

Lección 35

EL ACTO ADMINISTRATIVO

– CONCEPTO Y ELEMENTOS

Según una primera definición es: todo acto jurídico de la Administración sometido al Derecho administrativo.

1.– Se dice que un acto jurídico es el conjunto de todas las actuaciones del Administración pública. Se distinguen:

1) La actividad material de la Administración pública (lo que hacen los funcionarios)

2) La actividad jurídica de la Administración. Decisiones/resoluciones que toma la Administración pública y que luego tienen que ser completadas. No puede actuar materialmente por las buenas, necesita un fundamento jurídico (ese es el acto administrativo). En nuestro Derecho se exige contar con esta base jurídica del acto administrativo (artículo 93 de la LPA) primero está la resolución y después la materialización. La razón es la legalidad y la seguridad jurídica.

2.– La segunda característica es que se trata de una acto de la Administración.

Supuestos:

– Que procedan de asociaciones de carácter corporativo: la Administración puede delegar la facultad de dictar Actos Administrativos en sentido estricto a asociaciones corporativas. Exige un control de la propia Administración para que lo revise.

– Posibilidad de que órganos estatales no Administrativos también puedan dictar Actos Administrativos (Consejo General del Poder Judicial).

- Asociaciones a las que el legislador por delegación le ha dado la facultad de dictar Actos Administrativos (Asociaciones de carácter corporativo, de forzosa integración, no es libre asociarse, por ejemplo el Colegio de Abogados).

El legislador permite que estas asociaciones puedan dictar Actos Administrativos. El Estado puede estar delegando poder pero no es cierto del todo porque la legislación prevé la tutela del órgano administrativo sobre estas corporaciones por el Recurso de Alzada.

3.– Sometido al Derecho Administrativo

No se aplica el Derecho Privado sino los privilegios de los que goza la Administración Pública.

Los particulares y obligados a cumplir los Actos de la Administración y ésta puede forzar a cumplirlos (ejecución forzosa).

Definición: declaración de voluntad, juicio, deseo formulado por la Administración. El acto administrativo es declaración de voluntad: decisión (artículo 93 CE) resolución de Administración, pero la Administración española incluye otros procedimientos, se incluyen actuaciones administrativas (informes, certificados, consultas), son declaraciones no de voluntad, porque no se resuelve nada.

Informe: se produce una serie de opiniones por órganos inferiores sobre lo que se debe resolver, estos órganos son diferentes a los que deben resolver. Dentro de los informes nuestra legislación prevé diferentes supuestos:

Preceptivos: aquellos que en los que el legislador exige la emisión del mismo, el órgano que tramite pide el informe.

No preceptivo: el legislador no exige pero el órgano que lo está tramitando ve necesario pedir del informe.

Vinculantes: la opinión del que informa es vinculante para el que resuelve.

No vinculantes: La opinión del que informa no vincula al que resuelve.

Los informes normalmente son preceptivos y no vinculantes. La ley tiene que decir expresamente que el informe es vinculante, sino lo dice se toma como no vinculante.

Certificado: ¿es decisión? ¿fija la situación del particular? el que lo pide no es un acto que supone una declaración de voluntad, sólo constata lo que el acto había dado. Son actuaciones que nos sirven para el tráfico jurídico, es informadora, por ello no es en rigor un acto administrativo.

Consultas: el particular se dirige a la Administración para que ésta le ponga en conocimiento sobre un determinado Derecho.

No se produce un acto que obligue al particular, sólo tiene carácter informativo. De las consultas no salen obligaciones al particular. Por ejemplo, A tiene un solar y antes de construir consulta a Ayuntamiento cómo está el solar. Frente a la definición de acto administrativo que incluye declaración de voluntad, estos tres supuestos son actuaciones de la Administración pero no son auténticas resoluciones (Actos).

Si vamos a nuestras leyes vemos que al referirse a los Actos que pueden ser recurribles no son todos estos ya que sólo se pueden recurrir las resoluciones, y se prohíbe recurrir los Actos de trámite.

