



Introducció al dret administratiu

Introducción al derecho administrativo

Dolors Canals Ametller



Català

Castellano



1a edició electrònica, setembre 2005

Autora: Dolors Canals Ametller

Coautoria d'aquesta edició electrònica: Dolors Canals Ametller i Universitat de Girona.



Aquesta obra està sota una [Llicència de Creative Commons](#).

ISBN: 84-8458-223-X

Dipòsit legal: GI.1104-2005

Edita:

Universitat de Girona

La Factoria de Recursos Docents

Biblioteca de Montilivi

Campus de Montilivi s/n

Tel. (972)41 89 06 / 639 40 89 73

lafactoria@udg.es

Introducción al derecho administrativo

Dolors Canals Ametller
Departamento de Derecho Público

Universitat de Girona. 2005. 1 ed.
Castellano. Edición Electrónica.

ISBN: 84-8458-223-X



Reseña:

Esta publicación virtual es la recopilación adaptada de las unidades didácticas correspondientes a las asignaturas "Introducción al Derecho Administrativo I" (módulo I) y "Introducción al Derecho Administrativo II" (módulo II) impartidas, desde el curso académico 2004-2005, como complemento de formación de los Estudios de segundo grado de Criminología de la Facultad de Derecho de la Universidad de Girona.

Índice

MÓDULO 1

Unidad 1

Unidad 2

Unidad 3

Unidad 4

Unidad 5

Unidad 6

Unidad 7

Unidad 8

Unidad 9

Unidad 10

MÓDULO 2

Portada

Créditos

Cubierta

El procedimiento administrativo

Tema

El procedimiento administrativo.

Contenido

- 1. Concepto y clases de procedimientos administrativos**
- 2. Principios informadores y fases del procedimiento: iniciación, instrucción y finalización**
- 3. Legitimación, participación y régimen de actuación de los interesados**
- 4. Obligación de resolver el procedimiento administrativo y silencio administrativo**
- 5. Nuevas tecnologías y procedimiento administrativo: la nueva práctica administrativa**

Objetivos

- Dar a conocer al alumno los principios y rasgos generales del procedimiento administrativo.
- Ofrecer los conocimientos indispensables para identificar las distintas fases del procedimiento administrativo.
- Introducir al estudiante en el régimen jurídico del silencio administrativo.
- Saber diferenciar las distintas formas de terminación del procedimiento administrativo previstas en la legislación vigente.

Desarrollo de la unidad / Conceptos fundamentales

1. Concepto y clases de procedimientos administrativos

Un acto administrativo es una declaración o decisión fruto de un procedimiento articulado por un conjunto de trámites e instruido por instancias administrativas. Este procedimiento o cauce formal en que se concreta la actuación jurídica de las administraciones públicas se

denomina procedimiento administrativo. En este sentido, la [exposición de motivos de la LRJPAC](#), cuando se refiere al título VI –“De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos”-, aclara que la intención del legislador es regular “la estructura general del procedimiento que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración”.

Como cualquier actuación pública, también el procedimiento administrativo se encuentra sometido al principio de legalidad. En concreto, a tenor del [artículo 105.c de la CE](#), la Ley regulará “el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”.

A partir de las anteriores premisas, la doctrina viene considerando el procedimiento administrativo como la forma a través de la cual la Administración pública expresa su voluntad, pero asimismo cómo el mecanismo de garantía jurídica y formal de la posición de los administrados en sus relaciones con la Administración.

Ambas concepciones del procedimiento remiten a la exigencia legal de someter toda actuación administrativa al conjunto de trámites y formalidades que conforman el procedimiento administrativo. Así se desprende del [artículo 62.1 de la LRJPAC](#) cuando establece la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Por tanto, puede fácilmente concluirse que el procedimiento administrativo se presenta como una de las principales y más importantes garantías formales que el ordenamiento jurídico establece respecto de los ciudadanos y sus relaciones con las instancias administrativas, ya sean estas estatales, autonómicas o locales.

Por último, por lo que se refiere a las clases de procedimientos administrativos regulados por el derecho positivo, cabe señalar que la LRJAC establece las reglas esenciales del procedimiento administrativo común, de aplicación general a todas las administraciones públicas, y fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa.

Esta regulación no agota, sin embargo, las competencias estatales y autonómicas de establecer procedimientos específicos *ratione materiae*, que deberán respetar, en todo caso, dichas garantías. En caso de regulación de procedimientos administrativos propios de las comunidades autónomas habrán de respetarse siempre las reglas de procedimiento que integra el concepto de “procedimiento administrativo común” (LRJPAC), por ser esta una materia de competencia exclusiva del Estado ([artículo 149.1.18.ª de la CE](#)).

Existen, además, por otra parte, procedimientos administrativos que por sus características propias de tramitación se consideran “procedimientos administrativos especiales”. Así, por ejemplo, el procedimiento de elaboración de reglamentos ejecutivos o disposiciones de carácter general regulado por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), en concreto, en sus [artículos 24 y 25](#).

2. Principios informadores y fases del procedimiento: iniciación, instrucción y finalización

2.1. Principios informadores del procedimiento administrativo

El procedimiento administrativo se encuentra regulado por una serie de principios, entre los que se cuentan los siguientes:

a. Carácter contradictorio del procedimiento

administrativo: el procedimiento puede iniciarse de oficio, por la Administración competente, o a instancia o solicitud de parte por un ciudadano interesado en una actuación administrativa concreta, según establece el [artículo 68 de la LRJPAC](#). En cualquier caso, es esencial en todo procedimiento administrativo su carácter contradictorio, esto es, la posibilidad de que concurran en el procedimiento distintos intereses en juego que deberán ser adecuadamente confrontados en presencia de sus respectivos titulares -los interesados- antes de adoptar cualquier decisión administrativa.

b. Principio de economía procesal o principio de

eficacia: este principio está reconocido en el artículo 103.1 de la CE y la LRJPAC lo ha ratificado de forma expresa en su [artículo 3, apartados 1 y 2](#). En aplicación del principio de economía procesal la LRJPAC permite, entre otras actuaciones, la acumulación de varios expedientes administrativos cuando exista entre ellos una íntima conexión ([artículo 73 de la LRJPAC](#)).

c. Principio *in dubio pro actione*:

este principio está orientado a garantizar o asegurar una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto de un procedimiento administrativo, al margen de las dificultades formales o de tramitación que se presenten. Así, por ejemplo, en virtud de este principio, la LRJPAC establece que el error en la calificación del recurso administrativo por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter ([artículo 110.2](#)).

d. Principio de oficialidad:

en este sentido, la LRJPAC dispone que el procedimiento administrativo, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus

trámites ([artículo 74.1](#)). Este principio no significa, sin embargo, que en el procedimiento administrativo no intervengan activamente aquellos ciudadanos que ostenten la condición de interesados en el mismo.

e. Imparcialidad en el procedimiento administrativo: la LRJPAC garantiza la imparcialidad de los órganos administrativos que intervienen en los procedimientos administrativos con una serie de técnicas y reglas concretas, entre ellas, las técnicas de la abstención ([artículo 28](#)) y la recusación ([artículo 29](#)).

f. Principio de transparencia: este principio se concreta en varios preceptos de la regulación del procedimiento administrativo común que realiza la LRJPAC; así, por ejemplo, en la regulación de los derechos de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros públicos ([artículo 37](#)).

