadas imperativamente, ya implique venta, permuta (cambio), arrendamiento, ocupación temporal o mero cesamiento de su ejercicio.

En análogo caso, y aunque la fórmula del art. 1 es amplia, hay supuestos que no se consideran expropiatorios y que son las meras limitaciones de la propiedad o de derechos en donde el particular no pierde absolutamente el derecho, sino que conserva determinadas potestades (como por ej las servidumbres.)

2. Sujetos y Objeto de la expropiación.

–Los sujetos de la Expropiación son 3:

- 1. **El Sujeto expropiante:** el titular de la potestad expropiatoria, la cual solamente le es reconocida a los entes territoriales (Estado, las CCAA, provincias y municipios). Estas ejercitan la potestad expropiatoria a beneficio propio o a un tercero llamado beneficiario.
- 2. **El Beneficiario:** es el destinatario de los bienes y derechos expropiados y es el sujeto que viene obligado a formular el pago del justiprecio (principio de la expropiación). Sí pueden ser beneficiarios otros entes de carácter territorial o no territorial.
- 3. **El Sujeto expropiado:** es el que sufre la privación de la cosa o el derecho. Distinguimos:
 –Propietarios directos del bien y –Meros titulares de derecho (arrendatarios).

-

El TS ha considerado incluso como sujeto expropiado a los meros precaristas (viven en un sitio sin contrato)

Como expropiado puede presentarse más de 1 sujeto.

–**El objeto de la expropiación:** puede ser cualquier clase de bien o derecho, tal como se predica en el art. 1 de la Ley de expropiación, que habla del derecho a la propiedad , así como del derecho e intereses patrimoniales. Lo que implica que cualquier clase de objeto que este dentro del comercio jurídico puede ser objeto de expropiación, si bien como establece el propio art. 1. La expropiación en sí misma considerada podrá adoptar distintos tipos o formas de negocio jurídico.

4.Procedimiento General de la expropiación forzosa.

A. Causa de la Expropiación Forzosa: es lo que la Ley denomina dentro del procedimiento, la declaración de interés público o general. Dicha declaración es un trámite previo que tiene que hacer la Admón.. y que justifica la finalidad del sacrificio del bien o derecho a favor de la admón.. tiene que hacer el particular.

Es importante resaltar que esta finalidad tiene que perdurar en el tiempo ya que de o contrario se perdería la causa de la expropiación y habría derecho a que el particular pudiera solicitar la revisión.

El trámite de la declaración de utilidad, puede estar representado documentalmente en un acto administrativo específico que bajo declaración de dicha utilidad o necesidad.

Si la jurisprudencia ha establecido que dicho trámite puede entenderse cumplido con la simple de los bienes en determinados supuestos de expropiación como son los proyectos de obras o tb las expropiaciones urbanísticas en los supuestos de planes generales de ordenación urbana.

B. Necesidad de Ocupación: una vez que se realizado la declaración de utilidad pública o interés social,

la admón.. tiene que establecer la adquisición de los bienes concretos que sean necesarios a los efectos de la expropiación. Este trámite se hace mediante la declaración de necesidad de ocupación. Dicho trámite cumple diversas funciones.

1.Singularizar o individualizar los bienes estableciendo de forma concreta, quién va a ostentar la condición de expropiados y beneficiarios; así mismo va a servir para que los expropiados puedan formular sus alegaciones donde podrán hacer una proposición alternativa para que sean expropiados otros bienes distintos.

La Ley de expropiación no establece un trámite excesivamente específico, estableciendo que incluso se puede prescindir del mismo en determinados procedimientos como la expropiación de urgencia, entendiéndose en este caso que se cumple el trámite con la declaración de urgente ocupación.

Se puede prescindir de dicho trámite cd las expropiaciones impliquen un proyecto de obras en el cual se corresponda la relación detallada de los bienes.

El procedimiento de la necesidad de ocupación tiene las siguientes fases:

1.Beneficiario o la Admón. formularan una relación concreta e individual de los bienes así como de todas las circunstancias de los mismos, dicha relación se publicará en el periódico oficial que corresponda al órgano admto.

2.Recibida la relación de los sujetos afectados , por el subdelegado del gobierno se abrirá a información pública durante un plazo de 15 días. Durante los cuales el sujeto expropiado podrá alegar a los efectos de ratificar e incluso proponer una alternativa a la expropiación.

