

INTRODUCCIÓN: CONCEPTOS BÁSICOS

TEMA 1: PRESUPUESTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: ESTADO DE DERECHO, DIVISIÓN DE PODERES E INTERVENCIONISMO

El Estado es una forma de organización que nace con las civilizaciones. La concepción de Estado viene del Renacimiento, con el stato, como una organización que tiende a gestionar los intereses individuales y colectivos de las personas de un determinado territorio.

El poder es el instrumento para alcanzar los fines de una organización, sobre todo de carácter público para atender a los ciudadanos. En un principio el poder se justificaba como una cuestión divina: los dioses manifestaban su voluntad a los gobernadores.

Del poder divino se pasa a los individuos, es decir, la voluntad pasa de los dioses a los monarcas, reyes... El poder absoluto, el despotismo, emana de este monarca. El poder se concentra en manos del monarca y no se tiene en cuenta la voluntad, opinión o participación de los súbditos (del resto de individuos). Estos súbditos no tenían derechos ni libertades, por ello se llaman así, si no se llamarían ciudadanos.

Hay una tercera fase en los llamados: Estados de Derecho, donde el poder se encuentra o se concentra en torno a todos los ciudadanos del país.

Hay un momento histórico entre estas dos fases (en que el poder pasa de concentrarse en manos de un monarca a todos los ciudadanos) Este momento es la Revolución Francesa, aparecen sociedades contemporáneas y cambia la forma de organización. A partir de este momento el pueblo es soberano (y desaparecen las clases sociales)

– Divino

Poder – Absoluto

(Revolución Francesa)

- Pueblo soberano–estados de derecho

Con la llegada del Estado Moderno el poder dejará de estar concentrado en torno a una unidad de mando, una estructura de poder única, y pasa a estar en manos de representantes del pueblo, pero no sólo eso, el poder que hasta entonces estaba encerrado en la figura del monarca absoluto a consecuencia de esta Revolución se dividirá en tres poderes:

– Poder Ejecutivo: ejecuta leyes, es el poder del gobierno

Gobierno del Estado, de las CCAA, o planteado de otra forma: Cabildos, Ayuntamientos; o ciudades Autónomas: Ceuta y Melilla

– Poder Legislativo: elabora las leyes. Tiene dos Parlamentos o Asambleas Legislativas:

- Cortes Generales: – Senado (Cámara Alta)

– Congreso de los Diputados (Cámara Baja)

- **Parlamentos de las CCAA (17)**

– **Poder Judicial:** se encarga de velar y controlar la legalidad vigente mediante las resoluciones judiciales: la *sentencia* es la forma con la que se manifiesta el poder judicial.

Está formado por los Tribunales de Justicia: jueces y magistrados. La cabeza del poder judicial es el Consejo General.

Si el presupuesto político para la existencia del Derecho Administrativo es la división de poderes, el Estado de Derecho se considerará como su presupuesto jurídico, y ello es así porque las normas que regulan la relación entre las Administraciones Públicas y los particulares conforman el núcleo del Derecho Administrativo.

Con el Derecho Administrativo se consigue el pleno sometimiento de las Administraciones Públicas a la ley.

Como hemos visto, con el Estado de Derecho el súbdito se convierte en un ciudadano, el cual quedará investido de un conjunto de derechos y obligaciones frente al nuevo Estado.

Según Rosseau el hombre es libre y cede parte de su libertad para poder convivir con otros hombres, mediante una entidad superior, y ese conjunto de derechos y libertades serán protegidos y tutelados por el propio Estado

Según el profesor Entrena Cuesta el Estado de Derecho es aquella forma de Estado en que se reconocen y tutelan los derechos públicos subjetivos de los ciudadanos mediante el sometimiento de la Administración a la ley

Sucede que desde 1789 a la actualidad ha habido una diversificación de las formas de Estado de Derecho diferenciables:

- Estado de Derecho Liberal, característico del s XIX (Estado no intervencionista, no comprometido)
- Estado Social de Derecho, comienzos del s XX

Estos dos episodios están protagonizados por la Revolución Rusa y la Constitución Mexicana de Querétano.

A partir de 1917 nace una nueva concepción de Estado: el Estado de Derecho Social. Se pasa de un estado no interventor a uno interventor.

A partir del s XX podemos hablar de intervención del Estado y compromiso de intervenir en los procesos económicos y garantizar unas prestaciones de tipo social. De esta manera los ciudadanos podrán dirigirse al Estado para demandarle una serie de prestaciones por el mero hecho de ser ciudadano.

El Estado interviene a través de los procesos económicos y sociales mediante la garantía de un conjunto de derechos y libertades a través de las distintas organizaciones que componen el Estado, las cuales vamos a identificar como Administraciones Públicas.

Todo está reflejado en la CE de 1978, en el art 1º donde se determinan los valores del Estado:

- **Libertad**

- Igualdad
- Justicia
- Pluralismo Político

El art 9 dice que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la igualdad y la libertad del individuo y grupos sean reales y efectivas.

En el 2º apartado del art 9 dice que a unas organizaciones que conforman el Estado: las Administraciones Públicas, les corresponde la promoción de los valores que se citan en el art 1º.

Decimos por tanto que la división de poderes y el Estado de Derecho constituyen el presupuesto jurídico del Derecho Administrativo. Sin el Estado de Derecho y la división de poderes difícilmente existiría el Derecho Administrativo.

* El Derecho Administrativo es sinónimo de Derecho Público, y también en el continente europeo pero no en toda Europa (anglosajón) ya que allí el Derecho Administrativo se regula por algunos aspectos del Derecho Privado.

El nacimiento del Derecho Administrativo se ubica en un momento histórico concreto: el nacimiento del Estado de Derecho, a partir de la Revolución Francesa.

TEMA 2: EL PODER EJECUTIVO: GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN. CARACTERIZACIÓN JURÍDICA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: SERVICIO A LOS INTERESES GENERALES Y SOMETIMIENTO AL DERECHO

Poder Judicial:

– Tribunal Supremo: 5 salas que se identifican con las 5 jurisdicciones:

- civil
- penal
- contencioso administrativo
- social
- militar

– Tribunal Superior de Justicia: CCAA

– Audiencias Provinciales

– Juzgados

Poder Ejecutivo: (art 97)

- Gobierno
- Administración

Son dos órganos diferenciados que se relacionan entre sí por un vínculo de tipo jerárquico

Según el art 2 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) 30/1992: se entenderá por Administraciones Públicas:

- Administración General del Estado: (art 97 CE) Se encuentra dentro del poder ejecutivo del

Estado, del Gobierno.

- **Administraciones de las CCAA:** (art 137, 143 CE) Se encuentra dentro del poder ejecutivo de las CCAA, Consejo de Gobierno dirige a las Administraciones Públicas de las CCAA
- **Entidades que integran la Administración Local:**
 - ♦ Municipios: Ayuntamientos
 - ♦ Provincias: Diputaciones Provinciales
 - ♦ Islas: Cabildos Insulares

* No puede darse una simultaneidad entre provincia e isla.

- **Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes a cualquier otra Administración Pública:** Estos entes se constituyen en obligatorios, los cuales serán el municipio (art 137, 140 CE), la provincia (art 137 y 141.1) y la isla (141.4)

– La **provincia** tiene un doble carácter:

- Es aquella división territorial establecida para el cumplimiento de las actividades del Estado, formando parte de éste y no constituye Administración Pública en sí misma considerada.

* No hay Administración Local sino que las Diputaciones Provinciales serán consideradas como Administración General. EJ: Canarias tiene 2 provincias pero no diputaciones, por tanto, se acoge al este precepto

- Considerarla como una entidad local con personalidad jurídica propia

El art 141.3 CE indica la posibilidad de establecer una agrupación de municipios que no sólo serán diferentes a la provincia sino que además podrá sustituirla.

Existe la posibilidad de que se constituyan otros entes que una vez establecidos sean obligatorios:

- Respecto de las agrupaciones de municipios diferentes a la provincia que se constituirían bajo la forma de comarcas o entidades metropolitanas

En Canarias no existen desde un punto de vista jurídico-administrativo comarcas ni áreas metropolitanas. De forma natural existen 3 comarcas: norte, sur, centro. Área metropolitana: Barcelona.

- Agrupación de municipios limítrofes creados como entes territoriales por las CCAA
- Entes optativos, la CE no obliga a que existan pero tampoco los prohíbe.

