

1.EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO I: CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.

1-EL CONCEPTO DEL Dº ADMINISTRATIVO: ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA-

Clásicamente:

-Configuración como un dº estatutario. Se define como un conjunto de normas cuyo objeto es la regulación de la organización y relaciones jurídicas de las administraciones públicas.

-Configuración como un ordenamiento especial:

1-Privilegios: a) Potestad reglamentaria

b) Potestad de autotutela

c) Hace uso de la fuerza física para ejecutar sus decisiones

2-Limitaciones: a) Principio de legalidad

b) Actuación conforme a procedimientos formales.

c)Control jurisdiccional de su actuación.

Las tendencias que se incorporan actualmente:

-Ruptura del carácter estatutario del ordenamiento administrativo, que de ser el dº propio de la administración, pasa a convertirse, en el dº común de la función administrativa realizada por todos los órganos del Eº.

-Huida de la administración del dº aditivo hacia el dº privado ya que buena parte de las nuevas funciones asumidas por la administración no podían gestionarse adecuadamente con los instrumentos clásicos de ahí que se acudiera a formas del dº privado.

Concepto según la doctrina:

a)Conjunto de normas positivas delimitadas dentro del ordenamiento jurídico total.

b)Una ciencia

c)Una disciplina académica

Concepto según la Legislación:

Como criterio de acotamiento de los asuntos usurpados a la competencia de los trib cont-aditivo, definidos como los recursos contra la actuación de las Administraciones Públicas sujeta y dº aditivo, y conforma de determinar las normas reguladoras de determinados contratos administrativos.

Concepto según Leguina:

Es la rama del ordenamiento jurisdiccional encargada de regular la organización y funcionamiento de la

Administración Pública:

a) Desde un punto de vista objetivo, es el sector del ordenamiento jurisdiccional que regula la actividad administrativa.

b) Desde el punto de vista subjetivo, es una organización que en el ámbito público está encargada de realizar la actividad de gestión de los intereses públicos.

La Adm está sujeta al principio de legalidad y del mismo modo que la ley

atribuye a la Adm de lo que los particulares no disponen, el interés público exige imponer a la Adm mayores límites de actuación que se imponen a los particulares.

**2-CARACTERES Y ESTRUCTURA DEL Dº ADTIVO. ESTRUCTURA JERARQUIZADA
PREDOMINIO DE LA NORMA ESCRITA Y CONTINGENCIA, EL PAPEL DE LA COSTUMBRE
PRECEDENTE ADTIVO Y LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL Dº**

Estructura jerarquizada: un sistema de fuentes supone la existencia de unas normas sobre las fuentes mismas, a fin de jerarquizarlas asegurando a cada una su posición dentro del conjunto. Está constituido jerárquicamente por:

1-constitución

2-ley

3-reglamentos

4-normas autonómicas y municipales

5-normas no escritas: costumbre, precedente administrativo y principios generales.

Normas escritas: el conjunto de normas escritas que integran el sistema normativo español se caracteriza por la complejidad y diversidad.

Tendencia a la estatalidad y a un modelo clásico de norma. En el s.XIX existía tensión entre las formas de producción legislativa y consuetudinaria de las normas este modelo se resuelve con el triunfo de la norma escrita de producción estatal. La segunda tensión es entre el monarca y las asambleas representativas, por la función creadora de las normas triunfando la institución monárquica. La aparición del Eº constitucional no altera este sistema.

Al final de esta etapa histórica el ordenamiento aparece integrado por:

1-ley (normas de rango superior)

2-costumbre y reglamento

El modelo de norma escrita: se caracteriza en este ordenamiento por:

a)Estatalidad de la norma, ha de ser dictada por los órganos del Eº

b)Generalidad y permanencia

c)Unidad formal, cada tipo de norma es idéntico a todas las restantes

d)Unilateralidad, provienen de la voluntad de los órganos estatales

e)Imperatividad

f)Carácter proposicional, la expresión de la norma es mediante textos redactados.

Los tipos normativos fundamentales:

1-Constitución: la norma primera y fundamental del sistema normativo superior en jerarquía y fuerza vinculante a cualquier otra.

2-Ley: comprende primeramente las normas enunciadas del parlamento, así como todas aquellas cuyo rango y fuerza normativa se equipara al de la ley de origen parlamentario, concretamente las normas con fuerza de ley dictadas por el gobierno (Decreto ley y Decreto del Legislativo), así como en Europa las normas enunciadas de las instituciones de la comunidad europea.

3-Reglamento: en el que se encuentran todas las normas de rango inferior al de la ley, emanadas del complejo Gob-Adm y de los entes instrumentales dependientes del mismo.

4-Normación autónoma y estatutaria: comprende las normas producidas por organizaciones sociales de naturaleza privada.

Costumbre:

A- Eficacia de la costumbre *proeter legem*:

1-Costumbre a la que se remite la norma escrita: las leyes y reglamentos en ocasiones, se abstienen de regular determinados tipos de relaciones, remitiendo esta normación a la costumbre la cual tiene una importancia limitada.

2-La costumbre a la que no se remite la norma en defecto de norma escrita y sin remisión alguna por parte de esta se aplican las costumbres que existan.

B-Eficacia de la costumbre *secundum legem*:

Esto es, si puede considerarse costumbre una determinada forma de interpretar una norma escrita. En España no tiene valor vinculante.

Precedente administrativo:

Se da cuando la adopción de un criterio por la Adm en un supuesto concreto vincula a esta a resolver los casos semejantes que posteriormente se le susciten, siempre que se de una identidad subjetiva y objetiva sustancial entre los supuestos comparados. No obstante, la Adm puede separarse del precedente en dos casos:

a)Cuando el acto invocado como precedente es ilegal.

b)Cuando concierne un factor de interés público que aconseje adoptar un criterio directo.

Principios generales del Dº:

La función de los mismos es:

- Función directiva general: de todo el proceso de creación del Dº.
- Función interpretativa: se utilizan simultáneamente con las normas escritas
- Función integradora de las lagunas del sistema normativo.
- Función constructiva: permite la sistematización de la materia jurídica.

3.EL REGLAMENTO

1-CONCEPTO, ORIGEN HISTÓRICO; FUNDAMENTO

El Reglamento es la norma por antonomasia del Dº Administrativo, es toda norma escrita emanada del gobierno o de la Administración, con valor subordinado a la ley, y, que por tanto, es controlable por los Tribunal de Justicia.

Históricamente a lo largo del s. XIX se dio una especie de pacto entre dos grandes ppios, el democrático y el monárquico. De esta transacción entre estos dos ppios el Parlamento hace las leyes y el monarca hace los Rº. Hoy esta posibilidad de hacer normas esta recogida en la CE, en distintos preceptos, el más significativo es el art 97 CE. El Rº es tan norma jurídica como la ley, pero de rango inferior.

La CE en el art 97 habla del Gobierno, luego este tiene una potestad normativa originaria y general. Esto no significa que el Rº quede limitado a ese órgano. Art 140 y 141.2 CE. La propia CE al establecer la autonomía local reconoce explícitamente un poder normativo propio, reconoce la potestad normativa.

Por otro lado los Ministros también pueden realizar Rº, ejerciendo una potestad reglamentaria en las materias propias de su departamento (potestad reglamentaria interna) o fuera, cuando cuente con habilitaciones legales concretas (potestad reglamentaria externa).

La potestad reglamentaria no solo es ejercida por el Gobierno, en ciertos casos puede ser ejercida por otras instituciones u organizaciones con actividad administrativa de apoyo (CGPJ), incluso podemos encontrarnos con instituciones no administrativas que necesitan de una regulación que es elaborada por Rº (TC).

La nota distintiva del Rº es que es una norma muy abundante, ya que es una norma que está más atenta a los cambios de la sociedad. Todos los Rº tienen rango subordinado a la ley. Esta es una idea vinculada al art 9.3 CE(ppio de legalidad y de jerarquía normativa).

La L30/92 establece la máxima sanción de invalidez para los Rº que se apartan de las leyes, que es la nulidad de pleno dº, art 62.2. A partir de este ppio de subordinación del Rº a la ley, las relaciones entre ambos admite una mayor complejidad, se dan fórmulas de colaboración entre ley y Rº. La CE establece muchas reservas de ley ¿Por qué la CE establece estas reservas materiales de ley? Por la importancia intrínseca que la propia CE otorga a esas materias.

El Rº es una norma que está en inevitable y a veces excesiva expansión, por otro lado no sólo se ha producido una expansión, sino además una cierta dispersión subjetiva. En cuanto a la potestad normativa de la Adm, históricamente, acudiríamos a una especie de pacto entre el sistema monárquico y el poder legislativo.

Hoy el monarca no tiene poderes activos, es el símbolo máximo del Eº, y tiene una función de representación del mismo. Hoy en día el poder ejecutivo tiene su base en el poder del pueblo, es decir, tiene la soberanía popular, por lo que tiene toda la legitimidad necesaria para poder ejercer el poder reglamentario.

Por otro lado, también, debemos tener en cuenta la necesidad de la Adm de poder realizar la potestad reglamentaria, ya que el legislativo no puede regularlo todo.

Los reglamentos son el ejercicio de la potestad normativa.

2-DISTINCIÓN ENTRE Rº Y ACTO ADITIVO

Un Rº no es un acto, es una norma que se integra en el ordenamiento, es un mandato que hay que cumplir y que obligan a todos. Todos los Rº son normas jurídicas. Esa integración del Rº en el ordenamiento, hace que estos tengan un régimen diferente de la de los actos. El Reglamento no es ni un Ley materia ni un acto administrativo general. Diferencias entre Reglamento y acto administrativo:

1-El Reglamento forma parte del ordenamiento jurídico, es innovación. El acto administrativo es algo ordenado, producido en el ordenamiento jurídico y previsto por este como aplicación del mismo. El Reglamento no tiene un destinatario concreto; el acto administrativo sí.

¿Pueden los Reglamentos regular supuestos singulares y específicos? En materia organizativa sí, pero si no se atenta contra una regulación general previa contenida en la Ley. La Ley no podrá intentar ser desarrollada con una discriminación de supuestas que vulneraría el principio de igualdad ante la Ley y el interpretativo de no distinguir donde la Ley no lo hace.

Por tanto, el Reglamento singular organizativo es un Reglamento y no un acto administrativo.

En el caso de los Reglamentos normativos externos, que afectan a los ciudadanos como tales, no se reconoce al Reglamento un poder regulador para ciudadanos singulares debido a su carácter complementario de la Ley.

Son frecuentes los casos en los que la Administración dicta sus Reglamentos para casos singulares, pero empleando una enunciación abstracta general de los supuestos normativos. Habrá que ver si tal enunciado no encubre una discriminación condenada por los principios ya indicados además del principio de interdicción de arbitrariedad reglamentaria.