3.Una vez finalizadas las alegaciones el subdelegado del gobierno realizará las comprobaciones oportunas y resolverá en el plazo de 20 días. Haciendo una relación definitiva de los bienes y sujetos. (art. 17 y 20)

Para que la declaración de necesidad sea recibida, tiene que existir, aprobado el crédito presupuestario que cubra las indemnizaciones.

El efecto inmediato del acuerdo de declaración de necesidad de ocupación es el inicio del expediente expropiatorio. Este acuerdo es recurrible en vía administrativa mediante recurso de alzada y mediante contencioso-administrativo.

Antes de la entrada en vigor solo será admisible el recurso de alzada diferente al acuerdo de declaración de necesidad. No debemos olvidar que un vez acordada la necesidad de ocupación, la admón.. puede revocarlo y desistir de la expropiación.

5. Pieza de Justiprecio.

-

El tercer requisito de la expropiación forzosa, consiste en la determinación de la indemnización económica que implica la expropiación. Tenemos que establecer que la Ley de expropiación, al tratar de justiprecio habla de la regla del previo pago.

La CE en el art3, habla simplemente de mediante la correspondiente indemnización, no de previo pago. De tal manera que la Admón. va a llevar la ocupación de los bienes aún cd no se realice la indemnización previa.

Dentro del Justiprecio debemos destacar, el tema de la valoración de los bienes. Normalmente el criterio que se ha seguido es el del valor del mercado. Si la jurisprudencia en la práctica ha llevado a establecer valores específicos para determinados bienes, así con las fincas urbanas y rusticas normalmente se parte de su valor fiscal.

Lo mismo ocurre respecto de los bienes referidos a valores mercantiles o acciones societarias. Cuando no sea susceptible establecer un valor mediante parámetros normales, lo normal es tener valor de mercado que exista en ese momento respecto de esos bienes o derechos.

-Procedimiento del Justiprecio: puede darse de 2 formas

***Mediante acuerdo entre el expropiado y la admón..**

***De forma contradictoria.**

Una vez firmado el acuerdo de la declaración de necesidad de ocupación se inicia el justiprecio. Se hace una relación detallada de los bienes que se van a expropiar para realizar de forma individual para cada sujeto afectado. Aunque en determinados supuestos se admite la tasación conjunta.

La Admón. en dicho caso abre un periodo de 15 días para que la Admón. y los expropiados lleguen a un acuerdo o convenio voluntario sobre el valor y la indemnización de los bienes.

Si no se hace el acuerdo se abre el trámite contradictorio ante el Jurado provincial de expropiación.

Procedimiento Contradictorio: cd la admón. y el expropiado no se ponen de acuerdo y dicho procedimiento se inicia transcurrido 15 días desde la aceptación para el convenio voluntario sin que se haya alcanzado el acuerdo.

Se abrirá una pieza separada donde constará todas las actuaciones de los documentos que se hayan utilizado en la fase de mutuo acuerdo y los expedientes, en el plazo de 20 días deberán de presentar las hojas de aprecio, que es la valoración de bienes.

Ahí los sujetos expropiados podrán hacer todas aquellas alegaciones que estimen convenientes y se les dará traslado a la admón..

La admón. o el beneficiario habrán de aceptar o rechazar dicha hoja de aprecio, si las acepta se termina el procedimiento de valoración, y si las rechaza deberá de hacer la admón. o el beneficiario su propia hoja de aprecio, y se le dará traslado al beneficiario el cual lo rechaza o no.

Si lo rechaza, el expediente pasará al Jurado provincial de expropiación, el cual, a la vista de la actuación, decidirá ejecutoriamente sobre el justo precio de los bienes o derechos., y lo hará en el plazo de 8 días.

La solución del Jurado, aún siendo ejecutoria podrá ser impugnado por vía administrativa o ante el contencioso administrativo.

-El pago del Precio: Una vez justipreciados los bienes se deberá de abonar la indemnización en el plazo máximo de 6 meses. El propietario expropiado puede rehusar recibir el dinero, en cuyo caso la admón.. o el beneficiario procederán a consignarlo en la caja general de depósitos.

La Ley prevé la posibilidad de que se devenguen intereses en los siguientes supuestos:

- 1. Por el transcurso de 6 meses desde la iniciación del expediente expropiatorio sin que se haya determinado el precio de los bienes a expropiar. Este interés se pagará con efectos retroactivos, una vez se haya hecho determinación del precio.
- 2. Se darán intereses sobre la cantidad que se fije cuantitativamente como justiprecio cuando transcurran más de 6 meses desde su determinación hasta el pago.