- ♦ **Administración Institucional:** entidades de Derecho Público que tienen una cierta vinculación con el estado y que son creadas para dotar de una mayor agilidad al sector al que tienden a servir. EJ: La Universidad
- ♦ **Administraciones Cooperativas:** son aquellas que han sido establecidas para el cumplimiento de unos fines concretos. EJ: los Colegios Profesionales

Existen otros organismos administrativos reconocidos por la CE a los que no se les reconoce personalidad jurídica y, por tanto, no serán bajo ningún concepto Administraciones Públicas, por lo que son 2 órganos consultivos:

- Consejo de Europa (art 107 CE)
- Consejo Económico y Social (art 131.2 CE)

* Consejo Consultivo de Canarias: órgano consultivo en Canarias (La Laguna)

TEMA 3: LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS COMO OBJETO DE ATENCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y ATRIBUCIÓN DE POTESTADES.

El Derecho Administrativo surge como la manifestación de las concepciones jurídicas nacidas a raíz de la Revolución Francesa y los efectos de este periodo histórico: nacimiento de los Estados de Derecho y, con ello, consecuentemente, el Derecho Administrativo nació contra las técnicas de gobierno del absolutismo: toda forma de poder se concentraba en torno a una única persona: rey o monarca absoluto.

Como consecuencia de este periodo histórico se van a rechazar los planteamientos absolutistas y la voluntad regia o absoluta pasará a convertirse a su voluntad general.

Esta voluntad general tendrá como su máxima expresión la ley, por tanto, la ley será el mecanismo o la forma de expresión de la voluntad general.

La ley tenderá a garantizar el orden y la libertad de quien sea súbdito y que con la llegada del Estado de Derecho se convirtió en ciudadano, dotándole de un conjunto de derechos y libertades. Esta visión de la ley por encima de todo se encarna en uno de los principios inspiradores del ordenamiento jurídico: el principio de legalidad. Por esto que todas las instituciones se relacionarán en base a una ley.

El principio de legalidad sobre los 3 poderes:

- Poder Ejecutivo: El principio de legalidad se reflejará en tener por uno de sus principales contenidos la proyección pública y material de las propias leyes
- Poder Legislativo: el principio de legalidad se proyecta en este poder porque es el que tiene encomendada la labor de realización de las leyes
- Poder Judicial: porque promueve el cumplimiento de las leyes.

En España los art 9.1, 103.1, 53.2, 63.1 y 70 de la CE ciñen la actividad de la Administración a lo establecido en la ley. Por lo tanto, todos los actos o disposiciones emanadas de la ley necesariamente tendrán que someterse al Derecho. Es decir, solo cuando la Administración cuenta con esa cobertura legal de carácter previo su actuación será legítima.

POTESTADES ADMINISTRATIVAS:

Toda actuación de las Administraciones Públicas se circunscriben al principio de legalidad, por lo tanto, la ley autoriza a la Administración mediante una serie de facultades para que esta pueda desempeñar su actividad, y ese conjunto de facultades recibe el nombre de potestades. Por lo tanto, sin una atribución legal, de carácter previo, las Administraciones no podrán actuar.

Observamos por tanto que el origen de las potestades administrativas será legal y no negociable.

El ejercicio de las potestades administrativas implicará en todo caso la creación, modificación, extinción, protección o ejercicio de concretas relaciones jurídicas.

Las potestades público-administrativo pertenecerán en su inmensa mayoría a la especie denominada potestad-función. Es decir, las potestades administrativas se ejercitarán en función del interés público. Estas potestades están adheridas a un fin público, a una finalidad pública.

Si se omite el ejercicio de la potestad o si, por el contrario, se emplea para un fin distinto al que estaba destinada, ello acarreará como consecuencia una condena por parte de los Tribunales de Justicia, o incluso las Administraciones Públicas podrán incurrir en un supuesto de responsabilidad patrimonial (regulada en el art 106 CE) cuando se derivasen daños a particulares.

Puede suceder que una Administración Pública pueda iniciar una actuación concreta y no cuente con las potestades legalmente atribuidas para realizar dicha actividad, por lo tanto, la Administración tendrá que promover una modificación de esa legalidad para habilitar a la Administración a realizar la actividad que precise.

¿Cómo atribuye la ley las potestades públicas a la Administración?

- La potestad deberá ser expresa, es decir, que expresamente se encuentre contenida en la ley.
- La potestad debe ser específica y determinada, no caben, por lo tanto, poderes ilimitados.

!!!Excepciones!!!

1- No obstante, se habla de las cláusulas generales de apoderamiento, reguladas en la Ley de Bases de Régimen Local, por la que los municipios podrán promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. EJ: en materia de transporte público.

2- También en los municipios, según el art 21 de la ley mencionada, se autoriza al alcalde a adoptar personalmente, en caso de catástrofe o desastre natural, las medidas necesarias para el reestablecimiento de la situación de normalidad.

En el caso de que un alcalde hace un daño, pero se demuestra que ha sido necesario, el Ayuntamiento deberá pagar o enmendar esos daños.

Se dice por tanto, que las potestades Administrativas tienen un carácter reglado porque así deben estar establecidas previamente por ley. Los dos casos anteriores son excepcionales.

TEMA 4: CONCEPTO Y CARACTERES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Según el profesor Entrena Cuesta: el Derecho Administrativo es aquel conjunto de normas de Derecho Público interno que regulan la organización y la actuación de las Administraciones Públicas y, ocasionalmente, la de otros poderes públicos, cuando así lo establecen sus normas reguladoras

Procederemos a desglosar cada uno de los elementos que componen este concepto:

- Derecho Público: estaremos en el Derecho Público cuando se encuentre integrado un ente, un organismo público o se trate de una norma que regule su organización, su actividad o las relaciones con los particulares.

- Derecho Público Interno: quiere decir que su ámbito de aplicación se proyectará dentro de un Estado. Por lo tanto, deducimos que si el Derecho Público Interno es aquel Derecho Público que se regula en España, existirá por el contrario, un Derecho Público Externo o Internacional, el cual irá a ser aquel que regula la estructura y funcionamiento o el criterio normativo por el que se han de regir, de regular

las denominadas organizaciones internacionales. EJ: el Derecho Comunitario es un Derecho Público Interno.

El contenido del Derecho Administrativo es triple y, por lo tanto, se proyecta en 3 ámbitos de regulación perfectamente definidos:

- Organización Administrativa
- Relaciones entre los distintos entes públicos
- Relaciones entre Administraciones Públicas y terceros

Cobra mayor protagonismo esta última pues tiende a equilibrar la prerrogativa con que cuentan las Administraciones Públicas, frente a las garantías que deben tener los particulares.

Otra definición es la del profesor García de Enterría: El Derecho Administrativo es un derecho de naturaleza estatutaria, y así será en cuanto se dirige a la regulación de las singulares especies de sujetos que se agrupan bajo el nombre de Administraciones Públicas, sustrayendo a estos sujetos singulares del derecho común

Allí donde se encuentre un ente público ha de ser regulado por la Administración Pública.

CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO:

El Art 103 CE establece que los principios que informan el ordenamiento jurídico-administrativo son:

- Principio de eficacia
- Principio de jerarquía
- Principio de descentralización
- Principio de desconcentración
- Principio de coordinación

Para servir a los intereses generales las Administraciones cuentan con una serie de potestades que las caracteriza y diferencia de otros sujetos. También las Administraciones pueden crear, modificar o extinguir derechos por su propia voluntad a través de los actos unilaterales o bien ejecutando de oficio sus propias decisiones.

Frente a esta situación de prerrogativa serán susceptibles de impugnación todos los actos que emanan o proceden de las Administraciones Públicas, y bien se podrán impugnar ante sus propios órganos u órganos superiores de esa Administración, o bien, finalmente, se podrá impugnar ante los Tribunales de Justicia.

Esta y otras cuestiones configuran parte de la garantía que el Derecho Administrativo le otorga a los ciudadanos puesto que, de no ser así, nos hallaríamos ante un supuesto de indefensión derivado de un poder arbitrario.

LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

TEMA 5: LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA JURÍDICA

La CE de 1978 es la primera y principal de las normas dentro del sistema normativo de fuentes del ordenamiento jurídico español. También es conocida como Carta Magna, norma fundamental del Estado o norma Suprema. Ninguna otra norma puede limitarla en principio.