Excepción: Si los Actos de trámite deciden directa o indirectamente sobre el fondo del asunto sí son recurribles por el particular y este no tiene que esperar. Así se trata de facilitar la tutela judicial del particular.

A pesar de que en la doctrina es usual la definición de acto administrativo amplía en realidad el criterio de nuestro Derecho positivo es la separación tajante entre acto y actuaciones anteriores.

Elementos del acto administrativo.

1. Subjetivos.

Nos podemos olvidar del particular. Se confunde con la competencia, también con los criterios de atribución de competencias sobre los diferentes órganos Administrativos. Estos criterios son tres:

- Territorial: se distinguen las competencias según el territorio.
- Material: según la especialidad. Por ejemplo, el Ministerio de Hacienda para la declaración de las rentas.
- Jerárquico: según la importancia de que se trate, a un órgano superior a un inferior.

¿Qué sucede si el órgano no cumple alguno de estos criterios? La infracción de los distintos criterios que atribución de competencias la tienen las mismas consecuencias (unas la nulidad y otras la anulabilidad).

Supuesto de hecho: todo Acto Administrativo debe basarse en un presupuesto de hecho tipificado por la norma.

2.- Finalidad.

Está implícita en la norma aunque deriva de la norma. Desviación de poder: si la Administración dicta Actos para fines distintos de los previstos en la norma, ese acto incurre en desviación de poder o incurre en anulabilidad.

3.- Motivación.

El acto discrecional se concreta en la motivación. La Ley de Procedimiento (artículo 54) regula los Actos Administrativos que son motivados.

Clasificaciones de los Actos Administrativos.

Podemos distinguir dos grandes clasificaciones:

1. Las que distinguen entre Actos Administrativos definitivos y Actos Administrativos de trámite: actuaciones a lo largo de la tramitación de un expediente frente al acto definitivo que pone fin al expediente.

Los Actos definitivos se pueden recurrir siempre, mientras que los Actos de trámite no pueden ser recurridos porque no conocemos la resolución definitiva. Salvo que los Actos de trámite decidan directa o indirectamente en el fondo del asunto. Decidir indirectamente el fondo de asunto es frecuente. No tiene sentido esperar.

2. Separa a los Actos Administrativos gravosos (de gravamen) frente a los Actos Administrativos declarativos de Derechos o favorables. Los gravosos son las cargas, Actos de gravamen, impuesto, multa... los favorables son: los que favorecen al particular, ensanchan su patrimonio...

Dentro de ellos podemos distinguir entre favorables o declarativos de Derechos.

Declarativos de derechos: El particular tiene un derecho y el Acto lo declara (por ejemplo, a levantar un edificio)

Favorables: No hay ningún derecho del particular pero les favorece (una persona pide una subvención para publicar un libro: favorable pero no declarativo de derechos).

Supuestos concretos de Actos favorables: licencia de construcción, subvención, concesión para el uso de aguas.

Trascendencia de esta distinción: pueden existir casos difíciles. Liquidación tributaria, modificación a la baja, (de gravamen o favorable) la primera es de gravamen la segunda tesis es favorable.

Trascendencia: recorre toda la ley de procedimiento. A veces la Administración pública dicta resoluciones no ajustadas a Derecho. Evidentemente la reacción del Ordenamiento Jurídico es expulsar los Actos jurídicos viciosos a través de la vía judicial pero la ley de procedimiento prevé que la propia Administración puede por sí misma quitar esos Actos ilegales. Mediante la revisión de oficio. El procedimiento para la revisión de oficio de los Actos gravosos en principio no está sometido a ningún procedimiento. Pero es muy sencilla la revisión de oficio de los Actos Administrativos favorables. La Ley de Procedimiento ha establecido todo un sistema de cautelas, intervención del Consejo de Estado, Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas, para asegurar que no se revoquen los Actos Legales. Extremadamente cauteloso.

Actos políticos.

Ciertas decisiones dan un salto cualitativo y no son controlables judicialmente.

Fin del Tema