¿Pueden los actos administrativos regular supuestos generales? En realidad se dan los actos administrativos generales. Hay actos cuya pluralidad de sujetos destinatarios no se determina siendo determinable o indeterminable. Estos actos son verdaderos Reglamentos porque no se integran en el Ordenamiento Jurídico

El criterio puede ilustrarse con una comprobación muy simple: los actos administrativos se agotan con su cumplimiento y los Reglamentos, además de afirmarse y consolidarse, son susceptibles de múltiples cumplimientos.

2-La potestad reglamentaria corresponde sólo a los órganos a los que la CE les ha atribuido específicamente esa potestad; el poder de dictar actos administrativos corresponde a todo órgano de la Administración.

3-El Reglamento es revocable *ad nutum* mediante su derogación, modificación o sustitución; El acto administrativo está afectado por límites de revocación que impone la Ley en garantía de los derechos a los que ha podido dar lugar.

4-La ilegalidad del Reglamento implica siempre su nulidad de pleno derecho; la ilegalidad del acto administrativo implica su anulabilidad.

Reglamento y acto administrativo tiene procedimientos de impugnación contencioso-administrativos distintos. La contradicción acto-Reglamento será siempre determinante de la ilegalidad del acto pero la contradicción acto-acto anterior pueden no serlo.

3-EFICACIA NORMATIVA DE LOS Rº: LA INDEROGABILIDAD SINGULAR

Los Rº son normas secundarias, ya que, por encima está la CE y la ley. Una vez publicados obligan a todos los sujetos jurídicos, incluidos la Adm y el Gob. El Gobierno que puede crear un Rº, también puede modificarlo y derogarlo.

La Adm lo que no puede hacer es derogar singularmente un Rº (inderogabilidad singular de los reglamentos) es decir, dejar de aplicar un Rº para un caso concreto. Si se admitiera este poder a la Adm, supondría la facultad de crear privilegios. Si el propio Rº prevé una excepción, si un determinado sujeto se encontrase en esa excepción se la podía aplicar, pero si el Rº no tiene esa excepción no se podía hacer. Esto se da debido a que la Adm, también está sujeta a lo que dice el reglamento.

Esta regla de la inderogabilidad singular está recogida en la L50/97 del Gobierno en el art 23.4.

4-RELACIONES ENTRE LEY Y Rº: PRIMACÍA DE LA LEY; RESERVA DE LEY; MATERIAL Y FORMAL; REMISIÓN NORMATIVA Y DESLEGALIZACIÓN

Como manifestación de una potestad normativa secundaria la situación del Rº en el ordenamiento es de subordinación a la ley, hay un ppio de primacía de la ley. La ley del Gobierno recoge esta idea en el art 23.2 el Rº no podrá regular materias reservadas a la ley.

La subordinación de los reglamentos a la ley se refuerza en los casos de reserva de ley tanto material como formal.

–Reserva material: cuando la CE establece concretamente que una materia queda reservada a la ley. Esto significa, que esa materia tiene que ser regulada por la ley, pero el reglamento puede realizar una regulación complementaria a dicha ley. No significa, que exista un monopolio legal a esa materia, sino que puede haber una regulación complementaria.

–Reserva formal: materias que son reguladas por ley, pero sin que se haya realizado una reserva material.

La ley puede regularlo todo, por lo que, las materias que son reguladas por la ley, no podrán serlo por el Rº, a no ser que la ley llame al Rº, para establecer una regulación complementaria.

La ley puede establecer la regulación esencial de una materia y que luego sea desarrollado por el Rº. En este caso, el campo del Rº se abre muchísimo, ya que la ley puede entrar a regular una materia en la que no puede entrar a regularlo.

*Deslegalización: si la materia está reservada a la ley por la CE no cabe deslegalizar (reserva material). En las materias con reserva formal si cabe la deslegalización. Hay muchas materias que no están reguladas por la CE, pero sí están reguladas por la ley.

Hay materias que, hasta un momento, han sido reguladas por ley, a partir de una ley deslegalizadora, esa materia puede ser regulada por el reglamento, esta ley deslegalizadora, lo que hace es, rebajar de rango esa materia que hasta ahora tenían una regulación legal. Se produce una llamada degradación normativa.

5-CLASES DE Rº POR SU RELACIÓN CON LA LEY: EJECUTIVOS, INDEPENDIENTES Y DE NECESIDAD

1–Ejecutivos: son los que complementan la ley. Son los Reglamentos que se dictan en virtud de remisiones normativas de la Ley en favor de Reglamentos para completar y desarrollar esa Ley.

La Ley enuncia unos principios básicos marcando grandes líneas directivas y el Reglamento precisa todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la compleja actuación administrativa sobre ella.

2-Independientes: en las materias en las que la CE no dice nada, la ley puede regularlas o no. El Gobierno en estos casos puede aprobar un Rº independiente de la ley, ya que no hay ley. Si esta materia está reservada a ley, estos Rº son imposibles.

Cuando se produce deslegalización, también estamos ante un Rº independiente, ya que la ley ha dejado de existir.

Los Rº independientes tienen dos funciones:

a) Necesidad de regular una materia, la ley no lo hace, lo hace el Rº

b) Deslegalizar, los Rº independientes pueden volver a relegalizarse, recupera

el rango legal y sigue siendo una materia formalmente reservada a ley.

3-De necesidad: Rº contra legem. En situaciones de emergencia las reglas tienen sus excepciones, no es que no exista el ppio de legalidad, es que es una excepción a este ppio, en situaciones de necesidad (estado de alarma, excepción y sitio).

En situaciones por ejemplo de catástrofe se exigen actuaciones inmediatas. La Administración en estos casos tiene un poder residual reglamentario para hacer frente a estas situaciones, en cuanto dure.

6-LA TITULARIDAD DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Los Rº forman también parte del ordenamiento jurídico (al igual que las leyes, aunque estén subordinadas a ellas)

Todas las administraciones no tienen potestad reglamentaria. La potestad reglamentaria, comúnmente, está reservada a las administraciones territoriales, cuyos gobiernos, son representativos. Están dirigidas por gobiernos cuya representación depende de la voluntad popular.

Estas administraciones territoriales gobernadas por entes representativos son las que tienen la potestad administrativa. Hay tres niveles territoriales:

1-Estatal: art 97, el titular de la potestad es el Gob; también lo dice la ley del Gobierno, art 23.

2-Regional: la titularidad la tienen los gobiernos regionales. En los estatutos de autonomía hay un art semejante al 97. En la propia CE, el art 137, dice lo mismo, pero el art 153c, de una manera más clara dice que las CCAA aprueban normas reglamentarias. Hay que ir a los estatutos para ver quien tiene la potestad.

3-Local: teniendo en cuenta los arts constitucionales que reconocen la autonomía local, la LBRL atribuye esa competencia al pleno del Ayuntamiento.

Esta es la potestad reglamentaria que está reconocida en el bloque de la constitucionalidad, pero existen más potestades reglamentarias. Hay también una competencia reglamentaria de atribución que ciertos entes reciben de la ley, como el Banco de España, universidad, etc

Puede haber otros órganos de las administraciones territoriales que pueden tener potestades reglamentarias que les da la ley, (órdenes de los ministros).

Art 4.1b L. Gob: los ministros ejercen las potestades reglamentarias en las materias propias de su departamento (el gobierno la tiene en cualquier materia) pero la LOFAGE en su art 12.2ª, le da potestad

reglamentaria en los términos previstos en la legislación específica.

Desde el punto de vista funcional, los R^o pueden ser estatales (proceden del Gobierno) La ley del gobierno abre la titularidad también al presidente del Gobierno en ciertos casos (art 2.2 j) El Gobierno es el supremo órgano colegiado de la Adm del E^o y además es un órgano constitucional (art 97 CE) y al mismo tiempo es la cúspide del poder ejecutivo (dirige la Adm formando parte de la misma) El gobierno adopta los acuerdos colegiadamente. El contenido puede ser muy diferente: acto administrativo (se hará por RD), que agota sus efectos por la publicación, pero el R^o, no agota sus efectos sino que se integra en el ordenamiento.

La LG ha introducido algunas modulaciones: art 25 (tipología de formas de exteriorizar las decisiones del gobierno, consejo y comisiones delegada) cuando el Gobierno aprueba un reglamento se exterioriza a través de un RD. Las normas de las comisiones delegadas del Gobierno son un R^o que se exteriorizan en forma de acuerdos. Los ministros también aprueban R^o a través de ordenes ministeriales.

Dentro de los R^o estatales hay dos ppios que rigen sus relaciones:

–Ppio de competencia.

–Ppio de jerarquía.

Este planteamiento es trasladado al ámbito autonómico. En el ámbito local también hay R^o. La LBRL distingue tres tipos:

–Orgánico, que regula su estructura organizativa interna.

–R^o que aprueba el presupuesto anual.

–El más utilizado: ordenanzas locales, adoptan la forma de ordenanzas.

El art 105 CE a) : la ley regulará la audiencia..... hay una remisión expresa de que en las disposiciones reglamentarias se de au a los interesados (hay un mandato constitucional al legislador). Primero tiene que haber un procedimiento de elaboración.

7-LA JERARQUÍA NORMATIVA DE LOS REGLAMENTOS-

El ordenamiento jurídico-administrativo tiene una estructura piramidal jerárquica y a ella deben atenerse todos los órganos del Estado.

1º)La CE,

2º)La Ley; A ambas está sometida plenamente la Administración del Estado y, por tanto, también sus productos normativos, los Reglamentos.

El principio de jerarquía se refiere a las relaciones Ley-Reglamento, así como a las relaciones entre las distintas normas reglamentarias. El Art. 23 LRJAE recoge la jerarquía normativa interna de las normas reglamentarias:

1º. Decretos.

2º. Ordenes acordadas por comisiones delegadas del Gobierno.

3º. Ordenes ministeriales.

4º. Disposiciones normativas de las autoridades y órganos inferiores, según el orden de jerarquía respectiva.

El principio de jerarquía es un principio intraordinamental. Para explicar las relaciones entre normas de distintos ordenamientos se acude al principio de competencia.

8-EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS Rº.

Este procedimiento y la participación de los ciudadanos esta regulada en el *art. 24 LG, tiene varias fases, que el Gobierno esta obligado a seguir.....

9- EL CONTROL DE LOS Rº ILEGALES.

Cuando un Rº incurre en cualquier tipo de ilegalidad, la Ley de Rº 30/92 art 62 nos dice que esos Rº son nulos de pleno derecho.

Control preventivo: el cauce procedimental es un cauce de control, garantías formales para lograr que el Rº se ajuste a la legalidad y además que el Rº en su contenido sea lo más oportuno posible (garantía de legalidad y oportunidad).

La Adm para aprobar un reglamento tiene que seguir su procedimiento oportuno, establecido en las leyes del Gobierno, del Eº y de las CCAA.