La CE consta de:

– Un preámbulo: que podríamos decir que se trata de una declaración de intenciones sobre cómo se organizará el Estado Español, tanto en su Parte Orgánica (Administraciones y Organizaciones Públicas; organización territorial: Estado, CCAA(17), provincias (51), islas y municipios) como en su Parte Dogmática, referida a los derechos fundamentales y libertades públicas a partir de los cuales se desarrolla la convivencia en nuestro país.

Tiene 169 art y 4 disposiciones adicionales, 9 transitorias, 1 derogatoria y 1 final.

- **Disposiciones Adicionales**: son determinados artículos que no tienen un alcance general sino que regulan determinadas materias y situaciones concretas. *La disposición adicional 3ª reconoce el régimen económico y fiscal diferenciado para el Archipiélago de Canarias
- **Disposiciones Transitorias**: tienen por objeto o bien actualizar o adecuar el contenido establecido en una ley respecto de otras situaciones o regulaciones anteriores
- **Disposición Derogatoria**: tiende a derogar regulaciones anteriores. Todo lo que se oponga a la CE se entiende derogado por la misma
- **Disposición Final**: establece el término a partir del cual una ley, la CE, entra en vigor. Vacatio Legis: periodo o plazo en el que entra en vigor

Está formada por 11 títulos, que tras el Título Preliminar, en el que se encuentran los principios generales (art 1–9) se observa que se organiza de la siguiente manera:

Título I (art 10–55): Derechos fundamentales y libertades públicas

Título II (art 56–65): La Corona

Título III (art 66–96): Las Cortes Generales (el poder legislativo)

Título IV (art 97–107): El Gobierno y la Administración (poder ejecutivo)

Título V (art 108–116): Gobierno y Cortes Generales (relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo)

Título VI (art 117–127): Poder Judicial

Título VII (art 128–136): Economía y Hacienda

Título VIII (art 137–158): Organización Territorial del Estado (CCAA)

Título IX (art 159–165): Tribunal Constitucional

Título X (art 166–169): Reforma de la Constitución

La CE ha sido reformada una sola vez, en 1992, por la incorporación de España a la UE, en el art 13.2 por el cual, desde entonces, se permite a los extranjeros ser elegibles en las elecciones municipales, tanto como concejales como alcaldes, y ello tuvo que ser así para adaptar el ordenamiento jurídico español al Tratado de la UE de 1992.

La Constitución o el Constitucionalismo es una ciencia que estudia el fenómeno de las Cartas Magnas. Esta ciencia surge en el s XVIII a través de 2 referentes históricos significativos:

- Revolución Francesa 1789
- Constitución Federal Norteamericana 1787

El contenido de las Constituciones responde al art 16 de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene constitución. Establece cuál ha de ser el contenido esencial o mínimo de cualquier Constitución: la Parte Dogmática y la Parte Orgánica.

Desde el origen histórico de las Constituciones hasta la actualidad han atravesado estas una multiplicidad de situaciones adversas, tanto por parte de las monarquías posteriores a la Revolución Francesa, que pretendieron restablecer el modelo feudal, como, por otro lado, por parte de las corrientes de pensamiento hegeliano y marxista, para quienes las Constituciones n eran más que un instrumento al servicio de la clase dirigente.

Tras el fracaso de los totalitarismos, tras la II Guerra Mundial (1939–1945), las Constituciones reanudarán su sentido originario. Por tanto, la Constitución ostenta el mayor rango en la jerarquía de normas de un Estado y ello implicará el sometimiento a esta de los ciudadanos y los poderes públicos, como así se refleja en el art 103 de la CE.

Por tanto, observamos como nada ni nadie podrá estar por encima de la Constitución o fuera de ello. Por ello, cualquier ley o reglamento, o disposición normativa que contradiga los principios constitucionales vendrá a ser automáticamente nula, o como suele decirse en el argot jurídico será inconstitucional.

Ley: inconstitucional

Por debajo de la ley: como reglamentos... : nulo/ilegal.

Hay determinados supuestos en los que subsisten o siguen estando vigente normas anteriores a la CE. Todas las que se opongan a la CE quedan derogadas. EJ: pena de muerte. Hay otras leyes que siguen vigentes porque no son contrarias a la CE.

* La disposición derogatoria hace referencia a este conjunto de normas que sobreviven a lo establecido en un nuevo sistema político.

La Constitución tiene dos significaciones: una política y otra jurídica:

– Política: es el instrumento que viene a legitimar un sistema, como cauce común a todos los colectivos sociales y territoriales que integran el Estado, por tanto, y desde la sección política de la Constitución entendemos que la Constitución es el lugar de encuentro de todos.

– Jurídica: observamos que la Constitución es una norma que regula la composición, las competencias y los procedimientos de las instituciones del Estado, en definitiva, su estructura.

Finalmente, destacar que la Constitución es la norma primaria de las fuentes del ordenamiento jurídico, a partir de la cual se proyectará sobre todas las ramas del derecho.

Fuentes del ordenamiento jurídico:

- Constitución
- Ley: orgánica y ordinaria (poder legislativo)
- Disposiciones normativas con fuerza de ley: Decreto Ley, Decreto Legislativo (poder ejecutivo)
- Reglamento

TEMA 6: LA LEY, EL DECRETO LEY Y EL DECRETO LEGISLATIVO

Por debajo de la Constitución encontramos la ley.

Hasta la llegada del Estado Moderno, el Estado de Derecho, la ley era considerada como toda norma general abstracto dictada por el monarca absoluto.

Después de la Revolución Francesa la ley se convierte no sólo en un instrumento de poder sino a su vez de control y garantía, que viene a expresar la voluntad general y soberana del pueblo.

La potestad legislativa reside en el poder legislativo, que está formado por Las Cortes Generales: Senado y Congreso, y los Parlamentos de CCAA.

Hay dos tipos de leyes:

Dependiendo de su contenido así como del valor o importancia que la Constitución dé a su contenido, una ley obtendrá mayor protección en su vertiente final y material que otra.

Ley Orgánica:

Son leyes que afectan a determinadas materias como pueden ser las relativas a los derechos fundamentales y libertades públicas, las que aprueban los Estatutos de Autonomía o las que regulan el Régimen Electoral General.

Se exigirá para su aprobación la mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto (Art. 81 CE)

Ley Ordinaria:

A diferencia de las anteriores, estas se aprueban por mayoría de los presentes y lo normal es que las leyes sean aprobadas por los Plenos de las Cámaras, pero existe la posibilidad de delegar la aprobación de los proyectos de ley en las denominadas Comisiones Delegadas. Todas las leyes ordinarias pueden ser aprobadas por estas comisiones a excepción de los Tratados Internacionales, las Leyes de Bases y los Presupuestos Generales del Estado (Art. 75 CE).

Son aquellas leyes que regulan el resto de materias que no son reguladas por una ley orgánica.

* La ley orgánica es más importante que la ordinaria. Por ello, si una ley ordinaria contradice a una ley orgánica se dice que es inconstitucional, porque es una ley inferior.

Leyes Autonómicas:

En el Estado de las Autonomías las Cortes Generales pierden la exclusividad para la elaboración de las leyes, para que, en virtud del principio competencial, asuman la potestad legislativa.

Los límites establecidos a estas leyes autonómicas giran en torno a 2 principios esenciales:

- El Principio de Competencia:

Competencia territorial: las leyes de las CCAA sólo serán vigentes en su ámbito territorial.

Competencia Objetiva: las leyes autonómicas sólo podrán regular aquellas materias contenidas en sus Estatutos de Autonomía.

- Principio de Jerarquía:

Se constituye en un límite para las leyes, incluidas las leyes autonómicas, y que específicamente incidirá en principios constitucionales como el principio de solidaridad, igualdad entre CCAA, igualdad entre todos los ciudadanos del Estado, principio de libertad de circulación y establecimiento de personas, libertad de circulación de bienes y los principios propios de cada Estatuto de Autonomía de las 17 CCAA.

En cuanto a la relación entre ley estatal y ley autonómica, no se regirá nunca por el principio de jerarquía sino por el de competencia:

Una ley autonómica puede modificar una ley estatal, cuando esta se hubiese hecho con anterioridad a la CE o también puede modificar una ley estatal cuando esta regula una materia cuya competencia le incumbe a la Comunidad Autónoma.

Existe una situación intermedia en la que la competencia legislativa le incumbe tanto al Estado como a las CCAA (**competencias compartidas entre el Estado y las CCAA**). El Estado regulará por ley parámetros básicos sobre esa materia mientras que las CCAA procederán a desarrollar su contenido de esa misma materia a partir de las bases fijadas por el Estado.