2.2. Fases del procedimiento: iniciación, instrucción y finalización

INICIACIÓN: los procedimientos administrativos podrán iniciarse de oficio o a instancia de persona interesada ([artículo 68 de la LRJPAC](#)).

Las solicitudes que se formulen para iniciar un procedimiento deberán contener como mínimo los parámetros previstos en el [artículo 70 de la LRJPAC](#). La LRJPAC prevé para las administraciones públicas la obligación de establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos. Los modelos deberán estar a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas ([artículo 70.4 de la LRJPAC](#)) y, en la actualidad, en los portales institucionales de las administraciones que admitan la tramitación electrónica; así, por ejemplo, el [Ministerio de Administraciones Públicas](#).

De las solicitudes que presenten los interesados en las oficinas administrativas podrán exigirse el correspondiente recibo que acredite la fecha de presentación. Se admite como recibo una copia de la solicitud

en la que figure la fecha de presentación anotada por la oficina o registro público (artículo 70.3 de la LRJPAC).

Si la solicitud de iniciación del procedimiento no reúne los requisitos exigidos en el artículo 70 de la LRJPAC y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, la Administración requerirá al interesado para que en el plazo de 10 días subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos. Dicho plazo podrá ser ampliado hasta 5 días a petición del interesado o a iniciativa del órgano cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales. En caso de no subsanarse la falta o de no acompañarse los documentos preceptivos en los plazos indicados, la Administración advertirá al interesado que se le tendrá por desistido en su petición (artículo 71 de la LRJPAC).

En relación con la iniciación de oficio, la LRJPAC establece que procedimientos administrativos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de una orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia (artículo 69.1).

Una vez iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolverlo podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte interesada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución administrativa con la que finalice el procedimiento (artículo 72 de la LRJPAC).

La iniciación del procedimiento de oficio o a instancia de parte genera, en definitiva, la incoación del expediente administrativo, es decir, del expediente documental de todas las actuaciones que se practicarán ante la Administración a partir de ese momento con vistas a la emisión de la correspondiente decisión o resolución administrativa con la que se pondrá fin al procedimiento administrativo concreto.

INSTRUCCIÓN: la instrucción del procedimiento consiste en el conjunto de actos de trámite, impulsados de oficio por el órgano administrativo

competente, dirigidos a la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la correspondiente resolución o decisión administrativa.

Si bien estos actos de trámite se realizarán de oficio por el órgano administrativo, los interesados tienen derecho a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos ([artículo 78 de la LRJPAC](#)). Cabe recordar aquí que a lo largo de la tramitación del procedimiento administrativo rige el mencionado principio de contradicción.

La Ley de procedimiento administrativo común establece, como actuaciones concretas que pueden llevarse a cabo en la tramitación, las siguientes: alegaciones, prueba, informes y trámite de audiencia. La Administración goza de amplia libertad, sin embargo, para determinar los actos de instrucción adecuados en cada caso, limitándose la LRJPAC a enunciar los principios generales aplicables a esta fase del procedimiento ([artículos 74-77](#)) y a establecer la estructura básica de los trámites más habituales: alegaciones de los interesados, informes, prueba y audiencia y vista del expediente.

A) **Alegaciones:** a diferencia de lo que sucede en el proceso judicial, en el procedimiento administrativo no existe una fase de alegaciones como tal, dado que la LRJPAC establece que las alegaciones podrán formularse por parte de los interesados en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia ([artículo 79](#)).

En ocasiones, la naturaleza del procedimiento exige habilitar un trámite especial de alegaciones de mayor alcance, para aportar al expediente administrativo puntos de vista inicialmente desconocidos y buscar intereses cuya existencia se presume. Este trámite especial de alegaciones, regulado en el [artículo 86 de la LRJPAC](#), se conoce como trámite de información pública, y suele ser habitual en determinados procedimientos administrativos especiales, como son los procedimientos de aprobación de planes de urbanismo y los procedimientos de expropiación forzosa.

B) **Informes:** en un procedimiento sustancialmente escrito como el procedimiento administrativo es lógico que los

informes y los dictámenes de los órganos administrativo consultivos y otros órganos especializados tengan una especial relevancia en la determinación del contenido de la resolución administrativa que pone fin al procedimiento ([artículos 82 y 83 de la LRJPAC](#)).

Desde el punto de vista de la obligatoriedad de la emisión, los informes y dictámenes pueden ser preceptivos (obligatorios) o facultativos (opcionales), según si su emisión viene establecida o no por las normas legales aplicables al procedimiento administrativo concreto. Sin embargo, y salvo disposición expresa en contrario, los informes se consideran facultativos. Desde el punto de vista de la eficacia, los informes y dictámenes pueden ser vinculantes o no vinculantes para el órgano administrativo encargado de la resolución del procedimiento.

C) **Prueba:** en el procedimiento administrativo rige el principio de oficialidad de la prueba, y por ello el órgano administrativo está obligado a desarrollar todas las actividades probatorias que estime convenientes para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos y hechos en virtud de los cuales se va a pronunciar. La Administración debe acordar la apertura del procedimiento a prueba cuando no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento así lo exija ([artículo 80 de la LRJPAC](#)). Por ello, para que se acuerde la realización de un período de prueba no es imprescindible que lo soliciten los interesados.

Tocante a los medios de prueba, la LRJPAC dispone que los hechos podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho. No obstante, por el carácter básicamente escrito del procedimiento administrativo es muy

frecuente que los medios de prueba sean documentales (artículo 81).

D) **Trámite de audiencia y vista del expediente:** el artículo 84 de la LRJPAC prevé el trámite de audiencia de los interesados y vista del expediente, un trámite que la jurisprudencia viene calificando de "esencial". Este trámite, sin embargo, no debe confundirse con el ya citado de alegaciones, dado que con el trámite de audiencia se pretende facilitar al interesado el conocimiento de la totalidad del expediente administrativo, permitiéndole una defensa eficaz y completa de sus intereses. Por este motivo, justamente, se coloca en la fase final del procedimiento, inmediatamente antes de la propuesta de resolución del órgano administrativo.

FINALIZACIÓN: distintas son las formas que la LRJPAC prevé para la terminación del procedimiento administrativo: resolución expresa, resolución presunta o por silencio administrativo, desistimiento del procedimiento, renuncia al derecho en el que se basa la solicitud, declaración de caducidad, y también, por imposibilidad material de finalizar el procedimiento por causas sobrevenidas.

El término **resolución**, en sentido amplio, equivale al de *decisión* de las cuestiones planteadas a lo largo de la tramitación del procedimiento. Ahora bien, se usa asimismo el término *resolución* en el sentido de acto administrativo que pone fin al procedimiento, cualquiera que sea su contenido: así, nos encontramos también ante una resolución administrativa –o acto administrativo declarativo, más en concreto- en caso de caducidad, desistimiento y renuncia. En estos supuestos, la resolución o acto administrativo declarará la concurrencia de dichas causas y finalizado el procedimiento administrativo.