En los Rº del Eº hay que seguir informes preceptivos del Consejo de Eº art 22.3 LO Consejo de Eº, (es el supremo órgano consultivo de la Adm y donde no existan en las CCAA.

Art 21 señala las competencias del pleno del consejo de Eº y el art 22 las competencias de la comisión permanente. Todo reglamento del Eº ejecutivo de una ley tiene que ser dictaminado preceptivamente por el consejo de Eº, también las modificaciones de los Rº. Es una garantía muy eficaz porque es un órgano independiente y consultivo.

Control judicial ex post: en virtud de los ppios de la potestad reglamentaria la LOPJ establece un mandato en su art 6 de inaplicación de los Rº ilegales. Esto significa que si un juez en un pleito se invoca un Rº y se llega a la conclusión de que vulnera la CE no puede aplicarlo, ya que estaría inaplicando la CE. La inaplicación no es suficiente porque el Rº sigue en vigor, lo que hay que hacer es anularlo, que es competencia exclusiva del ordenamiento cont-activo, tiene la competencia, no sólo para inaplicarlo, sino también, para anularlo.

4. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA I

1-ORGANIZACIÓN ADTIVA Y Dº: LAS NORMAS DE ORGANIZACIÓN

La Administración Pública es, ante todo, una organización, una estructura ordenada, que aglutina un conjunto de medidas personales y materiales para lograr ciertos fines. Lo característico de las Administraciones Públicas es su naturaleza pública, determinada por los fines públicos que persiguen. La Adm tiene una naturaleza servicial, por lo que el régimen jurídico de estos entes es un régimen peculiar, diferente de las organizaciones privadas.

Las normas de organización, desde la CE hasta los Rº, crean, modifican y extinguen las relaciones administrativas. También determinan el alcance real de las Administraciones Públicas, ya que todas tienen las mismas funciones, la capacidad de las Adm vienen determinadas por sus propias normas. También distribuyen las competencias entre los distintos entes y órganos administrativos. Estas normas de organización, también determinan, cuales son las medidas, tanto personales como materiales.

Son normas invocables por los ciudadanos, en caso de incumplimiento. La CE tiene normas importantes de organización:

2-LOS PPIO CONSTITUCIONALES DE LA ORGANIZACIÓN ADTIVA

Art 103CE...actúa de acuerdo con los ppios de eficacia, jerarquía, descentralización y desconcentración con sentimiento pleno a la ley y al Dº.

A)Autonomía: descentralización: desconcentración

1)**Ppios de autonomía y descentralización:** la Adm debe ser plural y lo más cercana posible a los ciudadanos. Este ppio, y el de desconcentración, está muy relacionado con el ppio de autonomía, este ppio es directamente contrario al de centralización. Significa que además del Eº hay otros entes que aglutinan a otras comunidades infraestatales, que tienen otros intereses, por lo que se dotan de propias estructuras político-administrativas.

La autonomía, como ha recogido el TC en numerosas st, no es una soberanía, es un poder limitado por sus respectivos ordenamientos, no puede ser entendido como Dº de autodeterminación. Pero sí implica el reconocimiento de una esfera de atribuciones propias distintas de las de Eº.

El ppio de descentralización implica traspasar competencias estatales a otras Administraciones Públicas, tanto territoriales como instrumentales o funcionales. Se trata de un ppio normativo, por lo que tiene fuerza de obligar, pero es un ppio tendencial, ya que no se establece el modelo de descentralización que se debe seguir, el grado de descentralización irá en función de las funciones de las mismas. El grado máximo lo tienen los organismos autónomos (por ej: universidades)

2)**Ppio de desconcentración:** traspasar competencias desde los órganos superiores, en la jerarquía, a los órganos inferiores, de manera que se acerque la Adm a los ciudadanos. Este ppio se aplica dentro de una misma Administración Pública, dentro de un mismo ente. Se puede aplicar dentro de la Adm del Eº como de la Administración Autonómica.

Se trata , también de un ppio tendencial ya que la CE no dice cuál será el grado de desconcentración. La CE quiere que existan muchas Administración Pública, cercanas a los ciudadanos, pero que a su vez sea una Adm cohesionada, esto implica el ppio de jerarquía, cooperación, coordinación y solidaridad.

B)Jerarquía: lealtad institucional: coordinación: cooperación: solidaridad

1)**Ppio de jerarquía:** exige una organización admtna piramidal con órganos superiores y órganos inferiores. Este ppio está recogido en todas las normas generales administrativas. Hay por tanto una multiplicidad de órganos que se rigen por las relaciones de superioridad y subordinación.

Esto no significa que toda la Adm esté jerárquicamente estructurada; por ej órganos consultivos de los departamentos ministeriales.

Manifestaciones del ppio de jerarquía:

- Ppio de creación, los órganos superiores crean a los inferiores
- Pueden delegar competencias
- Pueden avocar competencias
- Tienen potestades sancionadoras

–Resolver conflictos de atribuciones

2)Ppio de coordinación: para que la Adm, en su conjunto sirva a los intereses generales, es necesario que sea una organización coordinada, integrada por miles de órganos que deben actuar coordinadamente, sin que existan políticas contradictorias. Hay que fijar las medidas y los sistemas de relación que hagan posible una acción conjunta evitando que se produzcan disfunciones, omisiones, duplicaciones de acciones, etc.

La coordinación puede ser una competencia específica de algún ente adtivo (por ej: la coordinación de la actividad económica general corresponde al Eº) La coordinación se puede ejercer de distintas maneras:

–Adoptar decisiones obligatorias por parte de la Adm Central

–Constitución de órganos de composición mixta en los que se integran las administraciones que tiene que actuar coordinadamente.

–Elaboración de planes y programas conjuntos

–Técnica de procedimientos conjuntos

3)Ppio de cooperación: significa que las Administraciones Públicas forman un sistema, un conjunto coherente, por lo que a la hora de actuar tiene que facilitar la acción de los demás entes públicos. Es un ppio jurídico general, esté o no esté recogido en las leyes. El legislador ha querido recogerlo en el art 3.2 L30/92. La propia ley nos dice algunos ejemplos de cómo debe entenderse este ppio.

4)Lealtad institucional: ha sido incorporado en la última reforma de la L30/92, art 4, nos da dos ejemplos de cómo practicar esa lealtad institucional:

–Respetar el ejercicio legítimo de las otras administraciones

–Una administración es plural y que tiene intereses propios gestionados por ellas mismas

5)Solidaridad: recogido en algunos preceptos de la CE, el más general es el que reconoce el Dº a la autonomía política. La CE consagra un modelo muy descentralizado y la solidaridad entre todas las administraciones. (art 138 CE, el Eº velará por el equilibrio entre administraciones) El art 158 establece el fondo de compensación con el fin de corregir desequilibrios y así hacer efectivo el ppio de solidaridad.

C)Eficacia; imparcialidad

1)Eficacia: la administración ha de ser eficaz y profesionalizada. Este ppio entronca con el Eº social, el Eº es intervencionista. La administración ha de ser eficaz, tiene que saber atender a las necesidades públicas. Tiene que tener la capacidad para dar respuesta a los fines que la justifican. Tiene que prestar eficazmente los intereses generales, por lo que debe estar dotada de medios para su consecución.

Eficacia y eficiencia no son lo mismo. El concepto de eficiencia se mide por la relación coste–beneficio, es un concepto económico. La administración tiene que ser eficaz y eficiente, pero esta eficacia no debe ser reducida a parámetros económicos.

La eficacia no es un valor absoluto, está estrechamente relacionada y vinculada al ppio de legalidad. Ha de haber eficacia, pero dentro de la legalidad establecida. Si entrasen en colisión primaria la legalidad. (la solución sería la derogación de las leyes y la aprobación nuevas).

D)Dirección gubernativa; participación; transparencia

1)Dirección gubernativa: la administración ha de estar dirigida democráticamente y que haya una dirección gubernativa, art 3.3 L30/92. Sin perjuicio de la profesión y la imparcialidad.

2)Participación: la CE quiere que la Adm sea una Adm ágil, coordinada, pero que no sea autoritaria, sino abierta y participativa, una Adm conectada con los ciudadanos. La participación también tiene reflejo en el propio seno de la Adm, personas que no tienen relación con la función pública, pero son necesarios. Hay espacios para que los ciudadanos estén presentes, como las consultas populares, pero no tienen facultades decisorias, ya que sustituirían a los órganos democráticamente elegidos.

3)Transparencia: la CE quiere una Adm transparente, el art 37 nos da el alcance del ppio de transparencia. El art 105b CE dice que la ley regulará el acceso de los ciudadanos salvo lo que afecte a la seguridad y defensa del Eº.

3-PERSONALIDAD JDCA; UNIDADES ADTIVAS; ÓRGANOS ADTIVOS-

Las Administraciones son entes dotados de personalidad jurídica, son centros de imputación de relaciones jurídicas, dº y obligaciones (art 2.2 LOFAGE; art 11 LBRL; art 42 LOFAGE).

Dentro de la tipología de entes, hay una fundamental:

1-Entes territoriales:

- a) Municipio
- b) Provincia
- c) La isla
- d) CA (integra regiones o nacionalidades)
- e) Eº con su propia Administración

Todas tienen sustrato político, porque agrupan a comunidades propias de personas con las características comunes e intereses propios, por esto se constituyen en entes y el Eº les da poderes y facultades. Son entes representativos, la dirección de éstos nace por voluntad popular.

Las Adm o entes territoriales son las más importantes, porque, por lo general, sirven al conjunto de intereses generales de la comunidad de la que se trate. Por esto disponen de poderes y funciones públicas de mayor importancia, porque son necesarios para atender a ese conjunto de intereses.

Los entes territoriales gozan superioridad de frente a otros entes y de supremacía sobre los ciudadanos.

2-Entes no territoriales o institucionales: se crean para atender a ciertos intereses públicos. Su característica general es que dependen de una Adm territorial. Son creadas por ley o por virtud de una Adm territorial. Todos los entes territoriales tienen algún que otro ente instrumental creado por ellas mismas. Tienen personalidad jurídica, pero a veces actúan como entes privados y la personalidad jurídica ya no será pública.

Las Administraciones Públicas están constituidas por unidades administrativas, art 7 LOFAGE. Estas unidades comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus contenidos y orgánicamente por la jefatura común. Las unidades administrativas son las relaciones de puestos de trabajo del ente adtivo de que se trate.

Estas unidades se integran en órganos, art 5.2 LOFAGE. El órgano es el que se relaciona con los ciudadanos, es la unidad que ejerce una función que produce efectos jurídicos.

4-CLASES DE ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS-

1-Hay órganos que por su origen pueden ser constitucionales

2-De origen legal

3-Órganos reglamentarios

4-Por la estructura del órgano pueden ser unipersonales o colegiados

5-Por la función que desempeñan pueden ser activos, consultivos o de control.