Leyes de Armonización:

El Art. 150.3 señala el carácter y naturaleza excepcional a la que se habilita al Estado a dictar leyes tendentes a armonizar las disposiciones normativas de las CCAA en materias de su competencia.

. Competencia Exclusiva

. Competencia Compartida

. Leyes de armonización

DISPOSICIONES NORMATIVAS CON FUERZA DE LEY (Poder Ejecutivo)

Decreto Ley:

Se considera como aquella disposición normativa con fuerza de ley dictada por el Gobierno en casos de **urgente y extraordinaria necesidad**, sustituyendo al poder legislativo, y cuyo control le incumbe al Tribunal Constitucional.

Posible contenido:

Puede entrar a regular cualquier situación de la vida real a excepción de:

- La regulación de las instituciones del Estado
- Los derechos fundamentales y libertades públicas
- El régimen de las CCAA
- El derecho electoral general

Su principal característica es su provisionalidad. Tiene un carácter provisional en el tiempo puesto que una vez promulgado deberá ser sometido inmediatamente a debate y votación en el Congreso de los Diputados en el plazo de los 30 días posteriores a su aprobación para que, de este modo, el poder legislativo proceda a su convalidación o, en su caso, a su derogación.

Durante ese mismo plazo las Cortes podrán tramitar el decreto ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia establecido en el Art. 86 CE.

EJ: Cuando sucedió lo del temporal en Santa Cruz se hizo un decreto ley para establecer el sistema de ayudas a los damnificados por el temporal.

Decreto Legislativo:

Es una disposición normativa con fuerza de ley dictada por el gobierno pero en virtud de delegación conferida por las Cortes Generales. Es decir, el decreto legislativo sólo podrá existir cuando el poder legislativo mande al gobierno a hacerlo.

El contenido deberá ser respetado estrictamente por el gobierno.

Hay 2 límites:

– Positivo:

- La delegación que fundamenta al decreto legislativo tendrá que ser en todo caso expresa
- Se ha de establecer para materia concreta
- Se han de fijar los criterios y principios que se han de seguir
- Fijación de un plazo de vigencia, que nunca será por tiempo indefinido
- No cabrán subdelegaciones del gobierno a otras instancias para la elaboración de los decretos legislativos

– Negativo:

El decreto legislativo no podrá entrar a regular materias afectadas a leyes orgánicas (Art. 81 CE)

El decreto legislativo se diferencia del decreto ley en que el decreto legislativo no precisa convalidación.

Y la delegación debe ser a través de una ley.

* Ejemplos de decretos legislativos:

–**Texto Articulado:**

Cuando una ley ha sido dictada por el poder legislativo y lo que se hace es pedirle al poder ejecutivo que proceda a estructurar esa ley.

– **Texto Refundido:**

Aparecen cuando existe una dispensación normativa sobre una misma materia y a través del decreto legislativo se le encomienda al gobierno que proceda a su unificación.

TEMA 7: EL REGLAMENTO. ALCANCE Y LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA. CLASES DE REGLAMENTOS. EL CONTROL DE LOS REGLAMENTOS ILEGALES.

Los reglamentos son actos normativos dictados por el poder ejecutivo en virtud de su competencia propia. Puede ser dictado por la Administración General del Estado, la Adm. de las CCAA, las Adm. provinciales, insulares o locales a través de los municipios. (Potestad reglamentaria: Art. 97 CE)

Los Art. 51 y 52 de la LPA se limitan a enumerar los principios generales aplicables a la potestad reglamentaria, y dichos principios serán los de jerarquía, competencia, publicidad e inderogabilidad singular.

Su función principal es desarrollar el contenido de las leyes y reciben el nombre de reglamentos ejecutivos.

También puede regular situaciones que se encuentran previstas en la ley: reglamentos independientes.

CLASES DE REGLAMENTOS:

1. Según su procedencia formal, de la instancia de la que procedan, pueden ser:

- Estatales
- Autonómicos
- Locales

2. Atendiendo a sus efectos:

- Administrativos o de organización: su misión será la regulación de la organización administrativa y su proyección no tendrá característica general.
- Jurídicos: son aquellos que se consideran como normas jurídicas dado su carácter normativo y tienen una proyección general frente a los administrativos.

3. Por la relación con la ley:

- Ejecutivos: se constituirá como el margen de regulación que la ley otorga al reglamento.
- Independientes: tienen un carácter organizativo cuya finalidad será la de regular concretas situaciones externas a la regulación administrativa.
- De necesidad: su razón de ser se justifica en función de un estado de necesidad o una situación de emergencia tendente a garantizar los denominados valores sociales supremos

REGLAMENTOS ILEGALES:

La validez de las leyes dependerá de su adecuación a la CE o a la ley.

En el Art. 62 de la LPA aparece la declaración de la nulidad de pleno derecho de los reglamentos ilegales cuya primera consecuencia será su inaplicación por parte de los Tribunales de Justicia, los funcionarios públicos.

TEMA 8: OTRAS FUENTES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO: TRATADOS INTERNACIONALES, EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA, LA COSTUMBRE, LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. LA JURISPRUDENCIA.

COSTUMBRE:

Uso seguido de manera uniforme, general, duradera y constante que se manifiesta como expresión de una condición jurídica.

Actualmente, el papel de la costumbre en el Derecho Administrativo es casi nulo, en virtud del principio de legalidad.

PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO:

Son los denominados principios del derecho natural, son aquellos que sin estar legislados responden a unas conductas éticas que deberán seguir todos los operadores jurídicos.

- Principio de buena fe
- Principio de cosas juzgadas
- Principio de confianza legítima

A través del Tribunal de Justicia de lo Contencioso Administrativo estos principios cobran importancia cuando entran a valorar los llamados actos administrativos.

JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA:

* Tienen un papel más destacado entre las fuentes indirectas.

– Doctrina: conjunto de publicaciones en las que los estudiosos del Derecho expresan sus valoraciones u opiniones sobre concretas instituciones o conceptos jurídicos.

– Jurisprudencia: conjunto de sentencias elaboradas por el Tribunal Supremo en donde se fijará la línea de interpretación sobre determinadas cuestiones.

TRATADOS INTERNACIONALES:

No son parte del ordenamiento jurídico interno hasta que una ley los incorpora y comenzarán a tener vigencia y aplicabilidad en el Estado desde el preciso instante en el que sean publicadas en el Boletín Oficial del Estado (BOE)

DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA:

Desde 1986 el Derecho Interno español ha experimentado profundas transformaciones toda vez que la integración de un Estado en una estructura supranacional condiciona especialmente la actuación de los poderes públicos.

Como muestra de ello, en la actualidad, más del 50% de la regulación económica en los estados miembros tienen su origen en el Derecho Comunitario, lo cual nos lleva a concluir que el Derecho Europeo es fuente esencial del ordenamiento jurídico interno.

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

TEMA 9: PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA. EN ESPECIAL, COMPETENCIA Y JERARQUÍA.

La competencia administrativa se debe a la pluralidad de administraciones públicas que determinan la necesidad de que se distribuya entre ellas la titularidad de las funciones necesarias para la consecución del interés público.

Por tanto, definimos como competencia el conjunto de acciones cuya titularidad se atribuye a un ente público, con preferencia sobre los demás.

Hay dos clases:

- ♦ **Subjetiva:** Las Administraciones Públicas no sólo son titulares de las funciones que ejercitan sino también tienen un derecho subjetivo.

Es decir, tiene la titularidad de la competencia y el ejercicio de la misma.

- ♦ **Orgánica:** Los órganos de las Administraciones Públicas tienen una mera titularidad de ejercicio, correspondiendo la titularidad de la competencia al sujeto del que forman parte.

Es decir, tiene competencias específicas en el ejercicio pero no la titularidad.

EJ: La CA de Canarias transfiere por una ley las competencias en materia turística al Cabildo. En este caso, la CA tiene la competencia subjetiva y el Cabildo la competencia orgánica.

Existen 3 criterios para la determinación de la competencia: jerárquico, objetivo y territorial.

– **Jerárquico:** Se establecerá con base en razones de tipo cuantitativo o cualitativo.

Cuantitativo: es cuando la competencia se distribuye por ejemplo, en función de la cuantía de las multas que se deban imponer con ocasión de cualquier infracción administrativa.

Cualitativo: atenderá a la propia naturaleza de las funciones. Si es una infracción de tipo social le corresponderá a la Consejería de Asuntos Sociales, por ejemplo.