En todos los casos mencionados, el acto administrativo con que finalizará el procedimiento procede, normalmente, de una propuesta de resolución

redactada por el órgano administrativo encargado de la tramitación del procedimiento y elevada al órgano competente para decidir ([artículo 84.1 de la LRJPAC](#)).

Con respecto al término *resolución* en sentido restrictivo, se entiende la forma habitual de finalizar un procedimiento administrativo, dado que el [artículo 42 de la LRJPAC](#) obliga a la Administración a dictar una resolución expresa. A tenor del [artículo 89 de la LRJPAC](#), la resolución administrativa o acto administrativo resolutorio que ponga fin al procedimiento decidirá sobre las cuestiones planteadas por los interesados –esto es, sus peticiones- y sobre aquellas otras que deriven del mismo, hayan sido alegadas o no por los interesados.

En relación con la forma y contenido de la resolución administrativa, el mismo artículo 89 de la LRJPAC prevé que contendrá la decisión administrativa que será motivada, especialmente en los casos previstos en el [artículo 54](#). Asimismo, la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento administrativo deberá expresar los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos.

El **desistimiento** y la **renuncia** se consideran formas excepcionales de finalización de los procedimientos administrativos. Tienen en común el hecho de que el interesado se aparta voluntariamente de su acción inicial y se diferencian por el alcance concreto que supone el hecho de apartarse del procedimiento una vez iniciado: el desistimiento se refiere única y exclusivamente al procedimiento en cuestión, quedando intactos los eventuales derechos del interesado que podrá ejercerlos en un momento posterior mediante el inicio de un nuevo procedimiento administrativo; la renuncia, por el contrario, se refiere a los derechos del interesado, de manera que no se podrán ejercer en el futuro, es decir, no se podrá iniciar un nuevo procedimiento. Si bien tanto el desistimiento como la renuncia pueden formularse en cualquier momento del procedimiento, en ambos

casos se exige la aceptación expresa de tales circunstancias por parte de la Administración ([artículos 90 y 91 de la LRJPAC](#)).

En el ámbito del procedimiento administrativo, la **caducidad** tiene, en realidad, un campo de actuación muy limitado en virtud de la mencionada obligación legal de las administraciones de impulsar de oficio la tramitación de los procedimientos administrativos con la finalidad de obtener el dictado de una resolución expresa. Además, cabe añadir que la pasividad de los interesados, por regla general, tiene como única consecuencia la pérdida de un determinado trámite y solo excepcionalmente conlleva la caducidad del procedimiento ([artículo 92 de la LRJPAC](#)).

Finalmente –dado que la resolución presunta y el silencio administrativo serán objeto de apartados y unidades posteriores-, hay que mencionar la existencia de fórmulas de terminación convencional del procedimiento administrativo, reguladas en el artículo 88 de la LRJPAC.

3. Legitimación, participación y régimen de actuación de los interesados

La **legitimación** exigible al ciudadano para actuar ante las administraciones públicas responde, en términos generales, a la necesidad de ser titular de derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, a los que se refiere el [artículo 31 de la LRJPAC](#), relativo a la condición jurídica de interesado.

En concreto, según el artículo 31 de la LRJPAC, se consideran **interesados** en el procedimiento administrativo:

- a) quienes lo inicien como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos;
- b) los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte;
- c) aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en

el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

El mismo precepto de la Ley de procedimiento administrativo común dispone que las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses colectivos en los términos que la ley específica reconozca. El procedimiento administrativo constituye, por consiguiente, un importante mecanismo de participación de los ciudadanos, individual o colectivamente, en la elaboración y toma de decisiones por parte de las instancias administrativas.

El artículo 31.3 de la LRJPAC establece, por lo demás, el carácter transmisible de la condición jurídica de interesado en los siguientes términos: "cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derechohabiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento".

Por último, tocante a la **representación**, la LRJPAC dispone, en el artículo 32, que los interesados con capacidad de obrar podrán actuar ante las administraciones públicas por medio de representante, entendiéndose con este las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado. Más concretamente, según la Ley, cualquier persona con capacidad de obrar podrá actuar en representación de otra ante los órganos administrativos.

Por lo demás, deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado, cuando se trate de formular solicitudes, entablar recursos administrativos, desistir de acciones iniciadas y renunciar a derechos en nombre de otra persona ([artículo 32.3](#)).

En este caso, la falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquella o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran ([artículo 32.4](#)).

Finalmente, la LRJPAC establece que, cuando en una solicitud, escrito o comunicación figuren varios interesados, las actuaciones administrativas a que den lugar se efectuarán con el representante o el interesado que expresamente se haya señalado, y, en su defecto, con el que figure en primer término ([artículo 33](#)).

4. Obligación de resolver el procedimiento administrativo y silencio administrativo

La LRJPAC establece a cargo de la Administración pública la obligación legal de resolución expresa de los procedimientos administrativos, dentro de los plazos legalmente establecidos. En este sentido, el [artículo 42.1](#) dispone que "la Administración está obligada a dictar resolución expresa

en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación”.

Solo se exceptúan de esta obligación los supuestos de terminación del procedimiento por convenio o pacto –esto es, terminación convencional-, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración pública.

Cuando las normas reguladoras de los procedimientos administrativos no fijen el plazo máximo para resolver y recibir la notificación de la resolución, el plazo será de tres meses. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento de este plazo máximo de resolución expresa y notificación supone la concurrencia de silencio administrativo, que en este caso legitima al interesado o interesados que hubieran presentado la solicitud para entenderla estimada o desestimada por silencio administrativo en los términos previstos en la LRJPAC ([artículo 43](#)).

Cabe aquí añadir únicamente que la falta de resolución expresa en plazo por parte de la Administración tiene efectos distintos según se trate de procedimientos administrativos iniciados a solicitud de parte interesada ([artículo 43 de la LRJPAC](#)) o de procedimientos administrativos iniciados de oficio ([artículo 44 de la LRJPAC](#)). A ello volveremos en siguientes unidades docentes.

5. Nuevas tecnologías y procedimiento administrativo: la nueva práctica administrativa

Las administraciones públicas, como los ciudadanos, se están incorporando a la llamada sociedad de la información y al uso de los instrumentos que las nuevas tecnologías ponen a su disposición. La mayoría de las administraciones públicas y sus organismos están presentes en Internet con información sobre su propia organización, estructura, funciones y servicios.

Los denominados portales institucionales actúan ya, en muchas ocasiones, como auténticas oficinas administrativas, aunque virtuales o electrónicas en este caso. Más concretamente, los portales institucionales –así por ejemplo el de la [Generalitat de Catalunya](#) o el propio portal de la [Universidad de Girona](#)- no solo facilitan información relativa a los procedimientos administrativos de competencia de la Administración pública concreta, sino que, cada día más, los procedimientos administrativos pueden iniciarse desde esos mismos portales institucionales e, incluso, conocerse el estado de su tramitación.