5-COMPETENCIA: CONCEPTO Y ATRIBUCIÓN-

Las leyes atribuyen un conjunto de poderes o potestades a estos entes públicos.

Competencia: medida de la potestad o conjunto de potestades públicas que realizan los órganos. Esto determina la capacidad de obrar, art 2.4 LOFAGE. Esta idea es extensible al ámbito local y territorial. Tendrán más capacidad de obrar si tienen más competencia.

Esas potestades se distribuyen entre los órganos, esta distribución competencial es un elemento esencial de la organización administrativa. No podría actuar si todos los órganos tuvieran la misma competencia, ya que se colapsarían.

Cada órgano recibe un conjunto de potestades determinadas y no otras. Es una regla de orden público, porque su infracción puede determinar la invalidez de las resoluciones que los órganos determinan.

El órgano que se considere incompetente, debe remitir al órgano que lo sea el asunto en cuestión. La competencia es una regla que debe ser aplicada por los órganos a instancias de parte o de oficio.

Clasificación:

a) Material, en función de la materia

b) Territorial, según el territorio

- Jerárquica, en función del lugar que ocupe el órgano.
- Por razón de tiempo, permanentes o temporales
- En relación con otros entes, exclusiva, compartida o concurrentes

Desde el punto de vista de cómo se atribuye la competencia, ésta debe ser atribuida de forma expresa, aunque en determinados casos puede ser implícita. Las leyes, a veces, utilizan cláusulas generales de atribución de potestades o competencias

Desde el punto de vista de la titularidad, pueden ser propias, el ordenamiento las atribuye a un órgano, o delegadas o por atribución de un órgano. La norma general es que cada órgano ejerce sus propias competencias y que ese ejercicio es irrenunciable. El órgano que es competente para tal acto es el competente y no otro. Cada órgano recibe aquella parte del poder público que la ley quiere, art 12 L30/92.

6-LAS TÉCNICAS DE ALTERACIÓN DEL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA: TRANSFERENCIA; DELEGACIÓN; ENCOMIENDA DE GESTIÓN; AVOCACIÓN; SUSTITUCIÓN

1-Transferencia:

En cuanto a la atribución hay alteración cuando la competencia y la titularidad se transfiere, art 150.2 CE. El Eº transfiere competencias propias a favor de las CCAA. Es la máxima alteración de la competencia.

2-Delegación:

Las que más se aplican, pero no con mayor trascendencia, son las del ejercicio de la competencia, art 12 L30/92.

Es un mecanismo inevitable en las grandes organizaciones administrativas. La delegación es el ejercicio por un órgano inferior o un ente distinto de competencias de atribución de otro órgano o ente superior, art 150.2 CE. La delegación como es una alteración tiene límites:

- Tiene que estar prevista en la ley, normas con rango y fuerza de ley
- Se tienen que publicar
- Existen algunas competencias indelegables, art 13.8b L30/92
- Art 13.5 prohíbe la subdelegación, salvo que lo autorice una ley
- Toda competencia delegada puede revocarse

La delegación de firma no es una delegación en sentido propio, lo que se delega es la firma, es habitual en la práctica.

3-Encomienda de gestión: para determinadas actividades son necesarias ciertas gestiones, con las que se puede delegar, a otro órgano del mismo ente o a otro distinto.

4-Avocación: ejercicio de competencias que corresponde a órganos inferiores, pero que son ejercitadas por órganos superiores, art 14 L30/92

5-Sustitución: art 17 L30/92

7-CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES-

Adm general del Eº con las CCAA o entre CCAA

Ente local con la CA o el Eº

Entes no territoriales

Entre órganos de una misma organización.

5. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA II: LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL

1-LA ADMON GRAL DEL Eº-

Art 137CE El Eº se organiza territorialmente en municipios, en provincias, y en las CCAA que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus intereses

La Adm del Eº es la primera y más importante de las Adm territoriales. Hay una distinción: Adm central y periférica. La distinción viene marcada por el ámbito de actuación. La Adm central es de ámbito nacional.

2-ÓRGANOS CONSTITUCIONALES INTEGRANTES DEL GOBIERNO: PRESIDENTE DEL GOBIERNO, VICEPRESIDENTE, CONSEJO DE MINISTROS, COMISIONES DELEGADAS DEL GOBIERNO, MINISTROS

1)Gobierno:

Es un órgano constitucional que encarna el poder ejecutivo, es la cabeza de la Adm del Eº. Como órgano colegiado de la Adm del Eº, tiene una composición muy compleja, art 98 CE, este precepto está desarrollado en el art 1.2 Ley de Gob. La LG no añade ningún otro miembro.

2)**Presidente del Gobierno:** el nombramiento está regulado en el art 99 CE. Ocupa un lugar de preeminencia total, a él le corresponde decir si hay vicepresidente o no. Propone al Rey el nombramiento o separación de ministros o vicepresidentes. Preside, convoca y fija el orden del día del Consejo de Ministros. Da las instrucciones a los ministros.

3)**Vicepresidente:** tiene la función que le encomienda el Presidente. La ley dice que si ostentan la cabeza de un ministerio serán ministros. Ministros sin cartera.

4)**Consejo de ministros:** es un órgano que se remonta al Antiguo Régimen, con Felipe V. La CE de Cádiz de 1812 creó las Secretarías de Eº y Despacho. Con el nombre de CM el precedente está en 1823. en ausencia del Rey, estará presidido por el Ministro de Eº, actualmente denominado Presidente del CM. El CM ejerce las funciones fundamentales del poder ejecutivo, art 5 LG. La ley permite que asistan los Secretarios de Eº, sin voto, y también el gobernador del Banco de España en algunos casos.

5)**Ministros:** esta figura está regulada en la LG y LOFAGE. El ministro es el titular de un departamento ministerial, excepción M. sin cartera. Asume las competencias y responsabilidades de su actuación. Han de ser españoles, mayores de edad y pleno disfrute del sufragio universal.

6)**Comisiones delegadas:** art 6 LG

3-ÓRGANOS DEPARTAMENTALES DE DIRECCIÓN Y GESTIÓN SOCIAL: SECRETARIOS DE Eº Y SECR GRALES Y DIRECTORES GRALES-

1)**Secretarios de Eº:** no son órganos necesarios, están por debajo del Ministro. La tendencia es que en cada ministerio existan varios Secretarios de Eº y juntos integran los órganos superiores de la Adm.

2)**Órganos directivos integrados:** están por debajo de los anteriores, son los secretarios y directores generales.

4-ÓRGANOS DE APOYO INTERNO: SUBSECRETARIOS, SECR GRALES TÉCNICOS, GABINETES-

1)**Subsecretarios:** figura clave, art 15.11, desempeña la jefatura de todos las personas del departamento, tanto del personal laboral como del funcionariado. En todo departamento ministerial hay actividades comunes a todos los departamentos ministeriales, art 20 LOFAGE, y le corresponde la dirección.

2)**Subsecretarios generales técnicos:** funciones relativas a la producción normativa y de asistencia jurídica.

Tiene categoría de director general.

3)Director general: se hace cargo de una o varias funciones administrativas, es el colaborador nato del ministro, art 18. 1c LOFAGE.

4)Subdirectores generales: ulterior saneamiento de las funciones del director gral. Son nombrados por el ministro o Secretario de E° del que dependen.

5)Gabinetes: órganos de apoyo general y técnico, órganos de confianza política y técnica en sentido amplio. Son las piezas de unión de los partidos políticos con el Gobierno. Es un órgano previsto en la ley, art 10.1

5-LA COMISIÓN GRAL DE SECR Y SUBSECR DEL E°-

Integra a todos los Secretarios y Subsecretarios del E°, cuyo cometido único es el de preparar las reuniones del Consejo de Ministros. Presidida por el Vicepresidente del Gobierno. El Gobierno no podrá delegar en este órgano

6-LA ADMINISTRACIÓN PERIFÉRICA-

El E° realiza servicios públicos no sólo en el centro, sino también en determinadas zonas del territorio nacional. Tiene rango constitucional. El Delegado del gobierno en la CA dirige la Adm del E° en dicha CA, art 54 CE y art 6.3 LOFAGE.

Los Delegados del Gobierno, que es el órgano activo con competencias en los servicios del E° en las CCAA, es el órgano supremo en la CA, no la dirige. Según el art 22 LOFAGE, dirige y supervisa todos los servicios de la Administración General del E° situados en su territorio.

La ley distingue entre servicios integrados y los no integrados completamente en el Delegado del Gob. Estos tienen una gran dependencia del Presidente del Gob.

Por debajo de los Delegados del Gobierno se encuentran los Subdelegados del Gobierno en la Provincia, nombrado por el Delegado, además rige el ppio de profesionalidad, son elegidos entre funcionarios de carrera. Hacen lo mismo que los delegados, pero en la provincia, art 18 LOFAGE.

7-EL CONSEJO DE E°-

Forma parte de la Administración del E°. Es un órgano consultivo de la Adm, asesora al Gobierno y sus miembros cuando la ley lo establezca o estos lo soliciten, art 107 CE. Las consultas también la pueden hacer las CCAA a través de sus presidentes, esto se ha ido reduciendo porque las CCAA han ido creando sus propios órganos consultivos.

Su función la realiza con autonomía funcional y orgánica para garantizar su objetividad. Se ocupa de garantizar la legalidad y constitucionalidad, también vela por el fondo de los asuntos. Sus dictámenes pueden ser:

-Preceptivos: cuando una ley obliga a consultar

-Facultativos: no es obligatorio

La regla general, art 2.3, es que los dictámenes no son vinculantes salvo que la ley disponga lo contrario.

En cuanto a su composición, el presidente es nombrado por Real Decreto y los consejeros pueden ser:

permanentes, inamovibles (Real Decreto); netos, por el cargo que ocupan; electivos.

7. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA IV: LA ADMON LOCAL

1-LA ADMON LOCAL: EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y SITUACIÓN ACTUAL-

Art 137 CE, el Eº se organiza en municipios, provincias...

Art 140 CE, garantiza la autonomía de los municipios.

Art 141 CE, garantiza la autonomía de las provincias.

Con esta garantía se pone término a un largo período de centralización y no autonomía local. Son entes locales, pero a su vez estatales, ya que dependen del poder estatal.

La Constitución de Cádiz divide España en municipios y provincias, cuando habla de provincias, se refiere a la provincia en cuanto circunscripción territorial del Estado. El reconocimiento de la provincia como administración local tuvo lugar en 1870, ley provincial que fue derogada enseguida, el reconocimiento definitivo fue con la ley provincial de 1888.