– **Objetivo:** Distribuye las competencias en bloque a las diferentes ramas de la Administración Pública según los fines que se persiguen.

– **Territorial:** Cada órgano administrativo tendrá competencia con preferencia sobre sus iguales en la circunscripción que se le asigna.

De este criterio partirá la diferencia entre órganos centrales (Madrid) y periféricos (Oficinas descentralizadas o periféricas de la Administración General del Estado en las diferentes provincias)

El incumplimiento de alguno de estos criterios acarreará como consecuencia la declaración de incompetencia según el criterio establecido en el art. 62 LPA, que declara la nulidad de los procedimientos administrativos que vayan en contra de la ley.

JERARQUÍA ADMINISTRATIVA:

Es la más antigua de las técnicas seguidas por todas las organizaciones y que se establece como método

para ordenar y unificar la multiplicidad de órganos de que se compone, mediante relaciones de subordinación o, por el contrario, de supremacía, según la dependencia que tenga cada uno de los órganos entre sí.

Debemos puntualizar a su vez que no existe jerarquía administrativa en las relaciones entre la Administración Pública y el resto de los poderes del Estado, y en el seno de la Administración la jerarquía sólo se da entre órganos de un mismo ramo de aquellas.

A su vez, los órganos jerarquizados deberán tener una esfera de competencias propia.

LOS MODOS DE ESTABLECIMIENTO DE LA RELACIÓN JURÍDICA

TEMA 11: EL ACTO ADMINISTRATIVO. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL Y ELEMENTOS. LA EJECUTIVIDAD Y SUS LÍMITES

Acto Administrativo:

Es todo acto dictado por la Administración y sometido al Derecho Administrativo. (Este es un concepto muy amplio)

De esta manera vemos que se excluye del concepto de acto administrativo al reglamento (acto administrativo normativo: reglamento, tema 7)

Además quedan fuera del concepto también los llamados actos contractuales pertenecientes a la Teoría General de los Contratos Administrativos, de lo cual deducimos que los actos administrativos tienen un carácter unilateral y, por tanto, no precisarán del concurso, concurrencia de 2 o más partes para que se produzcan sus efectos.

El acto administrativo se sustrae de la Teoría singular del uso de la coacción, de tal manera que se centrará en lo que son declaraciones y no ejecuciones.

Por tanto, el acto administrativo vendría a ser: un acto jurídico de carácter unilateral procedente de la Administración, distinto de un reglamento y que consiste en una declaración.

Es un acto jurídico porque de él se desprende relevancia jurídica, es unilateral porque solo participa la Administración Pública, sólo con su voluntad, es distinto del reglamento porque no tiene carácter normativo y es una simple declaración, a través de la cual se manifiesta la voluntad de la Administración.

No se consideran actos administrativos:

- Actos políticos del gobierno (declaraciones políticas del gobierno)
- Actos materialmente ejecutivos de los poderes legislativo y judicial
- Actos de los ciudadanos cuando produzcan efectos jurídico-administrativos (EJ: toma de posesión de un funcionario público)

La ejecutividad y sus límites

Hay que partir de que los actos administrativos desde el preciso instante en que se dictan son ejecutivos, lo cual implica que se presumen legítimos y, por tanto, título suficiente para su ejecución.

A través de este principio de ejecutividad del acto administrativo, la Administración puede realizar por sí misma los derechos derivados de su acción aún en contra del propio obligado.

El privilegio de la ejecutividad ostenta un doble fundamento:

- **Fundamento Jurídico:** implica la presunción de legalidad de los actos administrativos
- **Fundamento Político:** se establecerá con la necesidad de que se realicen los intereses públicos que persigue la Administración, y este fin público no podrá ser entorpecido por los particulares.

* **Presunción de certeza del acto administrativo:** todo acto administrativo se presume que es cierto. Para ejecutar un acto no se necesita recurrir a los Tribunales de Justicia. EJ: una multa.

El acto administrativo se encuentra regulado en el título 5 de LPA.

TEMA 12: CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. EN ESPECIAL, ACTOS REGLADOS Y DISCRECIONALES. TÉCNICAS DE CONTROL DE LA DISCRECIONALIDAD

Podemos estructurar los actos administrativos en **3 grandes bloques:**

1– Actos decisorios externos

Actos no decisorios

2– Actos resolutorios

Actos de trámite

3– Actos favorables

Actos de gravamen

Actos decisorios externos: se caracteriza por ser una declaración administrativa de voluntad, que se dirige a un sujeto concreto, por la que se define una situación jurídica individualizada. Vendrá a ser el prototipo de la actuación de la Administración Pública, susceptible de ser objeto de recurso administrativo (Es un acto con proyección jurídica sobre un sujeto o grupo de sujetos)

Actos no decisorios: aquellos que no deciden, o donde no se pone de manifiesto la voluntad de la Administraciones.

Actos resolutorios: aquellos susceptibles de ser impugnados tanto en vía administrativa como en vía judicial, por tanto, son aquellos que ponen fin al procedimiento administrativo.

Actos de trámite: sin poner fin a la vía administrativa serán objeto de recurso.

Actos favorables: Se denominan actos declarativos de derechos. Favorecen a su destinatario a través de la ampliación de su patrimonio jurídico (su conjunto de derechos), en definitiva, perseguirá un resultado ventajoso para el ciudadano. EJ: una beca.

Actos de gravamen: afectan al destinatario restringiéndole o limitando su situación a través de la imposición de cargas y obligaciones.

(imp) * Si los actos de gravamen afectan a derechos sustanciales de la persona (derechos fundamentales) deberán justificarse a través de leyes, lo cual no sucede con los actos declarativos de derecho.

ACTOS REGLADOS Y DISCRECIONALES:

El órgano jurídico prevé que en ocasiones se regulen todos los aspectos de la actividad administrativa, sin embargo, en otras circunstancias no sucede así.

En el primer caso, nos referimos a los actos reglados, que se llaman así porque se conoce de antemano la resolución que recaerá sobre un hecho concreto. Ello implica la simple aplicación de una norma para que el resultado sea automático.

Sin embargo, esta situación no se produce cuando la actividad administrativa es discrecional. Y ello puede ser debido a:

- Que no exista una ley que regule esos aspectos
- O, existiendo, se permita la discrecionalidad administrativa en algunos supuestos.

La discrecionalidad se diferencia de la arbitrariedad en que la primera para ser tal debe encuadrarse entre los supuestos expresamente enunciados en el ordenamiento jurídico.

EJ: una regulación establece que para obtener una licencia hay que aportar unos requisitos. Sólo presentándolos adecuadamente nos dan la licencia. (según la ley que lo regula)

Con el acto discrecional, la Administración puede imponer otro requisito, valorar si te da la licencia o no...

¿Cómo se controla la discrecionalidad?

Contra los actos discrecionales podrá interponerse recurso administrativo con la salvedad de que no podrá incidir contra los elementos discrecionales pero sí contra los reglados.

EJ: en una oposición no podemos interponer recurso en la parte discrecional, es decir, en la evaluación de los profesionales, sino en lo reglado, es decir, en las bases de las convocatorias, o, por ejemplo, que ponga una pregunta que no forma parte del programa.

TEMA 13: LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO. NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN. LA EJECUCIÓN FORZOSA

Las declaraciones de voluntad de la Administración, que se exteriorizan por medio de los actos administrativos, son inicial e inmediatamente eficaces, generando en su destinatario una obligación de cumplimiento que, para determinados supuestos, ante un incumplimiento, podría acarrear incluso una responsabilidad de tipo penal (art. 57 LPA)

Se establecerá una presunción denominada *iuris tantum*, que significa: prevalencia de un derecho salvo prueba en contrario, o mejor derecho.

La validez y eficacia del acto administrativo también tiene un perfil formal donde se presumirá que un acto es legítimo en la medida en que proviene de una autoridad que igualmente lo es.

En caso contrario, esa presunción se desvanece al haber sido dictado el acto por un órgano

manifiestamente incompetente, o, cuando aún siendo competente, ordena conductas delictivas o imposibles, o cuando adopta decisiones separándose del procedimiento legalmente establecido.

La primera y principal consecuencia de su ineficacia será la nulidad de pleno derecho del acto administrativo viciado, a través de los recursos correspondientes (art 62 LPA), y es a través de un procedimiento administrativo que nosotros denominaremos de justicia administrativa.

El planteamiento inicial se vendrá a complicar con la existencia de un segundo privilegio a favor de la Administración, el cual vendrá a ser el de ejecución forzosa o acción de oficio, y a través del cual la Administración tiene a su alcance una serie de instrumentos jurídicos capaces de vencer la resistencia de los particulares.