Como ya se ha señalado con anterioridad, un ejemplo de tramitación electrónica de concretos procedimientos administrativos se encuentra en el portal institucional del [Ministerio de Administraciones Públicas](#).

El uso de las nuevas tecnologías por parte de las instancias administrativas –estatales, autonómicas y locales- para la iniciación y la tramitación de los procedimientos conlleva una nueva práctica administrativa que puede afirmarse que está en estos momentos iniciando su andadura. En un futuro próximo, sin embargo, serán con toda seguridad muchas más las actuaciones administrativas electrónicas.

Lectura específica Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso Administrativo) de 7 de octubre de 2003 (RJA 7277/2003) sobre el procedimiento administrativo y, más concretamente, sobre el trámite de audiencia a los interesados.

Enlaces

www.map.es

www.gencat.net

www.udg.edu

Glosario

- **CE**: Constitución española de 27 de diciembre de 1978.
- **LG**: Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- **LJCA**: Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa.
- **LRJPAC**: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

El acto administrativo (I)

Tema

El acto administrativo (I).

Contenido

1. Concepto y clases de acto administrativo

1.1. Concepto y características del acto administrativo

1.2. Clases de acto administrativo

2. Elementos del acto administrativo

3. Silencio administrativo y obligación de resolver y notificar: ámbito, plazos y supuestos

4. La eficacia del acto administrativo: notificación y publicación

5. Suspensión, eficacia demorada y retroactividad

Objetivos

Los objetivos específicos del estudio de esta unidad son:

- Ofrecer al estudiante los conocimientos esenciales sobre el acto administrativo y sus elementos.
- Dar a conocer al alumno los rasgos generales del régimen jurídico del silencio administrativo.
- Identificar los requisitos de eficacia de los actos administrativos.

Desarrollo de la unidad / Conceptos fundamentales

1. El acto administrativo: concepto y clases

1.1. Concepto y características del acto administrativo

En sentido amplio, *acto administrativo* es todo acto jurídico dictado por la Administración pública y sometido al derecho administrativo. Ahora bien,

este concepto amplio es desechado por la doctrina y por la legislación en favor de un concepto más estricto. Así, en primer lugar, del concepto de acto administrativo se excluyen los reglamentos y disposiciones de carácter general, los cuales, en cuanto normas, se integran en la teoría de las fuentes jurídicas. Se excluyen también, en segundo lugar, los actos contractuales de la Administración para elaborar con ellos una teoría propia, la relativa a los contratos públicos o administrativos, reduciéndose por consiguiente la teoría de los actos administrativos a los actos unilaterales. En último lugar, se excluye el uso de la coacción administrativa para elaborar con ella una ulterior teoría, de manera que el acto administrativo se concreta en la declaración y no en la ejecución.

Tras esta reducción conceptual, el acto administrativo se define como el acto jurídico unilateral de la Administración pública diferente del reglamento y consistente en una declaración. Se excluyen así del concepto de acto administrativo los actos de los administrados, los contratos, los reglamentos, las ejecuciones coactivas y los actos sometidos a ordenamientos diferentes del derecho administrativo. Más concretamente, para el profesor [García de Enterría](#), *acto administrativo* es "la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa diferente de la potestad reglamentaria". Veamos a continuación, con algo más de detalle, las notas características del acto administrativo.

El acto administrativo como acto jurídico. Todo acto jurídico consiste en un hecho o actuación que produce efectos jurídicos. Así, las actuaciones administrativas consistentes en una decisión o declaración de voluntad de la Administración pública constituyen actos jurídicos de carácter administrativo. Ahora bien, aunque la mayoría de las veces los actos jurídicos realizados por la Administración de conformidad con el derecho administrativo están integrados por decisiones o declaraciones de voluntad, cabe señalar que este tipo de actuaciones administrativas no es el único tipo al cual el derecho conecta la producción de efectos jurídicos. Así, por ejemplo, podemos mencionar las importantes consecuencias que en muchas ocasiones derivan de la emisión de un certificado, de un informe o de un dictamen por parte de un órgano administrativo consultivo. De acuerdo con esta puntualización, se ha de admitir -como señala el profesor [García de Enterría](#)- que el contenido del acto administrativo podrá estar integrado por una decisión o declaración de voluntad, por una manifestación de un juicio (acto consultivo o informe), de un deseo (propuestas o peticiones de un órgano a otro) o de un conocimiento (certificaciones, anotaciones, etc.). Por tanto, las declaraciones de voluntad, que deciden una cuestión o resuelven un

procedimiento administrativo, no constituyen los únicos actos administrativos con efectos jurídicos.

El acto administrativo como declaración unilateral. La unilateralidad del acto administrativo se encuentra en el origen de la relación jurídica entre Administración y ciudadano, en la que la voluntad del ciudadano, en realidad, es irrelevante para la decisión o resolución administrativa que pone fin al procedimiento, aunque el procedimiento se haya iniciado a instancia suya –a instancia de la parte interesada. El acto administrativo es esencialmente un acto unilateral, según establece el artículo 53.1 de la LRJPAC, si bien en ocasiones la voluntad previa del ciudadano es el presupuesto necesario para su existencia (así en los supuestos de procedimientos iniciados a solicitud o petición de la parte interesada, como es el caso del otorgamiento de las licencias y otros actos administrativos habilitantes) o para su eficacia (por ejemplo, la toma de posesión de una plaza de funcionario que otorga eficacia al acto administrativo de nombramiento).

El acto administrativo como acto que procede de la Administración pública. La doctrina administrativa más autorizada entiende que únicamente puede hablarse de acto administrativo cuando la decisión o declaración de voluntad procede de una administración pública. Por ello se entiende que de la teoría del acto administrativo se excluyen los actos jurídicos de los administrados y demás personas físicas o jurídicas de derecho privado, aunque produzcan efectos jurídicos de conformidad con el derecho administrativo (por ejemplo, se entiende que las autoliquidaciones tributarias no son actos administrativos). Existen algunos supuestos, sin embargo, que exceptúan esta regla general: así, por ejemplo, se consideran actos administrativos aquellos dictados por personas físicas o jurídicas privadas que actúan con poderes o funciones delegadas por las administraciones públicas, como es el caso de los concesionarios.

El acto administrativo como ejercicio de una potestad administrativa. Toda decisión o declaración administrativa se presenta como el ejercicio de una potestad pública. En otras palabras, los actos administrativos son expresión de las potestades administrativas que la Administración tiene atribuidas por ley, en virtud del principio de legalidad al que está subordinada la actuación administrativa. Por ello los actos administrativos, como actos jurídicos que son, producen los efectos jurídicos que la potestad tiene como propios. Se puede concluir, por consiguiente, que no hay acto administrativo sin norma específica que lo autorice. Así, por ejemplo, la Administración pública tiene reconocida por ley la potestad sancionadora, y en ejercicio de esta potestad está facultada

para imponer sanciones administrativas, siguiendo en todo caso el procedimiento legal o reglamentariamente establecido ([artículo 127 de la LRJPAC](#)).