-La Ocupación de los Bienes: El tema importante es determinar jurídicamente cuando se produce la transmisión de la propiedad de los bienes o derechos expropiados a favor de la admón..

Hay distintas posturas, sin embargo la jurisprudencia ha determinado que son títulos bastantes para considerar, producida la transmisión, el acta del pago y de ocupación o en su caso la de la consignación en la Caja general de depósitos.

Con ello la transmisión es anterior e independiente al momento en que se inscribe en el Registro de la propiedad.

En la expropiación urgente la toma de posesión de los bienes produce la transferencia de los mismos como título jurídico, lo cual se produce en esta especialidad de expropiación, incluso antes del justiprecio.

La Reversión Expropiatoria.

-

Se produce cuando el sujeto expropiado a causa o cohabitantes (herederos) recojan la totalidad o parte de los bienes expropiados, lo cual se produce en caso de que no se ejecute la obra o se establezca el servicio que motivó la expropiación.

La Ley y el Reglamento de expropiación establece 2 hipótesis para entenderse no ejecutada la obra o establecido el servicio.

- 1. Se entenderá no ejecutada la obra cd no habiendo realizado de hecho la admón.. manifestase la propia admón.. su deseo de no llevarlo a cabo, lo cual puede hacerse mediante notificación expresa al expropiado, o bien mediante actos que impliquen la no ejecución.
- 2. Se entenderá que no se va a ejecutar la obra cd hayan transcurrido 5 años desde la fecha en que los bienes quedaban a disposición de la admón., y sin que se hubiese iniciado la obra o establecido el servicio.

El procedimiento reversional se inicia mediante solicitud ante el subdelegado del Gobierno, CCAA o Entes locales (según el tipo de expropiación).

Dicha solicitud deberá hacerse en el plazo de dicho mes, desde el día siguiente en el que se haya hecho notificación al expedientado de que la obra no se va a ejecutar, o desde que hayan transcurrido esos 5 años.

La resolución que pone fin ante el procedimiento de reversión es susceptible de recurso de alzada ante el Ministerio correspondiente y después de recurso contencioso administrativo.

La Expropiación Urgente:

Es un procedimiento especial de expropiación, que se caracteriza por la sumariedad de todo el procedimiento.

El mismo se inicia por la denominada declaración de la urgente ocupación de los bienes afectados. Dicha declaración se realizará por el Consejo de Ministros, Consejo de gobierno de las CCAA o por los órganos y entes locales, según la competencia de la jurisprudencia.

Se procede a la ocupación inmediata de los bienes , previo levantamiento, del acta previa de ocupación, lo cual se hace, sobre el terreno. A tales efectos se le deberá de notificar a los sujetos expropiados con una anticipación mínima de 8 días.

A la vista del acta de ocupación y de los demás documentos del expediente, la Admón.. procederá a formular las denominadas hojas de depósito previo a la ocupación. Las cuales se calculan tomando como base los valores fiscales de los bienes expropiados.

Dichas hojas para su formulación, se han de tener en cuenta los perjuicios derivados por la denominada rapidez de la ocupación una vez que se determina la cantidad de la indemnización.

Si el sujeto expropiado no estuviera de acuerdo se proseguirá a consignarlo en la Caja General de depósitos. La particularidad fundamental de la expropiación de la expropiación urgente, estriba en que toda la pieza de justiprecio se tramita con posterioridad a la ocupación. Si hay incidente contradictorio de justiprecio se procederá según los trámites de la expropiación ordinaria.

Garantías Jurisdiccionales:

Todas las piezas que conforman el expediente expropiatorio son susceptibles de los oportunos recursos administrativos y posteriormente del contencioso que proceda.

Sin embargo lo importante que tenemos que destacar a tales efectos es la garantía tanto

contencioso-administrativa como civil que tienen los sujetos expropiados cd la expropiación no se hace atendiendo al procedimiento establecido, o emitiendo los requisitos esenciales, o cd se produce por vía de hecho, en tales supuestos la propia Ley de expropiación forzosa admite la posibilidad de interponer los interdictos de retener y recobrar.

Procedimientos estos de carácter simple, la actual Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa ha establecido la posibilidad de formular recurso contra vías de hecho según su art. 30. Con lo cual el administrado en estos supuestos tendrá la alternativa de los interdictos o el art. 30 jurisdiccional según convenga. y, Art 125 y 126 Ley Contencioso-Administrativa.

Expropiaciones especiales: título III de la ley de expropiación forzosa que establece que supuestos especiales de expropiación, ESTUDIAR POR LA LEY, cuales son y que consisten.