(La Administración tiene la capacidad de ejecutar forzosamente el contenido de un acto administrativo desde que se hace, sin tener que acudir a los Tribunales de Justicia para legitimarlos)

NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN:

Tal y como dice el art. 57 LPA podría suceder que la eficacia del acto administrativo quede demorado a bien cuando así lo exija el contenido del acto, o cuando, por el contrario, quede supeditado a su notificación (art 58.1 LPA), publicación o aprobación posterior.

Notificación: es el medio de transmisión del contenido material de las resoluciones o los actos administrativos que se dirigen a los interesados (particulares) constituyéndose en una obligación que comprende una doble vertiente, que será:

- ♦ Objetiva: la obligación de notificar se refiere a las resoluciones o actos que ponen fin a un procedimiento y ello afectará tanto a los derechos como a los intereses de sus destinatarios.
- ♦ Subjetiva: la obligación de notificar se concreta respecto de aquellas personas que tengan la condición de interesados en el procedimiento.

* Art 31 LPA concepto de interesado (imp)

El contenido de la notificación:

- En primer lugar deberá contener el texto íntegro del acto incluida la motivación.
 - También si el acto es definitivo en vía administrativa o no,
- * En el caso de que finalice no podemos interponer recurso sino recurrir a los Tribunales de Justicia.
- Se indicarán los recursos que contra el acto proceden
 - La notificación se practicará por cualquier medio que permita tener constancia de que ha sido recibido, tanto por el interesado como por su representante legal. Además de constar la fecha, identidad y contenido del acto notificado.

En el supuesto caso de que no sea posible realizar la notificación por domicilio desconocido o, intentándolo, no se hubiera materializado dicha notificación, la ley prevé la posibilidad de que en estos supuestos se realice por medio de anuncios en el tablón correspondiente del Ayuntamiento donde el interesado resida, así como, en su caso, a través de la publicación en los Boletines Oficiales correspondientes (art 59.4 LPA)

En los procedimientos iniciados a instancia del interesado la notificación se realizará en el lugar que este ha consignado como domicilio a efecto de notificaciones. De no encontrarse, podrá hacerse cargo cualquier persona que se encuentre en su domicilio, haciendo constar su identidad. Si no hay nadie en el domicilio igualmente se hará constar en el expediente administrativo junto con el día y la hora en que se intentó, que se repetirá por una sola vez y en una hora diferente dentro de los 3 días siguientes.

Si se rechazara la notificación se hará constar en el expediente y se tendrá por efectuado el trámite de notificación, en cuyo caso se acudirá a la llamada: notificación edictal.

La notificación que no se ha hecho en su debida forma no produce efecto, de lo que se deduce que tampoco la misma resolución puede tener efectos, con lo que quedará demorada la eficacia del acto.

Art 58 LPA nos dice que en estos supuestos surtirán efectos los actos desde la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución.

La publicación está regulada en el art 59.5 LPA, es un sucedáneo de la notificación.

Los presupuestos de la publicación se encuentran en la indeterminación previa de los destinatarios del acto, así como de una posible ausencia de interesados que, en ningún modo, excusará a la Administración de notificar el acuerdo publicado.

Por su parte se establece igualmente que la publicación sustituirá a la notificación cuando se trate de actos que integren un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva, con lo cual se deberá publicar en el tablón de anuncios o medios de comunicación correspondientes.

TEMA 14: INVALIDEZ, NULIDAD, ANULABILIDAD, IRREGULARIDAD NO INVALIDANTE. CONVERSIÓN, CONSERVACIÓN Y CONVALIDACIÓN

Un acto es inválido cuando falla alguno de sus elementos esenciales y, teniendo en cuenta la importancia o trascendencia del vicio, la invalidez alcanzará un grado de nulidad o de anulabilidad.

En el Derecho, la Teoría General de la Nulidad parte del art 6.3 del Código Civil, que nos dice que los actos contrarios a las normas imperativas y a las prohibitivas son nulos de pleno derecho.

En el Derecho Administrativo los vicios que determinan la nulidad son, como hemos visto, la nulidad absoluta (art 62 LPA), la anulabilidad (art 63) y la regularidad del acto administrativo.

- Cuando la infracción no afecta a un elemento esencial o no determina indefensión se calificará como un acto irregular.
- Son actos nulos de pleno derecho los que carecen inicial y perpetuamente de efectos. Podría suceder que se pretenda restablecer una situación al amparo de un acto nulo, en cuyo caso habrá que acudir a los Tribunales de Justicia para obtener la nulidad.
- Los efectos de la declaración de nulidad se producirán desde la fecha en que el acto se realizó.
- El acto nulo no podrá convalidarse por el transcurso del tiempo, con lo que la nulidad podrá ser denunciada en cualquier momento.
- La nulidad de las normas de interés general podrá ser invocada por cualquier persona.

ACTO ANULABLE:

- Produce efectos en tanto no sea anulado
- La anulación produce efectos desde la fecha en que se efectúa
- El acto anulable podrá ser convalidado en el transcurso del tiempo

- La acumulación sólo podrá ser invocada por quienes tengan interés directo en ello.

CONVALIDACIÓN:

Viene a ser la verificación de un hecho jurídico o de una declaración administrativa por la que el acto anulable adquiere plena validez. Por lo tanto, el hecho jurídico que determina la convalidación es el transcurso del bien.

En el caso de los sujetos afectados por el acto, será el transcurso del tiempo, dentro del cual podrá interponer el conveniente recurso administrativo.

Y por parte de la Administración Pública el plazo será de 4 años, del que dispone para proceder a la declaración de lesividad.

Las declaraciones administrativas por las que se convalidan los actos de carácter anulable, tienen carácter discrecional y adoptan la forma de ratificación o confirmación, o, en su caso, subsanación.

LA CONVERSIÓN Y LA CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS INVÁLIDOS:

A diferencia de la convalidación (aplicable a los actos anulables) la conversión y la conservación se aplica a las actividades administrativas que sean nulos de pleno derecho. Regulado en el art 65 LPA.

Por su parte, la conservación, con carácter general, la nulidad o anulabilidad del acto administrativo no implicará la de las partes del acto que sean independientes de aquella salvo que la parte viciosa sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no se hubiera dictado. Se encuentra regulado en el art 64.2 LPA.

EL CONTROL DE JURICIDAD

TEMA 16: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. PRINCIPIOS, FASES, DERECHOS DE LOS INTERESADOS

En la exposición de motivos de la LPA de 1958 se definía el procedimiento como el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin.

Tenemos que tener en cuenta que no es lo mismo procedimiento que expediente administrativo.

El expediente está formado por el conjunto de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa.

El procedimiento vendrá a ser el canal, la constancia o el instrumento de comunicación entre los sujetos y las Administraciones Públicas.

Este canal está configurado sobre los principios de garantía y eficacia, y vendrá consagrado en la CE a partir de los art 105, 149 y 1.18 (Conjunto de competencias que asume el Estado en base a la Administraciones Públicas) (El art 148 es el que asume las competencias de las CCAA)

NOTA: las bases de construcción del Derecho Administrativo son las siguientes:

- potestades que tiene la Administración Pública
- Conjunto de leyes a los ciudadanos para contrarrestar la potestad de la Administración Pública.

Los Tribunales de Justicia serán los encargados de controlar y, en su caso, de declarar nulos las actuaciones de los procedimientos cuando se hayan infringido los trámites de este procedimiento, la ley que contiene y que regula el procedimiento administrativo. Ley 30/1992, ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento común (LPA/LPC), ley que fue parcialmente modificada por la ley 4/1999. Esta ley consta de un título preliminar y otros diez títulos, que se estructuran en otros 164 artículos.

En principio y con carácter básico, se da a la aplicación de todas las Administraciones Públicas del Estado, aunque matizado para determinadas circunstancias:

- Para la Administración General del Estado la legislación no sólo es básica sino al tener competencia exclusiva podrá tanto establecer su propio régimen jurídico...
- La Administración Local contiene las bases de su régimen local en la ley 67/1985, reguladora de las Bases Locales.
- En cuanto a las entidades de Derecho Público con entidad jurídica sólo se aplicarán la LPA cuando ejerzan potestades administrativas.
- Corporaciones de Derecho Público que representan los intereses económicos y profesionales de su ámbito, ajustan su actuación a la legislación específica y, mientras esta no se haya elaborado, se regularán por la base de la LPA. (Administraciones corporativas, EJ: los colegios profesionales de trabajadores sociales)
- Materia tributaria, tanto los actos que provengan de Seguridad Social, como, en materia de desempleo, vendrá a regularse por su normativa específica.