1.2. Clases de acto administrativo

Existen diversas clases de actos administrativos. Las categorías más al uso son: actos resolutorios y actos de trámite o de procedimiento, en relación con su posición respecto del procedimiento administrativo, y actos favorables o declarativos de derechos y actos desfavorables o de gravamen, en relación con los efectos jurídicos que el acto produce en la situación jurídica del destinatario del acto.

Acto resolutorio: el acto resolutorio o resolución administrativa es el acto administrativo que pone fin a un procedimiento administrativo y que contiene la decisión o declaración administrativa correspondiente. El acto resolutorio puede ser expreso o presunto, atendiendo a si la Administración pública cumple o no con su obligación legal de dictar resolución expresa ([artículo 42.1 de la LRJPAC](#)).

Acto de trámite: el procedimiento administrativo –como se dijo en la unidad 1- es una sucesión de actuaciones administrativas de trámite que culminan en una resolución final que es la que contiene la decisión o declaración de voluntad o de juicio de la Administración pública que instruye o tramita el procedimiento ([artículos 87 de la LRJPAC](#)). Para llegar a la resolución final –aquella que creará, modificará o extinguirá situaciones jurídicas- la Administración está obligada a seguir el *iter* procedimental legal o reglamentariamente establecido, con cada una de las fases previstas, con la intervención de los órganos administrativos que sean necesarios y realizando las actuaciones de trámite establecidas en la normativa aplicable. Estos actos previos a la resolución final y que integran la tramitación del procedimiento administrativo son los actos de trámite a los que se refiere el [artículo 107.1 de la LRJPAC](#).

Como regla general, solo el acto administrativo resolutorio, el acto que pone fin al procedimiento administrativo, puede ser objeto de impugnación ante la Administración a través de la interposición del correspondiente recurso administrativo, y en su caso, con posterioridad, objeto de impugnación en vía judicial ante los órganos correspondientes de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Los actos de trámite, sin embargo, por regla general no pueden ser objeto de impugnación separada mediante recurso. Es decir, el interesado afectado por un acto de trámite viciado no puede, en principio, interponer recurso contra tal acto. Solo está facultado para formular ante la Administración las alegaciones previstas en el [artículo 79.2 de la LRJPAC](#): "En todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria".

Por consiguiente, el único acto impugnabile, esto es, objeto de recurso administrativo y, en su caso, recurso contencioso-administrativo, es el acto resolutorio o resolución definitiva, aquella con la que finaliza el procedimiento administrativo. La impugnación mediante recurso de la resolución definitiva puede fundarse, sin embargo, en un vicio del procedimiento o vicio de tramitación, es decir, en un acto de trámite viciado (por ejemplo, la falta de informe o dictamen de un órgano administrativo consultivo cuando este fuera preceptivo).

La LRJPAC establece una excepción a esta regla general en el [artículo 107.1](#); es decir, los actos de trámite podrán ser impugnados de forma separada cuando decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos. Tales actos de trámite son denominados por la doctrina "actos de trámite cualificados" y contra ellos puede interponerse recurso administrativo y, en su caso, recurso contencioso-administrativo.

Finalmente, respecto de la distinción entre actos favorables y actos de gravamen, cabe señalar que los **favorables o actos declarativos de derechos**, como bien indica su nombre, son aquellos en virtud de los cuales la Administración pública declara un derecho a favor de un ciudadano o permite el ejercicio de un derecho subjetivo preexistente, como por ejemplo el otorgamiento de licencias y autorizaciones u otros títulos administrativos habilitantes.

Los **actos de gravamen o desfavorables**, por su parte, se refieren a aquellos actos de la Administración pública que imponen algún gravamen a los administrados, como por ejemplo las sanciones administrativas, o a aquellos cuyo contenido no favorece la situación jurídica de los interesados. La LRJPAC establece, respecto de los actos de gravamen o desfavorables, la posibilidad de su revocación en los términos del artículo

105.1: "Las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico".

2. Elementos del acto administrativo

No existe unanimidad en la doctrina administrativista sobre los elementos que configuran los actos administrativos. Seguiremos, por ello, la siguiente clasificación:

- **Elementos subjetivos:** Administración pública, órgano, competencia e investidura del titular del órgano.
- **Elementos objetivos:** presupuesto de hecho, contenido, causa y finalidad.
- **Elementos formales:** procedimiento administrativo, forma de la resolución y motivación, notificación y publicación.
- **Elementos subjetivos:** como hemos señalado con anterioridad, la doctrina administrativista más autorizada sostiene que el acto administrativo solo puede ser dictado por una **Administración pública** en sentido formal; los actos administrativos son aquellos actos que emanan de la Administración pública como persona jurídica de derecho administrativo. Así, ni las personas físicas ni las jurídicas de derecho privado pueden dictar actos administrativos. Ahora bien, esta regla se exceptúa en determinados supuestos debido a la especial relación que los particulares pueden tener con la Administración pública, relación que les permite en ocasiones adquirir capacidad para emanar actos administrativos. Estos supuestos se refieren a aquellos sujetos que ostentan una relación especial con la Administración que les permite ostentar por delegación o encomienda el ejercicio de poderes propios de la Administración. Este es el caso ejemplar de los concesionarios y otros ejercientes privados de funciones públicas.

Se consideran asimismo elementos subjetivos del acto administrativo el **órgano** y la **competencia**. La Administración, como persona jurídica, está compuesta por órganos administrativos y actúa a través de ellos. Por ello, según establece la LRJPAC, solo podrá dictar el acto administrativo aquel órgano de la Administración que tenga atribuida la competencia para

hacerlo (artículo 53.1 de la LRJPAC). Por tanto, si el órgano que dicta el acto es incompetente, el acto administrativo será nulo de pleno derecho, de acuerdo con la previsión legal del artículo 62.1.b de la LRJPAC: los actos de la Administración pública serán nulos de pleno derecho, entre otros casos, cuando sean dictados "por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio". Además, cabe subrayar que la competencia, según el artículo 12 de la Ley de procedimiento administrativo 30/1992, es irrenunciable y será ejercida por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los supuestos de delegación de competencias y avocación (artículos 13 y 14 de la LRJPAC, respectivamente).

Finalmente, en relación con la **investidura**, el acto administrativo debe ser dictado por el órgano competente, cuyo titular deberá ostentar la investidura legítima: es decir, deberá haber sido nombrado y haber tomado posesión del cargo o bien deberá tener reconocida la actividad o el ejercicio de la función por suplencia legal.

Elementos objetivos: el primer elemento objetivo del acto es el **presupuesto de hecho**. Es decir, para que el acto administrativo sea legítimo debe darse en el caso concreto el presupuesto de hecho previsto por la norma aplicable. Dado que –como se ha dicho con anterioridad– el acto administrativo no es sino el resultado del ejercicio de una potestad administrativa, resulta que la Administración solo podrá dictar el acto administrativo concreto cuando concurra el presupuesto de hecho del ejercicio de la potestad administrativa previsto por la norma legal. El presupuesto de hecho puede ser una situación material perfectamente objetivable, como por ejemplo la presunción de que se ha cometido una infracción administrativa: sólo en este caso la Administración pública competente podrá iniciar un expediente administrativo sancionador. Por ello, el presupuesto de hecho, en tanto que proviene directamente de la norma atributiva de la potestad administrativa, es siempre un elemento reglado del acto y, por consiguiente, controlable por parte del juez de lo contencioso-administrativo.