Durante la dictadura de Primo de Rivera se aumenta de manera muy importante la autonomía de municipios y provincias, tuvo lugar en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924 y el Estatuto Provincial de 1925. El Estatuto Municipal dotó a los Ayuntamientos de mayores medios financieros, además introdujo una cláusula general de atribución de competencias. También fue muy importante porque dispuso que todos los cargos serían electivos y permitió que todos los municipios se dotasen (mediante una carta municipal) de una organización propia. También se establece que para los pequeños municipios el sistema de Gobierno sería el de Consejo Abierto (Asamblea Vecinal)

En la II República se mantienen estas reglas pero sin embargo, durante el régimen franquista la autonomía local se veía muy recortada. La reforma se continúa en la Ley de Bases de 1945 (Texto Refundido de 1955). Esta regulación se caracteriza por su carácter centralizador y uniformista, se trata de potenciar a las provincias como entes locales. Los órganos rectores de los entes locales se estructuran de acuerdo con el sistema de Democracia Orgánica. Los cabezas de familia elegían a un tercio de los representantes municipales, otro tercio era elegido por los organismos sindicales, y el tercer tercio, entre los 2 tercios anteriores, entre vecinos que fueran miembros de las entidades culturales, económicas o profesionales o entre vecinos de reconocido prestigio. Por el carácter uniformista se suprime el ejercicio de la carta, para el ejercicio de las principales competencias se establece un sistema de tutelas (fiscalización ante órganos centrales). En época franquista el Alcalde era municipal y estatal, órgano de la Administración periférica del Estado.

2-LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL-

La CE reconoce que todos los entes locales tienen autonomía local. Tiene refrendo en una reforma del 99, LO 7/99, se introduce como competencia de TC la defensa de los conflictos de competencia que los entes locales pueden plantear frente al Eº o CCAA, cuando alguna ley de estos, reduce el ámbito de la autonomía local más allá de lo establecido constitucionalmente.

Hay varios tipos de entes locales, art 3 LR de Bases local, L 7/85. Este art 3 nos dice cuáles son estos entes locales.

3-MUNICIPIO: CONCEPTO Y ELEMENTOS-

Es la entidad local básica de la organización territorial del Eº. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad

para el cumplimiento de sus fines. Los elementos que lo integran son:

1)Población: personas que habitan o residen en el municipio. Tienen que estar inscritos en el censo municipal. Sus dº y deberes están recogidos en el art 18 L7/85

2)Territorio: es el término municipal, espacio donde el municipio ejerce sus competencias. La L7/85 prevé la posibilidad de alteración de ese término. Las leyes autonómicas determinan esas modificaciones y algunas reglas mínimas establecidas en el art 13 de la L7/85.

3)Organización municipal: está compuesto por el Ayuntamiento, formado por el alcalde y concejales. Salvo aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto. Todos acceden por sufragio universal, libre, directo y secreto, art 19.2 L7/85.

El alcalde y los concejales integran el pleno del Ayuntamiento. Tienen las competencias del órgano colegiado, art 22 L7/85. Las competencias ppales son:

- Potestad reglamentaria
- Aprobación de los presupuestos
- Control y fiscalización de los órganos de gobierno

El alcalde es el órgano ppal del Ayuntamiento, no es una persona que lo preside, sino que tiene competencias propias de representación, convoca y preside el pleno, dirige las obras municipales, dicta los bandos, ejerce la jefatura de la policía municipal, art 21 L7/85. Tiene potestad sancionadora y competencia residual.

Comisión de gobierno (municipios >5000 hab) órgano de confianza del alcalde. Tendrá papel significativo a través de la delegación del alcalde, art 23.1 L7/85.

Tenientes de Alcalde, art 23.3, sustituyen al alcalde en casos de vacaciones, ausencia o enfermedad. Nombrados o revocados por el alcalde, entre los miembros de la Comisión de Gobierno. Además, reforma L11/99, se ha introducido como órgano en municipios > de 5000hab comisiones informativas.

La competencia de los municipios, la ley establece que funcionen en régimen de autonomía, con plena capacidad jurisdiccional, sólo sujetos a controles jurisdiccionales. Esta autonomía se articula, art 2 L7/85, dº a intervenir en todos los asuntos concernientes al círculo municipal. Ppio de capacidad general de los municipios para promover todas las actividades y poner en marcha todos los servicios públicos.....

9. LOS PPIOS GRALES DE LA ACTIVIDAD ADTIVA I

1-EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD-

Art 9.3; 103; 106.1 CE

Toda la actividad administrativa está sometida a la legalidad y controlada judicialmente (contencioso adtivo). Este ppio está en el origen mismo de la Adm contemporánea basada en la constitución.

La Administración se ha venido encargando de ejecutar la legalidad, pero la nueva Administración se ha convertido en un gran poder que se encarga de satisfacer los intereses generales. La Adm puede hacer todo lo que sea necesario para satisfacer las necesidades generales siempre que la ley no lo prohíba. De aquí se deduce que le ppio de legalidad le afecta de forma diferente que al poder judicial, que tiene que hacer estrictamente lo que se dice en las leyes.

El ppio de legalidad rige de forma negativa para la administración: puede hacer todo lo que la ley no le prohíba. Esto trae consigo una forma de equiparación de la Adm al mundo privado, ya que los particulares persiguen sus propios fines y pueden, para ello, hacer todo lo que la ley no prohíba. Pero esto no es así para la Adm, ya que no persigue fines propios, sino intereses generales de la comunidad.

Por tanto, esta vinculación negativa que se atribuye a la relación entre la Adm y el ppio de legalidad no puede regir. Lo que la Adm puede hacer es lo que la ley le permita únicamente (visión positiva), efecto habilitante de la ley, la ley habilita a la Administración para actuar. Esta es la concepción actual del ppio de legalidad en nuestro ordenamiento.

2-POTESTADES ADMINISTRATIVAS-

No todas las Administración Pública tienen las mismas potestades. El efecto habilitante de la ley a las Adm se articula técnicamente a través de las potestades. En el Dº Subj la potestad es el poder o facultad de actuar conferido por el ordenamiento jurídico.

La potestad administrativa nace directamente del ordenamiento, y no de las relaciones jurídicas. Las potestades administrativas no recaen sobre objetos concretos, sino que habilitan a la Administración para que pueda intervenir en marcos genéricos de actuación. El conjunto de potestades administrativas que tiene una determinada Administración define su capacidad de obrar, art 2 LOFAGE.

Frente a una potestad administrativa no hay un sujeto obligado a algo; lo que hay es una sujeción general. A partir del ejercicio de la potestad sí nacen dº para la Administración y obligaciones para mí, pero no antes de que la ejercite sobre mí.

Los dº subj son renunciables, transmisibles, prescriptibles, pero las potestades administrativa son irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles.

Las potestades administrativas son funcionales; a través de ellas se manifiesta la superioridad jurídica de la Administración sobre los particulares. Esa supremacía puede ser de dos tipos:

-General: la ostenta sobre todos los ciudadanos (Tributaria)

-Singular: sobre ciertos sectores de la sociedad con los que traba vínculos que no tiene con el resto de los ciudadanos.

Todas las potestades están al servicio de los intereses generales, aunque a veces en la práctica no sucede así.

Toda actuación de la Administración tiene que estar fundada en una norma jurídica previa que le otorgue la potestad para actuar. Si no lo hace así, se trataría de una actividad fáctica.

Las potestades administrativas tienen que ser atribuidas de forma expresa; no cabe la auto-atribución de la potestad. sin ley o Rtº que le atribuya potestad no puede actuar. Por ello no todas las Administraciones tienen las mismas potestades.

Como supuesto excepcional cabe que la atribución sea implícita. Se trata de potestades que se deducen lógicamente de otros poderes que tienen las Adm explícitamente (potestades filiales), son excepciones a la regla general.

Las potestades tienen que ser específicas. Los poderes de la Administración no pueden ser ilimitados ni indeterminados. No obstante, en ocasiones, las leyes contienen algunas normas en los que, de modo muy genérico, atribuyen a las Administraciones amplias listas de potestades (por ej art 25LBRL)

3-POTESTADES REGLADAS Y DISCRECIONALES-

A)La norma atributiva determina todas las condiciones de ejercicio de la potestad (tributaria)

B)Para su ejercicio, la Administración no ha sido totalmente condicionada por la norma. Esto significa que la ley ha querido dejar el ejercicio de esos elementos, no regulados por la norma, a la discreción de la Administración. La finalidad que se persigue, es que la administración busque cuál es la mejor forma de hacerlo para satisfacer los intereses generales.

Lo característico de la discrecionalidad es que cualquiera de las soluciones es perfectamente legítima. La norma atributiva deja un espacio a la elección de la Administración.

4-LOS LÍMITES DE LA DISCRECIONALIDAD-

La discrecionalidad no significa plena libertad de la Administración. En las normas que atribuyen potestad discrecional siempre hay elementos reglados:

1)La propia existencia de la potestad discrecional y la extensión que le da la ley a esa potestad.

2)Competencia del órgano; la ley siempre dice qué órgano ejerce una determinada potestad.

3)Elemento teleológico; fin para que se entrega una potestad a la Administración.

4)Supuesto de hecho; la Administración no puede elegirlo, el supuesto existe o no existe. Los jueces pueden controlar todos los elementos reglados, que existan en la norma atributiva de potestad discrecional.

Las leyes, cuando regulan la actividad de la Administración y atribuyen poderes a ésta, a veces emplean conceptos perfectamente precisos, no hay márgenes de indeterminación. Pero, en ocasiones, utilizan conceptos necesarios para regular la conducta, pero que el propio legislador no se ocupa de determinar el alcance del concepto.

La Administración tiene que ajustar la situación concreta al concepto jurídico.

5-EL PROBLEMA DEL CONTROL DE LA DISCRECIONALIDAD-

La discrecionalidad no es controlable por los jueces, ya que la propia ley permite a la Administración la posibilidad de decidir cuál es la solución que más beneficia a la consecución de los intereses generales.

Los elementos reglados sí son controlables por los jueces. Cuando la ley atribuye una potestad a la Administración, y lo hace por medio de conceptos indeterminados, la Administración, en el momento de ejercitar esa potestad, lo primero que tiene que hacer es determinar esos conceptos. La determinación de estos conceptos indeterminados sí es controlable por los jueces.

En un concepto indeterminado, hay siempre un núcleo de certeza negativa. Pero, entre ambos, hay una incertidumbre, una zona de penumbra. En estos casos, los jueces suelen aceptar un margen de apreciación a favor de la Administración. Esto es debido a la dificultad que conlleva apreciar el supuesto en estos casos.

10.LOS PRINCIPALES GRADES DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA II-

1-EL PRINCIPIO DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA-

La relación entre la Administración y los jueces se condensa en el ppio de autotutela. La Administración goza

de un conjunto de prerrogativas en virtud de las cuales es ella misma la que declara sus dº y los ejecuta. La Administración dicta actos siempre encaminados a satisfacer con objetividad los intereses colectivos, por ello, las decisiones que adoptan están adornados con una presunción de validez, art 57 L30/92. Por tanto, el destinatario está obligado a cumplirlas. Hay una prerrogativa de ejecutividad de las resoluciones administrativas, art 94 L30/92.