NOTA: 14/1990, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, ley de Cabildos adapta la ley al estado de las CCAA

PRINCIPIOS QUE INFORMAN LA LPA:

- Principios de unidad de regulación de los institutos que integran el procedimiento
- Principio de flexibilidad, igualdad (principio fundamental en la CE) y contradicción (la posibilidad con la que podamos combatir lo contenido en la Administración Pública) de los interesados
- Principio de confidencialidad lingüística en el procedimiento (art 35 d, 36 LPA)
- Celeridad, rapidez, velocidad en la tramitación
- Principio inquisitivo: capacidad que tiene una Administración Pública para llevar a cabo una labor administrativa (art 74.1, 78.1, 82)
- Antiformalista, introducido en la ley 30/1992 LPA, con una serie de rituales para remitirse a una Administración Pública (formalismo a la hora de dirigirnos a una Administración Pública)
- Principio de congruencia con las peticiones formuladas por los interesados, responder con forma al derecho respecto a lo que estamos solicitando (art 89.2)
- Principio de transparencia (art 35.a, b, c, g, h, 37, 54)
- Principio de seguridad de los ciudadanos y de respeto y diferencia, cortesía hacia los ciudadanos por las autoridades y los funcionarios (art 35.i, 40, 80)
- Principio de responsabilidad de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio (art 35.j)

TEMA 17: OBLIGACIÓN DE RESOLVER Y SILENCIO ADMINISTRATIVO

Cualquier manifestación de la voluntad que expresa la Administración Pública deberá ser en principio expresa (responder expresamente al papeleo) y ello se establece así como la garantía para los particulares que se relacionan con la Administración.

Sin embargo, puede suceder que se produzca en ausencia de esa voluntad, con lo que la ley prevé que, cuando estas situaciones se produzcan, la voluntad de la Administración se presuma realizada, bien en

contenido negativo o bien en contenido afirmativo o positivo.

La evolución histórica del silencio administrativo parte de una ley francesa de 1990. En España se vino a instaurar por primera vez en los estatutos locales de 1924, posteriormente la ley republicana de 1935, y, más tarde, con la ley del 18 de marzo de 1944.

El concepto actual del silencio administrativo nos vendrá tanto de la LPA (derogada), como de la ley de Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de 1956, que un principio se partía del concepto de silencio negativo o desestimatorio ante lo cual particular se le cerraba la fase para ver materializado su..... y ello implicaba o que bien se tenía que dirigir al órgano administrativo jerárquicamente superior, o acudir a los Tribunales de Justicia.

Lentamente el silencio positivo fue abriéndose paso en la LPA, pero únicamente para determinados casos, que hacían referencia a supuestos de autorizaciones o aprobaciones de los órganos inferiores respecto por parte de los superiores que poco a poco se irá extendiendo a ciertas actuaciones de los particulares, de manera tal que el silencio positivo aparecía como una ausencia de la objeción de la Administración ante cualquier situación que planteasen los particulares.

En la actualidad, el silencio administrativo se encuentra regulado en los art 42, 43 y 44 de la LPA, donde se vuelve a la distinción tradicional entre:

- El silencio negativo o desestimatorio, como ficción legal cuyos efectos son puramente procesales y que se dirigen a facilitar el acceso de los interesados a la vía judicial.
- El silencio positivo o estimatorio, que se considerará como un verdadero acto administrativo que sin perjuicio de ser presunto equivaldrá a una resolución expresa.

En cualquier caso el legislador de 1999 le dará finalmente primacía al efecto positivo o estimatorio del silencio administrativo.

(Si no nos responden, para saber si es estimatorio o desestimatorio recurrimos a la ley)

TEMA 18: LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS: ALZADA, REPOSICIÓN Y REVISIÓN.

El estudio de los recursos administrativos se constituye en uno de los elementos que conforman el control de la juridicidad. Se engloba dentro del término: justicia administrativa y se refiere al conjunto de medios jurídicos susceptibles de ser empleados por los ciudadanos para anular o, en su caso, reformar los actos que procedan de las Administraciones Públicas: así como para exigir la indemnización por las lesiones que pueda ocasionar la Administración en los derechos e intereses que pueda ocasionar la Administración en los derechos e intereses de quienes no están obligados a soportar y lo harán ante la propia Administración o la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

(Viene a ser un instrumento de los ciudadanos para combatir por decir así, una decisión de la Administración que nos perjudica)

El recurso administrativo se puede definir como: un acto con el que un sujeto legitimado le pide a la Administración que proceda a revisar una resolución administrativa o, excepcionalmente, un acto de trámite dentro de los plazos y con arreglo a las formalidades previstas por la ley.

Existen varias clases de recursos:

- Ordinarios:

- Alzada
- Potestativo de reposición
- Extraordinarios:
- Extraordinario de revisión

Alzada:

Es aquel que se interpone contra los actos administrativos que no agotan la vía administrativa (el procedimiento administrativo no ha terminado) Y estos recursos se interpondrán ante el órgano jerárquicamente superior de aquel que lo dictó.

EJ: nos deniegan una petición y pone que cabe recurso... lo dicta la Dirección General y lo interpone en la Viceconsejería.

Potestativo de Reposición:

Se interpone contra actos administrativos que sí agotan la vía administrativa. Este recurso se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el acto administrativo objeto de la impugnación.

Extraordinario de revisión:

Se interpondrá contra los actos firmes en vía administrativa ante el mismo órgano que los dictó en las circunstancias específicamente establecidas por la ley.

RECURSO DE ALZADA:

Se podrá basar contra cualquier infracción del ordenamiento jurídico. El plazo de interposición de este recurso es de 1 mes si el acto administrativo fuera expreso, si no lo fuese el plazo se amplía a 3 meses (desde el momento de la solicitud), por tanto, el acto es presunto (silencio administrativo)

El art 117 LPA en relación con el 43.2 incorpora una innovación por la que si el recurso se interpone contra una desestimación presunta (silencio administrativo) de una solicitud, y el propio recurso no resuelve expresamente en tiempo y forma, se entenderá que la resolución del recurso será estimatoria.

(interponemos recurso a una resolución presunta de la Administración y en los 3 meses siguientes el recurso no es resuelto expresamente, entendemos la resolución estimatoria)

EJ: solicito una beca y no me responden (silencio), es desestimatorio, en 3 meses presento recurso y tampoco responden (silencio), desestimatorio. Estas dos negativas suponen una afirmación, es decir, me han concedido la beca.

RECURSO POTESTATIVO DE REPOSICIÓN:

El recurso de reposición es potestativo por cuanto los interesados podrán optar entre impugnar los actos que agotan la vía administrativa ante el mismo órgano que lo dictó o bien acudir directamente a los Tribunales de Justicia.

(Se le da la libertad al individuo de ir a los Tribunales o poner recurso ante el órgano que lo dictó, por eso es potestativo)

* Si se opta por la interposición del recurso administrativo no se podrá interponer el recurso contencioso hasta que se resuelva el recurso interpuesto en la vía administrativa.

El plazo será de 1 mes si el acto impugnado fuera expreso, y por el contrario de 3 meses si fuera presunto (silencio administrativo)

El plazo fijado para dictar y notificar el recurso será de 1 mes.

EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN:

Se dirige contra actos firmes en vía administrativa pero se interpondrán por causas que incidan en los siguientes supuestos:

- Que al dictarlos la Administración hubiese incurrido en error de hecho de los documentos que obran en el expediente.

EJ: hay 2 personas con el mismo nombre y apellidos, pero distinto DNI, y afecta al que no es

- La aparición de nuevos documentos de gran valor o que se consideren esenciales para la resolución del asunto. (Aparecen documentos después de finalizado)
- Que la resolución hayan influido documentos o testimonios que hayan sido declarados falsos por sentencia judicial firme (ya no se puede interponer recurso por vía judicial)
- Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia o maquinación fraudulenta
 - Prevaricación: dictar una resolución injusta a sabiendas
 - Cohecho: compra de voluntad del funcionario público para que dicte una resolución contraria a derecho
 - Violencia: condicionamiento, sometimiento de la voluntad del funcionario para que dicte una resolución contraria a derecho
 - Maquinación fraudulenta: establecer bajo la apariencia de legalidad una resolución con fines ilegales

En el primero de los casos, el recurso se interpondrá en los 4 años siguientes a la fecha de notificación de la resolución.