En relación con la **finalidad** del acto administrativo, cabe señalar que la misma norma legal que otorga a la Administración una potestad pública persigue con ello una finalidad específica. Así, el artículo 103 de la CE establece que la Administración pública sirve en todo caso a los intereses generales y, por tanto, en cada uno de los sectores en los que interviene su finalidad se concreta en los intereses generales sectoriales: por ejemplo, cuando interviene en el ámbito sanitario su finalidad es la salud, y cuando interviene en el sector industrial, entre otras finalidades perseguidas, se puede citar la protección del medio ambiente, pero

asimismo la tutela de la salud de los ciudadanos, y en la actividad de la policía de seguridad, la finalidad de la actuación administrativa se concreta en el mantenimiento del orden público.

Por último, en lo que atañe a la **causa o motivo** del acto administrativo, debe señalarse que los motivos que impulsan la actuación de la Administración tienen también una previsión legal. En este sentido se entiende que los actos administrativos deben ser fruto de la realidad, de la existencia del presupuesto de hecho previsto en la norma y dictados al servicio de los intereses generales o de un interés público específico, que no es otro que el fin que justifica la atribución legal a la Administración de potestades administrativas concretas (potestad sancionadora, inspectora, certificadora, expropiatoria, de policía, entre otras). Procederá en un primer momento a la Administración y después al poder judicial apreciar si concurren o no los motivos que la Administración invoca en cada caso concreto. Si estos motivos no concurren, nos encontraremos ante un supuesto de "desviación de poder", que no es otra cosa que una desviación de la causa que justifica la actuación administrativa. La desviación de poder se considera un vicio del acto administrativo, según prevé el artículo 63 de la LRJPAC. Entre los supuestos clásicos de concurrencia del vicio de desviación de poder se encuentran los actos administrativos dirigidos a evitar la ejecución de pronunciamientos judiciales, los actos administrativos inspirados en motivos ajenos al interés público, los adoptados con fines puramente electorales, los actos dictados para evitar la tramitación del procedimiento establecido con la finalidad de marginar las garantías de los ciudadanos, etc. Más concretamente, en nuestro ordenamiento jurídico la desviación de poder se halla expresamente mencionada en la norma fundamental, artículo 106.1 de la CE, al recordarse la obligación que incumbe a los jueces y tribunales de controlar la adecuación de la actividad administrativa a los fines que la justifican.

Elementos formales: como elementos formales del acto administrativo la doctrina más autorizada viene incluyendo: procedimiento administrativo, forma de la resolución y motivación, notificación y publicación. Los dos primeros elementos han sido ya objeto de nuestra atención en unidades y apartados anteriores, por lo que no merece aquí reiterarnos en lo dicho.

Por lo que se refiere, en concreto, a la **forma de la resolución**, solo cabe añadir que, de acuerdo con el artículo 55.1 de la LRJPAC, "los actos administrativos se producirán por escrito a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia". Son por ello factibles los actos administrativos verbales (artículo 55.2 de la LRJPAC).

Los actos administrativos no requieren **motivación** expresa, salvo los supuestos tasados por el artículo 54 de la LRJPAC. A tenor de este precepto, serán motivados con sucinta referencia de los hechos y fundamentos de derecho:

- a) los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos;
- b) los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones y actos administrativos, recursos administrativos, reclamaciones previas a la vía judicial y procedimientos de arbitraje;
- c) los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos;
- d) los acuerdos de suspensión de la ejecución de los actos, cualquiera que sea el motivo de esta, así como la adopción de medidas provisionales;
- e) los acuerdos de la tramitación de urgencia de los procedimientos o de ampliación de plazo;
- f) los actos que se dicten en ejercicio de potestades discrecionales, así como aquellos que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

La consecuencia que se deriva de la falta de motivación en estos casos es la defectuosidad o vicio del acto administrativo no motivado.

Finalmente, asimismo, la **notificación** y la **publicación** de los actos administrativos son considerados elementos formales de los actos administrativos. Pese a ello, serán objeto de atención en un apartado posterior, dado que son también requisitos de eficacia de los actos administrativos y merecen una consideración especial.

3. Silencio administrativo y obligación de resolver y notificar: ámbito, plazos y supuestos

Como se adelantó en la unidad I, la LRJPAC establece a cargo de la Administración pública la obligación legal de resolución expresa de los procedimientos administrativos dentro de los plazos legalmente establecidos. En este sentido, el artículo 42.1 dispone que "la

Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación". Solo se exceptúan de esta obligación los supuestos de terminación del procedimiento por convenio o pacto –esto es, terminación convencional ([artículo 88 de la LRJPAC](#))-, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración pública ([artículo 42.1 de la LRJPAC](#)).

El personal al servicio de las administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de los expedientes administrativos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruirlos y resolverlos, es directamente responsable, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria ([artículo 42.7 de la LRJPAC](#)).

El plazo máximo en que debe notificarse la resolución expresa será fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento administrativo. Este plazo no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor o que así venga establecido en la normativa comunitaria europea ([artículo 42.2 de la LRJPAC](#)). Cuando las normas reguladoras de los procedimientos administrativos no fijen el plazo máximo para resolver y recibir la notificación de la resolución, el plazo será de tres meses.

Estos plazos se contarán del siguiente modo ([artículo 42.3 de la LRJPAC](#)):

- a) en los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación;
- b) en los procedimientos iniciados a solicitud de interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento de los plazos máximos de resolución expresa y notificación supone la concurrencia de silencio administrativo, que en este caso legitima al interesado o interesados que hubieran presentado la solicitud para entenderla estimada o desestimada por silencio administrativo en los términos previstos en la LRJPAC ([artículo 43](#)). La falta de resolución expresa y notificación en plazo por parte de la Administración tiene efectos distintos según se trate de procedimientos administrativos iniciados a solicitud de parte interesada ([artículo 43 de la LRJPAC](#)) o de procedimientos administrativos iniciados de oficio ([artículo 44 de la LRJPAC](#)).

Las administraciones públicas deberán publicar y mantener actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo. En todo caso, las administraciones públicas informarán a los interesados en un procedimiento administrativo del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo ([artículo 42.4 de la LRJPAC](#)).

Los actos administrativos producidos por silencio administrativo podrán hacerse valer tanto ante la Administración pública como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Estos actos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya producido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver. Solicitado el certificado, este debe emitirse en el plazo máximo de 15 días ([artículo 43.5 de la LRJPAC](#)).

4. La eficacia del acto administrativo: notificación y publicación

Si bien los actos administrativos se presumen válidos –presunción legal de validez de los actos administrativos que admite, en todo caso, prueba en contrario- y producen efectos desde el momento en que se dictan ([artículo 57.1 de la LRJPAC](#)), su eficacia puede quedar demorada hasta que no se produzca su notificación o su publicación ([artículo 57.2 de la LRJPAC](#)).