Si el destinatario no cumple con lo que está obligado, la Administración puede hacerlo cumplir coactivamente, forzosamente. Hay una prerrogativa ejecutoria, art 95 L30/92. La acción de la Administración no puede quedar paralizada por la interpretación de interdictos.

Las leyes atribuyen a la Administración los interdictos propios y, además, es titular de un conjunto de bienes y si los perdiera la Administración podría, sin acudir al juez, recuperarlos ella misma. Los bienes de dominio público natural no prescriben, en cambio los patrimoniales tienen el plazo de un año.

Otra prerrogativa es la inembargabilidad e inejecutabilidad de la Administración. Otras prerrogativas son la de la revocación; la de que debe pronunciarse ella antes que los jueces ante una impugnación judicial contra ella; la de poder modificar unilateralmente el contenido del contrato; la de coacción directa, etc

Este conjunto de prerrogativas es predicable de todas las Administraciones. Sobre todo las de ejecutividad y ejecutividad, que están presentes en todas las Administraciones. Las demás pueden variar dependiendo del tipo de Administración.

La consecuencia fundamental de la autotutela es que la Adm, en principio, es inmune a la intervención judicial. El control de los jueces es, como regla general, a posteriori.

La actividad administrativa, en ppio, tampoco se paraliza por la interposición de recursos contra ella, ni en vía administrativa ni en vía judicial. Medidas cautelares; adoptar una medida que garantice, durante la tramitación del proceso, que si se estima el recurso pueda ser efectiva la sentencia. Una de estas medidas es la suspensión judicial. La impugnación por sí sola no paraliza la ejecutividad ni ejecutividad, por tanto.

2-LÍMITES DE LA AUTOTUTELA-

1)Límite fáctico: si la Administración interviene en su actividad sin cobertura legal alguna, o sin respetar los cauces procedimentales que la ley le señala, incurre en vía de hecho. Cuando esto sucede, sí cabrían los interdictos frente a ella o impugnar esa actuación fáctica.

2)La autorización judicial necesaria era competencia de los jueces penales. Ahora ha pasado a ser competencia de los jueces unipersonales de lo cont-activo, art 87 LOPJ

11. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS I

1-CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO-

En sentido amplio, cualquier declaración de juicio de deseo que procede de una Adm que nace de la potestad administrativa. Es una declaración, una actividad reflexiva a través de sus órganos, por lo que quedaría excluida la actividad de ejecución de actos administrativos.

Los actos son declaraciones que proceden de una Administración. Estas declaraciones se realizan de una manera unilateral, los efectos jurídicos se producen por una declaración en el ejercicio de una potestad administrativa. Si no hay potestad no hay acto, además ésta ha de ser distinta de la reglamentaria, ya daría lugar a Rtº, el cual no se consume con su aplicación, al contrario del acto, que produce todos sus efectos con su cumplimiento.

2-DISTINCIÓN ENTRE ACTO ADMINISTRATIVO Y ACTO POLÍTICO-

Art 97 CE, señala que el Gob dirige la política exterior e interior, la función pública y ejerce la función ejecutiva. Es decir es el supremo órgano de dirección de la Adm. Cuando ejerce la función ejecutiva realiza actos administrativos.

En un ppio los actos políticos estaban exentos de todo control judicial. La función de gobernar y la de administrar son funciones constitucionales distintas que producen actos distintos. La frontera entre los dos no es fácil de establecer, pero si se puede decir que se mantiene la diferencia aunque en este momento los actos del gobierno son controlables por el contencioso en lo referente a los actos reglados, dº fundamentales y las consecuencias patrimoniales del acto político. Todo lo demás no es controlable.

La figura del acto político ha quedado reducida pero mantiene su presencia, aunque con el control judicial en los elementos mencionados.

3-ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO-

1)Subjetivo: órgano del que procede dicho acto y el titular físico de dicho órgano. La competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia. El titular del órgano tiene que reunir las condiciones legales de ejercicio de la competencia, además de las condiciones de ejercicio relativas al acto que se va a dictar, que no esté incurso en ninguna causa de incompatibilidad.

2)Objetivos: los actos se dictan en función de unos hechos. El elemento fáctico puede ser objeto de revisión judicial. El contenido de los actos no puede ser libremente determinado por la Administración, es la norma habilitante la que da el contenido.

Debemos tener en cuenta la diferenciación de acto reglado y discrecional, independientemente de que se trate de uno u otro, la ley marcará la naturaleza del acto.

El fin al que va dirigido el acto, también viene fijado por la norma, si se desvía de ese fin incurrirá en desviación de poder, es decir, ejercicio de la potestad administrativa que se separa de los fines perseguidos por el ordenamiento, por lo que sería anulado.

3)Formales: la actuación de la administración es reflexiva, no improvisada que está íntimamente relacionada con la forma escrita de producir sus actos.

Procedimiento, cauce a través del cual la ley quiere que se produzcan los actos, garantizando cuando proceda la audiencia del interesado.

La L30/92 incluye la necesidad de motivar los actos discrecionales. Todos los actos limitativos o de gravamen tienen que ser motivados. También hay actos que exigen motivación expresa, como los sancionadores.

4-CLASES DE ACTOS-

En razón del régimen jurídico:

1)Efectos ad extra que produce la ley:

-**Actos decisorios:** declaración de voluntad, acto que decide algo, se llaman resoluciones, ponen fin a un procedimiento. El contenido produce efecto jurídico frente a terceros.

–No decisorios: no produce efectos jurídicos frente a terceros, sino que tiene efectos jurídicos internos

2) Actos definitivos y de trámite:

–Definitivos: ponen fin a un procedimiento activo, tras varios actos de trámite. La regla general dice que solo se pueden impugnar actos definitivos, pero la ley introduce matices y permite la impugnación de algunos actos de trámite que sean equiparables a los definitivos, como los que resuelven directa o indirectamente o los que paralizan el procedimiento, o los actos trámite que produzcan daño irreparable a los dº y deberes legítimos.

3) Actos favorables y desfavorables:

Esta clasificación tiene importancia, ya que sólo serán impugnados los actos desfavorables. Esto está reflejado en la Ley de lo Contencioso, para impugnar hay que tener legitimación activa. Pero en la vida real hay actos que son favorables para unos y desfavorables para otros, o un mismo acto que es favorable y desfavorable para la misma persona. Todo acto es impugnable ante los Tribunales de Justicia.

–Favorables: todo acto de la Administración que amplía la esfera jurídica de un sujeto.

–Desfavorables o de gravamen: todo acto que limite restrinja o disminuya la esfera jurídica del sujeto.

4) Acto consentido:

Cuando la Administración dicta un acto y este es desfavorable para el destinatario, si este no está de acuerdo, tiene derecho a impugnarlo, primero ante la Administración y si no tiene éxito por vía judicial. Pero esa posibilidad de impugnar está sujeta a plazo de caducidad, transcurridos los plazos el acto se convierte en impugnable, se convierte en un acto consentido y por lo tanto firme. Si no se puede resolver en vía administrativa queda cerrada la vía judicial por haber pasado el plazo.

5) Acto confirmatorio:

Acto que es reproducido de otro anterior consentido y por tanto firme porque no fue impugnado por el particular.

6) Acto que cause estado o acto que no cause estado:

–Cause estado: no es susceptible de impugnación porque el que dicta no tiene superior jerárquico, por lo que se tendrá que ir a la vía judicial. Que un acto cause estado o no lo dice la ley.

–No cause estado: vía administrativa y posteriormente vía judicial.

3) Actos singulares y actos generales:

–Singulares: cuando tiene un destinatario concreto, perfectamente identificado. Para que sean eficaces tienen que ser notificados.

–Generales: tienen un destinatario plural e indeterminado, porque no se sabe a quien va dirigido ni a cuantos. Tienen que ser objeto de publicación.

5–SILENCIO ADMINISTRATIVO Y ACTOS PRESUNTOS–

La Ley señala que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a

notificarlo, cualquiera que sea su forma de notificación. La obligación es de resolver y de notificar en cualquier procedimiento y dentro de un plazo que será el que señale la norma reguladora del procedimiento.

La Ley pone un límite, ese plazo máximo a establecer por la norma reguladora no podrá superar los seis meses, excepto cuando una norma con rango de ley establezca un plazo superior o cuando así venga previsto por una norma comunitaria europea.

La L30/92 señala que la Administración tiene que informar a los ciudadanos en general, del plazo de los procedimientos, además a los interesados en el procedimiento, la Administración tiene que informarle del plazo que tiene esta para resolver.

Puede ocurrir que el plazo señalado sea insuficiente, para estos casos la ley prevé unos supuestos de suspensión del plazo, cuando hay causa razonable que justifique suspender el procedimiento que estén señalados legalmente. En último extremo la ley permite ampliar el plazo cuando no sea posible resolver aún poniéndose todos los medios personales y materiales necesarios.

¿Qué ocurre si la Administración incumple el plazo? En estos casos entra la institución del silencio en que la propia ley presume cual será la voluntad de la Administración, la cual podrá ser:

–Estimatoria

–Desestimatoria

La Ley distingue entre:

A)A solicitud de un interesado: ese procedimiento debe resolverse en un plazo máximo y, transcurrido el tiempo, no se da la solución. Históricamente se entendía desestimada pudiendo acudir a la vía cont-activa. Actualmente esto ha cambiado, porque a través del silencio administrativo la Administración se había acostumbrado a no resolver. Esta práctica era de tales proporciones que con la L30/92 se trata de invertir esto, entendiendo ahora como silencio positivo y no negativo, salvo que una norma con rango de ley o de derecho comunitario establezca lo contrario.

Esta exigencia de ley formal ha obligado al legislador en las leyes de acompañamiento a introducir excepciones a esta regla general del silencio positivo. La propia ley establece tres excepciones:

1–Procedimientos en ejercicio de derecho de petición

2–Las que como consecuencia de la estimación confieran al solicitante facultades relativas al dominio público o a los servicios públicos.

3–Todos los procedimientos impugnatorios como puede ser el recurso de alzada o de reposición.

La ley dice que cuando se ha producido un acto presunto positivo por silencio se equipara por completo a una resolución expresa. En cambio el acto presunto desestimatorio el efecto es abrir la posibilidad de recurso, ya sea en vía administrativa o por lo contencioso.

En los casos de silencio positivo, en los casos de resolución expresa extemporánea sólo podrá ser confirmatoria de la anterior. En el silencio negativo si la resolución es desestimatoria no pasaría nada, si fuese estimatoria el silencio negativo se transformará en una resolución expresa positiva.

B)Procedimientos iniciados de oficio: la Administración está obligada a resolver dentro del plazo máximo señalado en la norma de procedimiento. Si del procedimiento pudieran derivarse el reconocimiento de

derechos o situaciones jurídicas favorables para el interesado, la regla es la desestimación.