En el resto, el recurso se interpondrá a los 3 meses siguientes desde que se descubrieron, o dictaron sentencia, en su caso, sobre aquellos actos administrativos que se realizaron contrariamente a la ley. La resolución de este recurso implica que si han transcurrido 3 meses desde que se interpuso el recurso sin haberse dictado o notificado la resolución se entenderá desestimado y, en consecuencia, se procederá a cerrar la vía administrativa.

TEMA 19: REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS Y REGLAMENTOS

Revisión de oficios: nos referimos a una forma genérica al procedimiento administrativo o mecanismo con que cuenta la propia Administración para revisar los actos y disposiciones que estas hayan realizado.

Esta cuestión se complicará desde el preciso instante en que tenemos que analizar la clase de actos que se pretende revisar. Para ello tenemos que volver a la distinción entre los actos declarativos de derechos, actos positivos, y los actos de gravamen o desestimatorios.

En lo que se refiere a la revisión de oficio de estos actos, no existirá problema respecto de los actos de gravamen para que la Administración proceda a revisarlos de oficio o a través de los diferentes recursos administrativos, el problema por el contrario incidirá respecto a los actos positivos porque en este caso la Administración se verá frenada por la necesidad de velar por la seguridad jurídica del titular de los derechos que se derivan del acto administrativo.

La regulación de la revisión de oficio se contiene en el capítulo I del título 7º de la LPA y, más concretamente, en los art 102–106 de esa ley.

El art 102 regula la revisión de los actos nulos de pleno derecho (art 62 LPA) y que pongan fin a la vía administrativa, por tanto, no será susceptible de ser recurrido por ninguno de los medios de impugnación establecidos en la ley.

La revisión de oficio la podrá realizar la Administración Pública sin límite de tiempo y, para ello, tendrá que contar con el dictamen previo del Consejo de Estado o el órgano equivalente, consultivo, en las CCAA, siendo vinculante en todo caso el contenido del dictamen.

(Es decir, la Administración tiene que someterse a ese dictamen, en la CA de Canarias el equivalente al Consejo de Estado es el Consejo Consultivo de Canarias).

El art 103 LPA regula la revisión de los actos anulables contenidos en el art 63 de la LPA.

Para los supuestos de revisión en este caso, la Administración no puede establecer la revisión de oficio.

*** Conclusión:** la revisión de oficio se hará solo de aquellos actos nulos de pleno derecho (de los anulables no)

Si la Administración no puede realizar la revisión de oficio consecuentemente procederá a dictar una declaración de lesividad, siendo su plazo máximo el de 4 años para que la Administración realice dicha declaración que consiste en que, una vez que la Administración ha realizado dicha declaración de lesividad, la impugnará ante los Tribunales de Justicia, con lo que la Administración Pública se convertirá en este proceso en parte demandante y demandada a un mismo tiempo.

- Actos nulos de pleno derecho: revisión de oficio
- Actos anulables: declaración de lesividad, tribunales

EJ: pedimos una licencia urbanística para construir, pero antes de construir la Administración se da cuenta de que el uso del suelo en el que vamos a construir es urbanizable pero no se puede construir porque es para edificar una iglesia o un parque. La Administración hace una declaración de lesividad donde procede modificar las bases sobre las que se ha asentado esa solicitud de licencia, y recurre a los tribunales.

LÍMITES DE LA REVISIÓN DE OFICIOS:

Los límites de la revisión de oficios quedan establece el art 106 de la LPA, en el que se determina que las facultades de revisión no podrán realizarse cuando, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias su ejercicio, resulte contrario a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares y, sobre todo, por lo contenido en la ley.

TEMA 20: RECLAMACIONES PREVIAS A LA VÍA LABORAL Y CIVIL. EL CONTROL JUDICIAL

* Están reguladas en los art 120–126 de la LPA

Como regla general, toda actividad de la Administración se encuentra sometida al Derecho Administrativo y la jurisdicción competente para enjuiciar los asuntos relacionados con estas será la Contencioso Administrativo.

Pero también puede suceder que la Administración, para valerse de sus fines, actúe en otros sectores como pueden ser el derecho civil, el mercantil, el laboral, etc

En estos supuestos se someterá a la jurisdicción correspondiente:

- Derecho civil: juzgados de 1ª instancia
- Asuntos laborales: juzgados de lo social

En los supuestos en los que las Administraciones Públicas se sometan a cualquiera de las jurisdicciones no contenciosas se convertirá en un sujeto más de la relación conflictiva. Por lo tanto, aquí la Administración Pública no tiene prerrogativa (no se encontrará en una situación de superioridad con respecto a los ciudadanos)

Sin embargo, existen determinadas excepciones residuales que conservan las potestades administrativas en determinados supuestos, como por ejemplo:

* No se pueden embargar los bienes de las Administraciones Públicas mediante sentencia ni tampoco se puede despachar mandamientos de ejecución (después de la fase procesal cuando hay sentencia y el juez ordena por solicitud del abogado la ejecución de la misma)

En otro sentido, se establece que, como requisito previo al ejercicio de toda clase de acciones que se funden en Derecho Civil o Derecho Laboral contra una Administración Pública, deberá formularse con carácter previo una reclamación en vía administrativa.

Por lo tanto, la reclamación previa será el presupuesto procesal previo a acudir a los Tribunales de Justicia.

RECLAMACIONES PREVIAS AL EJERCICIO DE ACCIONES CIVILES:

Consta de 4 fases:

1. Iniciación: consta de una serie de requisitos de carácter subjetivo, objetivo y de actividad, así como unos efectos que se desprenderán de esta 1ª fase.

- Requisitos subjetivos: implican que la reclamación se dirige al órgano competente de la Administración Pública
- Requisitos objetivos: incidirán sobre el derecho a aplicar, en este caso, derecho civil o mercantil
- Requisitos de actividad: hacen referencia al procedimiento a través de tres apartados:
 - Lugar: tendrá que ser establecido en la LPA
 - Tiempo: por el cual se tendrá que presentar la reclamación previa antes de que prescriba la acción
 - Forma: de la reclamación: por escrito, acompañada de los correspondientes documentos
 - Efectos: si la declaración ha sido planteada ante el órgano correspondiente y no ha sido resuelta, podrá deducirse que tendremos vía libre para acudir a los Tribunales de Justicia

2. Ordenación e instrucción: el órgano ante el que se dirige la reclamación la remitirá al órgano competente, junto a todos sus antecedentes.

3. Resolución: una vez resuelta la reclamación se notificará al interesado. Si no se hiciera en el plazo de 3 meses cabrá entender que nos encontramos ante un supuesto de silencio administrativo, con efecto denegatorio. Cuando se produce dicho silencio administrativo el particular podrá interponer demanda judicial.

4. Efectos: la resolución administrativa previa deja abierta la vía judicial sin que se establezcan los plazos salvo los correspondientes a prescripción o caducidad.

RECLAMACIONES PREVIAS A LA VÍA JUDICIAL LABORAL:

Consta de las mismas 4 fases:

1. Iniciación:

- R. Subjetivos: implica que la reclamación se tendrá que dirigir al jefe administrativo o director del establecimiento en el que el trabajador preste sus servicios.
- R. Objetivo: implica que deberá tratarse de cuestiones que sean competencia de la jurisdicción laboral
- R. de actividad:

Lugar: se observa cómo la reclamación se interpondrá ante la Administración Pública

Tiempo: antes de que prescriba la acción

Forma: por escrito acompañado de los documentos acreditativos

- Efectos: los mismos que los establecidos para la vía laboral.

2. Ordenación e instrucción: No existen normas específicas sobre ello, con lo que tendremos que acudir a los principios generales sobre la materia.

3. Resolución: Puede ser:

- Expresa: se tendrá que notificar en el plazo de 1 mes
- Presunta: transcurrido el plazo para su determinación el trabajador podrá considerar desestimada la reclamación previa a efectos de poder acudir a los Tribunales de Justicia de lo Laboral.

4. Efectos: la resolución administrativa deja abierta la puerta a la correspondiente vía jurisdiccional. Aunque en el caso laboral tenemos que tener en cuenta que los supuestos temporales del silencio administrativo son distintos a los establecidos en la Ley de Procedimiento Laboral.

Aquí el procedimiento administrativo es de 2 meses, salvo en acciones por despido que se reduce más aún, a un plazo de 20 días.