Según establece la Ley de procedimiento administrativo 30/1992, se notificarán a los interesados en un procedimiento administrativo las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses, en los términos siguientes ([artículo 58 de la LRJPAC](#)):

- a) La notificación deberá ser cursada dentro del plazo de 10 días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa –es decir, si cabe o no interponer recurso administrativo ante el órgano jerárquico superior-, la expresión de los recursos que procedan –recursos administrativos o contenciosos-administrativos-, órgano ante el que hubiera de presentarse y el plazo para interponerlos.

- b) Las notificaciones defectuosas, es decir, aquellas que aun conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los demás requisitos enumerados en el apartado anterior, surtirán efectos a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda.
- c) No obstante, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado.

Referente a la práctica de la notificación, la LRJPAC establece que las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción del interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado ([artículo 59.1](#)). En los procedimientos iniciados a solicitud de parte interesada, la notificación se efectuará en el lugar que el interesado haya señalado a estos efectos en la solicitud presentada. Cuando la notificación se practicara en el domicilio del interesado, de no hallarse presente este en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente administrativo, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá solo una vez más y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes ([artículo 59.2 de la LRJPAC](#)).

Cuando el interesado o su representante rechacen la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de la notificación, y se tendrá por efectuado el trámite, siguiéndose el procedimiento administrativo ([artículo 59.4 de la LRJPAC](#)).

Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada la notificación, no se hubiera podido efectuar, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio conocido, en el BOE, en el Boletín de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, según cual sea la Administración pública de la que proceda el acto a notificar y el ámbito territorial del órgano que lo dictó ([artículo 59.5 de la LRJPAC](#)). En los supuestos establecidos en el [artículo 59.6 de la LRJPAC](#) la publicación del

acto en los términos relatados sustituirá a la notificación, surtiendo los mismos efectos.

Por lo que se refiere, más en concreto, a la publicación de los actos administrativos, esta se producirá cuando así sea establecido por la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano administrativo. La publicación del acto administrativo deberá, en todo caso, tener el mismo contenido que la notificación ([artículo 60 de la LRJPAC](#)).

5. Suspensión, eficacia demorada y retroactividad

Como se ha dicho en el apartado anterior, los actos administrativos se presumen válidos y producen efectos desde la fecha en que se dictan, salvo que en ellos se disponga otra cosa. Su **eficacia** quedará **demorada** cuando así lo exija el contenido del acto o cuando esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación por órgano superior ([artículo 57.1 y 2 de la LRJPAC](#)).

Solo excepcionalmente podrá otorgarse **eficacia retroactiva** a los actos administrativos cuando se dicten en sustitución de actos anulados y, asimismo, cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y esta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas ([artículo 57.3 de la LRJPAC](#)).

Por último, tocante a la **suspensión** de la ejecución del acto administrativo, la LRJPAC prevé, como regla general, que la interposición de un recurso ante un acto administrativo no suspende su ejecución, salvo cuando una disposición establezca lo contrario. No obstante, la misma ley establece ([artículo 111.2 de la LRJPAC](#)) que el órgano al que compete la resolución del recurso administrativo, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que ocasionaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que se causa al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, podrá suspender de oficio, o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

- a) que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación;

b) que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62.1 de la LRJPAC.

Glosario

- **CE:** Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.
- **LJCA:** Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa.
- **LRJPAC:** Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

El acto administrativo (II)

Tema

El acto administrativo (II).

Contenido

1. La validez e invalidez del acto administrativo. Nulidad de pleno derecho y anulabilidad

2. La revisión de oficio, la declaración de lesividad y la revocación: requisitos

3. La ejecución administrativa: medios de ejecución

Objetivos

Los objetivos específicos del estudio de esta unidad son:

- Ofrecer al estudiante los conocimientos esenciales sobre la teoría de la nulidad y la anulabilidad de los actos administrativos.
- Introducir al alumno en los mecanismos de revisión y revocación de los actos administrativos.
- Dar a conocer los medios de ejecución administrativa establecidos por el derecho positivo vigente.

Desarrollo de la unidad / Conceptos fundamentales

1. La validez e invalidez del acto administrativo. Nulidad de pleno derecho y anulabilidad

Los actos administrativos, como actos jurídicos que son, pueden tener algún vicio que conlleve bien su nulidad absoluta o de pleno derecho, bien su nulidad relativa o anulabilidad.

En términos generales, se entiende que un acto jurídico es nulo de pleno derecho -o está viciado de nulidad absoluta- cuando su ineficacia es intrínseca y por ello no produce efectos jurídicos *ab initio* -esto es, desde su nacimiento-, pese incluso a su falta de impugnación. Este supuesto máximo de invalidez comporta una serie de consecuencias, entre ellas la ineficacia inmediata del acto a todos los efectos (*erga omnes*) y la imposibilidad de sanear el acto por confirmación o prescripción. El efecto inmediato de esta nulidad supone que el acto es ineficaz por sí mismo, sin necesidad de intervención del juez, a quien en todo caso se le puede pedir una declaración expresa de nulidad en el supuesto en que sea necesario para destruir la apariencia creada por el acto o para vencer la eventual resistencia de un tercero. El carácter *erga omnes* de la nulidad absoluta significa que es susceptible de oponerse o tenerse en cuenta contra y a favor de cualquiera. Cualquier persona puede instar la nulidad y, sin que haya petición de parte, el juez puede y ha de apreciarla por su propia iniciativa y en cualquier momento, porque la acción de nulidad absoluta no se extingue ni por caducidad ni por prescripción. La trascendencia general de la nulidad absoluta supone, además, la nulidad de los actos posteriores que tengan como causa el acto jurídico nulo, sin otra limitación que la buena fe de terceros que hayan podido confiar en la validez del acto nulo.

Por el contrario, la nulidad relativa o anulabilidad tiene unos efectos mucho más limitados. Su régimen viene delimitado por dos elementos: el libre arbitrio del afectado y la seguridad jurídica. De acuerdo con estos presupuestos, el afectado por un acto anulable, y solo él, puede pedir la declaración de nulidad dentro de un plazo determinado, pasado el cual, si no hay reacción, el acto se saneará y el vicio de nulidad desaparecerá. Es decir, la falta de ejercicio de la acción de nulidad y el consentimiento expreso o tácito de quien pueda ejercitarla tienen por efecto sanear el acto viciado. El vicio es, asimismo, susceptible de convalidación por el autor del acto antes de que transcurra el plazo de impugnación, con el simple hecho de subsanar la infracción legal cometida.

Más en concreto, por lo que se refiere a la teoría de la nulidad de los actos administrativos, cabe hacer hincapié en que se encuentra enmarcada por la presunción legal de validez de las actuaciones administrativas, según lo previsto en el artículo 57.1 de la LRJPAC. Esta presunción legal de validez implica una reducción del efecto invalidante de las infracciones y vicios en los cuales pueden incurrir los actos administrativos (artículo 63 de la LRJPAC). Así, los casos de nulidad absoluta o de pleno derecho se restringen al máximo y se convierten en supuestos tasados por la ley.