Los procedimientos que tengan efectos desfavorables para el particular la ley establece la caducidad, el procedimiento caduca y se archiva, por lo que en estos casos nunca se dará un silencio positivo.

12. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS II

1-EFICACIA, EJECUTIVIDAD Y EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS-

Los actos administrativos declarativos de voluntad, producen efectos jurídicos frente a terceros, o las resoluciones son ejecutivos, obligan a su cumplimiento por sus destinatarios, art 56 y 94 L30/92.

El art 57 dice que los actos administrativos se presumirán válido y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa. Son actos ejecutivos porque la ley les otorga presunción de validez; esta presunción es relativa, ya que los actos pueden ser impugnados, tanto por vía administrativa como por vía judicial.

Los actos producirán efectos desde la fecha en que se dicten, serán inmediatamente ejecutivos, pero para que un acto sea eficaz tiene que tener las condiciones de eficacia correspondiente, la primera de la cual es la notificación.

De todas las condiciones de eficacia la más importante es la notificación, si no se notifica el acto este no es eficaz. La ley señala también el contenido de la notificación, sin perjuicio de que el interesado interponga cualesquiera otros recursos. Esto debe darse en el plazo de 10 días, que entran en el plazo máximo para resolver y notificar.

Notificaciones defectuosas, si contienen el texto íntegro del acto pero omien otros extremos señalados, pueden producir efectos desde el momento en que el interesado realice actos que den a entender que ha recibido la notificación o a partir del momento en que interponga recurso. Si la notificación no contiene el texto íntegro no tendrá efectos.

Pero en cualquiera de los casos se puede pedir a la Administración que realice una notificación correcta. La ley permite notificar al interesado por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción.

El lugar donde se envía la notificación será el fijado por el interesado. Si se realiza en el domicilio, la ley permite entregar la notificación a cualquier persona que esté en el domicilio. Si no es posible la entrega se intentará una segunda vez, y si esta tampoco tiene resultado se puede practicar la notificación a través de edictos o en el BOE, etc. esto también cuando no se tiene ninguna dirección del interesado.

La notificación puede ser sustituida por la publicación en los actos con destinatario plural y generalizado. La ley obliga a la publicación en procedimientos selectivos (Ej. Oposiciones, concursos, etc) También se publicará cuando se entienda que la notificación es insuficiente.

Cuando la notificación se produce el acto comienza a producir efectos.

2-DIFERENTES MANIFESTACIONES DE LA EFICACIA-

Los actos administrativos dotados de una fuerza jurídica singular, dicha fuerza es consecuencia de los privilegios posicionales que ostenta la Administración en cuanto organización integrante de los poderes públicos. Son tres sus manifestaciones principales:

1-Eficacia inherente al poder de autotutela declarativa: tales actos constituyen declaraciones o decisiones

capaces por sí mismas de modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas de sus destinatarios, sin contar para ello con el concurso de los órganos judiciales y con independencia del consentimiento de aquellas. Art 57 L30/92 los actos de las Administraciones sujetas al Dº Administrativo se presumirán válidos.

El que un acto se presuma válido no supone necesariamente, que pueda modificar por sí sólo de modo autoritario, situaciones jurídicas de otros sujetos. La presunción sólo expresa la imposición al destinatario del acto de la carga de recurrirlo si desea privarle de eficacia.

2-Se refuerza en virtud del poder de autotutela ejecutiva: conforme al cual tales actos pueden ser llevados a la práctica llegando incluso al empleo de la coacción, en caso de resistencia de sus destinatarios e igualmente sin tener que contar para ello con la intervención de los tribunales.

Art 56 L30/92 Las Administraciones, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los procedimientos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley o cuando la CE o la ley exijan la intervención de los tribunales

3-Deber de observancia de alcance general: por una parte, sus destinatarios están obligados a cumplir y respetar los mandatos que el acto contiene. Deber que en caso de incumplimiento habilita a la Administración para el empleo de su potestad sancionadora y que incluso puede dar lugar a la comisión de un ilícito penal, todo ello sin perjuicio de su derecho a interponer los recursos que estime procedente.

Por otra parte, todas las personas distintas a los destinatarios del actos se hallan obligadas a respetar la situación jurídica declarada en el mismo.

-Eficacia inmediata: eficacia demorada-

Los actos poseen como regla general eficacia inmediata, art 57 L30/92: los actos de las Administraciones sujetos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.

Esta afirmación debe ser seriamente motivada a la luz de lo que establece el art 57.2: la eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación posterior.

Cuando así lo exija el contenido del acto no es realmente así, lo que se aplaza en este caso no es la producción de efectos del acto administrativo, sino la puesta en práctica real de su contenido.

Necesidad de aprobación posterior, no se trata de un aplazamiento de su eficacia, sino de la falta de un requisito de validez. El acto no es perfecto sino cuando recae dicha aprobación, que es imprescindible para que pueda surtir algún efecto, por cuanto lo que existe en tal caso es un supuesto de competencia compartida.

Necesidad de notificación o publicación respecto de todos los actos que afecten a los derechos o intereses de los interesados en un procedimiento y dentro de los 10 días siguientes a aquel en que se dictaran. El acto en este caso es válido y perfecto, pero el deber de su cumplimiento no surge sino cuando la notificación o publicación han sido perfectamente cumplimentadas

-Retroactividad de los actos administrativos-

Si el inicio de la eficacia de los actos administrativos mira hacia el futuro, la posibilidad de efectos retroactivos se dirige hacia el pasado. El que los actos administrativos puedan tener eficacia retroactiva ha sido considerado desde siempre con la misma desconfianza y talante restrictivo que la retroactividad de las normas, por el peligro que esta clase de operaciones acarrea siempre a la seguridad jurídica.

Art 57.3 L30/92 excepcionalmente podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, y así mismo cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y esta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas

Cuando un acto es anulado por razón de ilegalidad dictándose otro en sustitución del mismo, es lógico que tengan como punto de inicio temporal la fecha del antiguo.

En el efecto retroactivo de los actos de carácter favorable para los interesados se imponen dos límites:

1-El reconocimiento de una situación favorable a una persona, con efectos de una determinada fecha pasada, sólo puede tener lugar cuando, en dicha fecha hubieran existido ya los supuestos de hecho precisos para tal reconocimiento.

2-Que la retroactividad del acto favorable no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas. Este límite no debe ser entendido en un sentido absoluto, de otra forma la retroacción sería siempre inviable en todos los casos en que hubieran comparecido en el procedimiento personas con intereses opuestos. Lo que procede en estos casos es una ponderación de intereses, al efecto de que tal retroacción del acto favorable se haga de la forma menos lesiva posible para los terceros interesados.

-Suspensión de la eficacia-

La fuerza de obligar de los actos administrativos puede experimentar interrupciones transitorias durante el plazo en que han de sufrir efectos. Interrupciones que se conocen genéricamente con el nombre de suspensión., que privan al acto de modo temporal de toda posibilidad de sufrir efectos. Este carácter temporal es lo que distingue la suspensión de la extinción definitiva del acto, aunque es perfectamente posible que la situación de suspensión se prolongue, de hecho, hasta el momento mismo en que el acto se extingue.

Nuestro sistema normativo no prevé una potestad genérica de la Administración en orden a suspender la eficacia de sus propios actos. Considerada como excepción al principio de eficacia inmediata y permanente, la suspensión sólo autoriza en una serie de supuestos concretos, que pueden reunirse en torno a dos categorías:

1)En unos casos, la suspensión se concibe como una medida cautelar, tendente a asegurar la integridad del objeto litigioso, que puede adoptarse en todo tipo de procedimientos de revisión de la legalidad de un acto administrativo.

2)En otros, la suspensión es una técnica mediante la que trata de asegurarse, en los conflictos que enfrentan a las Administraciones territoriales entre sí, la prevalencia del interés definido por el ente de nivel superior frente al de nivel inferior.

3-LA EJECUCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS-

Una de los rasgos característicos de la eficacia de los actos administrativos es el poder de hacerse efectivos a través de la potestad de autotutela ejecutiva de la administración. Dichos actos, primariamente, han de ser cumplidos de modo voluntario por sus destinatarios, pero cuando esto no sucede, la Administración debe hallarse en condiciones de llevar a la practica su contenido.

-Ejecución forzosa-

Nuestro derecho positivo atribuye a la Administración una potestad genérica para proceder a la ejecución forzosa de sus actos. Art 95 L30/92, las administraciones a través de sus órganos competentes en cada caso podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los

supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la CE o la ley exijan la intervención de los tribunales.

Dicha potestad ofrece cuatro caracteres básicos:

1-Existencia de un acto administrativo formal como título habilitante de la ejecución. Un procedimiento no puede iniciarse sin la existencia de un acto administrativo formal que declare una obligación que haya podido ser voluntariamente cumplido por su destinatario, por haberle sido notificado su contenido.

2-No ha de reunir el carácter de firmeza. Puede ser ejecutado aun cuando haya sido objeto de impugnación en vía administrativa o contenciosa, salvo que la ejecución sea detenida mediante la suspensión de su eficacia.
Art 94 L30/92

3-El acto a ejecutar ha de poseer grado de determinación suficiente de manera que la obligación que imponga no requiera ser concretada mediante especificaciones ulteriores.

4-Previa notificación de su iniciación y con la previa intimación de cumplimiento al interesado. Art 93 L30/92

-Las medidas de ejecución forzosa-

Art 96 L30/92 enumera cuatro instrumentos que la Administración puede utilizar para proceder a la ejecución forzosa de sus actos. Si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual.

a)Apremio sobre el patrimonio. Estará reservado por la L30/92 a los supuestos en que el acto administrativo impusiera la obligación de satisfacer una cantidad líquida, por ello es el más importante y frecuente de todos los medios de ejecución.

b)Ejecución subsidiaria. Consiste en la realización de la conducta que el acto impone por las Administraciones, bien por sí o a través de las personas que determinen, a costa del obligado. Su empleo natural es el campo de los actos que por no ser personalísimos pueden ser realizados por sujetos distintos del obligado.

Este medio de ejecución se encuentra normalmente en relación de causa efecto con el apremio sobre el patrimonio (gastos de la ejecución, daños y perjuicios, etc)

c)Multas coercitivas. Consiste en la imposición de obligaciones pecuniarias adicionales a la obligación principal establecida por el acto que se ejecuta. La multa coercitiva es utilizable, sólo para la ejecución de concretos tipos de actos. Los actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado.

El régimen jurídico de las multas coercitivas gira en torno a dos puntos, no pueden utilizarse sin más, sino solo en aquellos casos en que la legislación sectorial lo autorice expresamente.

d)Compulsión sobre las personas. Es el medio más enérgico y decisivo de ejecución forzosa. Consiste en el empleo de la fuerza física, un medio extremo, carácter que se pone de relieve en los tres requisitos que condicionan su uso:

-Solo puede ser empleado para la ejecución de los actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar.

–Su empleo requiere la habilitación expresa por la ley para cada tipo de casos, como sucede en las multas coercitivas.

–Su puesta en practica ha de hacerse dentro del respeto debido a su dignidad y a las directivas reconocidas en la CE.

13.LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS III

1-LA INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO-

La invalidez puede definirse como una situación patológica del acto administrativo caracterizada porque están viciados algunos de sus elementos. La crisis puede superarse por el transcurso del tiempo o bien por la aplicación de una terapia adecuada o puede que se de tal entidad que el acto jurídico termina sin remedio.

Esto es así porque se entiende que unos vicios originan simplemente una nulidad relativa o anulabilidad que cura el simple transcurso del tiempo o la subsanación de los efectos, mientras otros están aquejados de la nulidad absoluta o de pleno derecho, lo que concurre irremisiblemente a la anulación del acto.

-Nulidad de pleno derecho-

Art 62 L30/92, los actos de la Administración son nulos de pleno derecho en los siguientes casos:

- 1–los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de un amparo constitucional.
- 2–Los dictados por órganos manifiestamente incompetentes por razón de materia o del territorio.
- 3–Los que tengan un contenido imposible.
- 4–Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de esta.
- 5–Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.
- 6–Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- 7–Cualquier otro que se establezca expresamente en disposición de un rango legal.

También serán nulos de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la CE, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen las materias reservadas a la ley y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

-Anulabilidad-

Art 63 L30/92 son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

No obstante, el defecto de forma solo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o de lugar a la indefensión de los interesados. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas solo implicará la anulabilidad del acto cuando así se imponga la naturaleza del tiempo o plazo

-Irregularidad no invalidante-

Los actos con vicios o defectos menores, es decir, el defecto de forma que no prive al acto de los requisitos indispensables para alcanzar su fin, ni provoque la indefensión de los interesados, así como los actos realizados fuera del tiempo establecido, salvo que el término sea esencial.

15. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA

1-LA REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS-

Es una de las múltiples manifestaciones de la autotutela. Los actos que incurren en ilegalidades pueden ser revisados en vía administrativa, antes de ir al ámbito judicial. La propia Administración tiene autotutela para revisar sus actuaciones por dos vías:

1-Vía de oficio-

En la L30/92 dice que se pueden realizar la revisión de oficio de los reglamentos mediante previo dictamen del Consejo de Eº.

Cualquiera que sea el vicio en que incurra el reglamento la sanción de invalidez es la nulidad radical. Los reglamentos en cualquier momento podrán ser revisados. En la revisión de oficio los reglamentos producen efectos retroactivos.

Si la Administración quiere realizar la revisión de oficio de un reglamento deberá pedir dictamen al Consejo de Eº o al órgano consultivo equivalente, en estos casos y como excepción a la regla general, el dictamen del Consejo de Eº es vinculante. Para realizar la revisión debe ser un dictamen favorable.

2-Vía de recurso por iniciativa del interesado-

a) Actos favorables: art 102 L30/92; La administración puede revisar de oficio los actos nulos de pleno derecho y puede hacerlo por propia iniciativa o a instancia de un interesado.

Esta es una excepción al principio de que nadie puede ir contra sus propios actos salvo que el acto sea nulo de pleno derecho, según dice la ley. En estos casos también es necesario el dictamen favorable del Consejo de Eº u órgano consultivo equivalente, no teniendo ningún plazo para que se pueda convalidar.

Una novedad de la forma de la L30/92 es que esta revisión de oficio se puede realizar por medio de un particular que diga a la Administración que ponga en marcha la revisión de oficio. Normalmente en esta petición por parte del interesado, el solicitante suele ser el que ha salido perdiendo con dicho acto, por lo que será un acto de gravamen para quien el acto fue favorable.

La novedad de la ley es la que se ha regulado un trámite de admisión, pudiendo la Administración denegar la admisión al trámite de la revisión, sin necesidad de que e pida dictamen al Consejo de Eº, cuando la revisión carezca totalmente de fundamento, cuando se hubiesen desestimado en cuanto al fondo de otras solicitudes sustancialmente iguales.

El dictamen del Consejo de Eº será vinculante, si la deniega el acto no podrá ser revisado y si la autoriza deberá ser revisado. La persona que sale perdiendo con la revisión del acto, en caso de que se produzca, será indemnizada por parte de la Administración.

Dada la singularidad que se puede producir declarando la nulidad, la ley establecerá en la propia anulación, la ley establecerá en la propia anulación de oficio si se podrá fijar la revisión de oficio.

Actos meramente anulables: la revisión de oficio queda limitada a los actos nulos de pleno derecho. La Administración si quiera lograr su anulación puede:

1-Declarar lesivo el acto para el interés público.

2-Impugnar el acto ante la jurisdicción contencioso-administrativo.

Ese acto para que la jurisdicción lo anule, tiene que vulnerar el ordenamiento, en este caso se necesita que al acto ilegal y que también lesione el interés público, esta lesión debe ser objeto de declaración formal por parte de la Administración.

La ley fija un limite temporal, la declaración de lesividad no podrá adoptarse transcurrido un plazo de 4 años, transcurrido este plazo el acto anulable se convalida totalmente.

b)Actos desfavorables: actos que limitan los derechos de los ciudadanos, de contenido negativo para los ciudadanos. Estos actos pueden ser revocados en cualquier momento sin necesidad de pedir dictamen de órgano consultivo alguno.

La ley dice que los actos de gravamen se pueden revocar de oficio en cualquier momento, como regla general. Si el acto fuera mixto deberíamos poner el mecanismo de la revisión de oficio.

En estos casos nos referimos a los actos desfavorables puros.

Límites a la revocación:

1-Que la revocación no constituya dispensa prohibida por el ordenamiento

2-Sea contrario al interés público o interés general.

3-No vulnere el principio de igualdad.

La sanción puede revocarse por motivos de legalidad y por motivos de oportunidad, es decir porque conviene su mantenimiento por interés público, salvo que se den alguno de los requisitos anteriores.

La ley señala tanto para la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho como para la revocación de actos no favorables unos límites recogidos en el art 106 L30/92. La ley permite también corregir los errores aritméticos, materiales o de hecho realizados en sus actos en cualquier momento. Esto sólo se da cuando se trata de errores que no vician la voluntad, errores fácticos.

16. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA II

1-LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS-

Por definición los recursos siempre se ponen en marcha a instancia del interesado. Pueden ser ordinarios (alzada o reposición) o extraordinarios (revisión).

Es una manifestación característica de la autotutela, porque antes de acudir a los Tribunales de justicia, los particulares deben acudir previamente a la Administración. Esto se da tanto en la actividad propia de la Administración, como la de terceros que afecten de alguna manera a los intereses generales.

El recurso es un escrito muy simple, su contenido está regulado en el art 110 L30/92. El error en la codificación no será obstáculo para la impugnación siempre que se deduzca su verdadero carácter.

La interposición de recursos ordinarios administrativos, la regla general, es que no suspende el acto impugnado, esto es manifestación del principio de ejecutividad y ejecutoriedad de los actos.

Como esto puede producir resultados negativos para el recurrente, para evitar ese resultado la ley permite la suspensión del acto por la autoridad que debe conocer el recurso, art 111 L30/92, calibrando el interés público, el interés de terceros y el interés del recurrente.

El órgano que resuelve el recurso tiene que valorar los intereses públicos, los de los terceros y los del propio recurrente. A la vista de esta ponderación, la ley permite suspender la ejecución del acto. Si la impugnación se funda en una de las causas de nulidad de pleno derecho, cabe la suspensión. Cuando la ejecución del acto pueda causar un perjuicio de difícil e imposible reparación, también se puede pedir la ejecución.

La ley dice que si se otorga la suspensión se pueden adoptar medidas cautelares necesarias para proteger al interés público o a terceros. Las medidas cautelares suelen ser de carácter económico.

Se halle o no suspendido el acto, se llega a la resolución. El órgano que resuelve el recurso puede:

1-Declararlo inadmisibile

2-Si se admite; se puede anular total o parcialmente el acto.

2-EL RECURSO DE ALZADA-

El recurso de alzada procede contra las resoluciones y actos del art 115, que no pongan fin a la vía administrativa. Si cabe el recurso de alzada y no se interpone, queda cerrada la vía administrativa y la vía judicial. Sólo cabe una alzada, la resolución que resuelva un recurso de alzada pone fin a la vía administrativa. El escrito puede presentarse ante el órgano que dictó el acto o ante el órgano competente para resolver.

El plazo para recurrir es el de un mes, si el acto es expreso, si el acto es presunto el plazo es de tres meses. Transcurridos estos plazos la resolución será firme en todos los efectos.

La Administración tiene tres meses para resolver el recurso, son tres meses de silencio desestimatorio con la excepción del art 43.2 L30/92 (por ej; se presenta una solicitud y pasa el plazo establecido para la resolución, por lo que se da una solución por silencio negativo, y precisamente es esa resolución la que se impugna, si en esos tres meses no se da una resolución se entenderá silencio positivo. Es decir , el caso de haber recurrido un acto presunto negativo y en esos tres meses no se da una resolución expresa se entenderá que el recurso de alzada ha sido estimado).

3-EL RECURSO DE REPOSICIÓN-

Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos en reposición ante el mismo órgano que los dictó o ser impugnados directamente ante lo contencioso-administrativo.

No se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, hasta que sea resulto expresamente o se haya producido desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto.

Tiene el plazo de un mes para los actos expresos y de tres meses para los actos presuntos. Transcurridos dichos plazos sólo podrá interponerse ante lo contencioso-administrativo sin perjuicio de que proceda recurso extraordinario de revisión. Para dictar resolución tiene el plazo de un mes. Contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso.

4-EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN-

Se puede interponer contra actos firmes, es decir, actos no susceptibles de recurso administrativo ordinario. La firmeza puede ser administrativa y judicial. Estos actos firmes pueden ser impugnados por este recurso ante el órgano que lo instituyó pero con algunos requisitos:

- 1-Que se dicte un acto erróneo y cuyo error resulte de los propios documentos de constan en el expediente.
- 2-Que aparezcan documentos de valor esencial que aunque sean posteriores evidencien el error.
- 3-Cuando el que dictó el acto lo hizo con un fuerte vicio de voluntad.

El plazo en la causa primera es de 4 años en el resto es de 3 meses desde el momento que aparecieran los documentos o desde que la St judicial quedó firme.

Es necesario un dictamen preceptivo pero no vinculante de un dictamen del Consejo de Eº, para realizar el recurso extraordinario de revisión.

5- PROCEDIMIENTOS ALTERNATIVOS DE IMPUGNACIÓN O RECLAMACIÓN-

Tenemos una jurisdicción muy saturada y congestionada, por lo que