Ahora bien, dado que los actos administrativos son inmediatamente eficaces (artículo 57.1 de la LRJPAC) y en la actuación administrativa rige

el principio de autotutela de la Administración, hay que tener presente que la eficacia de los actos administrativos –pese a estar viciados de nulidad o anulabilidad- puede materializarse incluso imponiendo su cumplimiento a través de la ejecución forzosa, sin esperar a que se resuelva sobre su validez, en el caso de que esta haya sido cuestionada, esto es, en el caso de que el acto administrativo haya sido objeto de impugnación.

En relación con los actos administrativos nulos de pleno derecho, el principio de autotutela administrativa provoca particularidades importantes y diferenciadas respecto de la teoría general de la nulidad de los actos jurídicos. Así, su juego supone que el acto administrativo radicalmente nulo puede modificar la realidad jurídica como si fuera un acto válido, puesto que la Administración cuenta con medios para imponer esta modificación, entre ellos los medios de ejecución forzosa de sus actos (artículos 94 y 95 de la LRJPAC).

De este modo, la principal consecuencia de la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos –es decir, la carencia de efectos del acto nulo y la posibilidad de ser simplemente desconocido por el afectado- no se puede producir en el ámbito jurídico-administrativo, dado que el acto nulo produce de inmediato una modificación de la realidad jurídica, de manera que el particular afectado por esta modificación no lo puede desconocer. Tiene que reaccionar contra el acto mediante los recursos correspondientes si no quiere soportar la modificación operada por el acto administrativo nulo. Además –como ya se ha dicho- la interposición de un recurso no suspende sin más la ejecución del acto administrativo (artículo 111.1 de la LRJPAC). Será por ello necesario siempre un pronunciamiento al respecto de la Administración. Por tanto, la nulidad de pleno derecho del acto administrativo no afecta en nada a la eficacia inmediata del acto, como no sea habilitar un acuerdo expreso de suspensión de la eficacia del acto en vía de recurso.

La interposición de un recurso contra el acto administrativo nulo, dentro de los plazos legalmente previstos, no tiene sin embargo el mismo sentido que la impugnación de los actos administrativos anulables. La impugnación de estos últimos es una carga del particular afectado por aquellos, un comportamiento que ha de adoptar si quiere evitar la convalidación del acto anulable. En los actos nulos, en cambio, la carga de la impugnación se refiere únicamente al problema de la eficacia, en cuanto a comportamiento que ha de adoptar el particular afectado si quiere evitar los efectos inmediatos del acto administrativo nulo. En este caso la impugnación no tiene nada que ver con la validez del acto nulo, el cual seguirá siendo inválido por él mismo, dada la imposibilidad de convalidación de la nulidad absoluta por consentimiento o por cualquier

otro medio. En otras palabras, si no se recurre el acto nulo en el plazo previsto el acto producirá sus efectos, pero no se convertirá en un acto válido y la nulidad inicial podrá ser declarada en cualquier momento posterior, por ejemplo, a través de la técnica de la revisión de los actos administrativos (artículo 102.1 de la LRJPAC).

Los actos administrativos, por consiguiente, son susceptibles de distintos grados de invalidez. Desde este punto de vista, los actos administrativos se agrupan en dos categorías: actos nulos de pleno derecho (artículo 62.1 de la LRJPAC) y actos anulables (artículo 63.1 de la LRJPAC). Existen, además, irregularidades simples que carecen de trascendencia invalidante, como son el defecto de forma que no priva al acto de los requisitos indispensables para conseguir su fin ni provoca indefensión del interesado (artículo 63.2 de la LRJPAC), y la actuación fuera del tiempo establecido, excepto que el plazo fijado sea esencial (artículo 63.3 de la LRJPAC).

Nulidad absoluta o de pleno derecho: como se ha dicho con anterioridad, el acto administrativo nulo de pleno derecho no puede ser objeto de convalidación, puesto que esta técnica está exclusivamente reservada por la Ley a los actos administrativos anulables (artículo 67 de la LRJPAC). Tampoco el consentimiento del afectado puede subsanar el acto administrativo nulo y tampoco la falta de su impugnación en el plazo legalmente previsto lo convierte en inatacable. Es clara a este respecto la LRJPAC en su artículo 102, relativo a la revisión de oficio de los actos nulos. Este precepto legal consagra el carácter imprescriptible de la acción de nulidad que el interesado puede ejercitar en cualquier momento, con posterioridad, por tanto, al término de los plazos de recurso.

Por otra parte, el mismo artículo 102 resalta uno de los efectos más importantes de la nulidad de pleno derecho al permitir que esta pueda ser declarada incluso de oficio, es decir, sin necesidad de petición de parte interesada. Y ello porque la gravedad de los vicios que determinan la nulidad absoluta trasciende del simple interés de la persona afectada –el interesado– y repercute en los intereses generales a los cuales se encuentra subordinada la Administración pública (artículo 103.1 de la CE). Según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la nulidad de pleno derecho resulta ser de orden público, hecho que explica que pueda ser declarada de oficio por la propia Administración e incluso por los tribunales, los cuales están facultados y obligados a declarar de oficio la nulidad del acto administrativo en interés del orden público general.

2. La revisión de oficio, la declaración de lesividad y la revocación: requisitos

El régimen jurídico de la **revisión de oficio** que se regula en el ya mencionado artículo 102 y siguientes de la Ley de procedimiento administrativo común tiene alcance general, por lo que es aplicable a la Administración general del Estado, a la Administración de las comunidades autónomas y a las entidades locales, así como a las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de aquellas.

Establece el artículo [102.1 de la LRJPAC](#) que las administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma si lo hubiere -de la Comisión Jurídica Asesora en el caso de Cataluña, por ejemplo- declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo [62.1 de la LRJPAC](#). Cabe hacer hincapié que en este supuesto concreto, el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente no solo es preceptivo sino además vinculante para el órgano administrativo competente de ejercer la revisión del acto administrativo.

Ahora bien, el órgano administrativo competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales ([artículo 102.3 de la LRJPAC](#)).

En cuanto a la resolución del procedimiento administrativo de revisión de oficio de los actos viciados de nulidad absoluta, cuando dicho procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, el transcurso de dicho plazo sin resolución expresa implicará la desestimación por silencio administrativo de la solicitud de revisión de oficio ([artículo 102.5](#)). Por último, la LRJPAC prevé la posibilidad de que la Administración pública, al declarar la nulidad del acto administrativo objeto de revisión, establezca en la misma resolución las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los [artículos 139.2 y 141.1 de la Ley](#).

No solo los actos administrativos nulos de pleno derecho pueden ser objeto de revisión por parte de la Administración pública. La LRJPAC prevé asimismo la revisión de oficio de los actos anulables en el artículo 103, precepto que regula, más en concreto, la denominada **declaración de lesividad** de los actos anulables. De este precepto legal se desprende que en materia de actos anulables existe una dualidad de regímenes aplicables: de una parte, cuando se trata de actos de gravamen (aquellos que restringen la esfera jurídica de los destinatarios del acto) no hay límite a las facultades de revocación de los actos por parte de la Administración; en cambio, cuando se trata de actos favorables o declarativos de derechos, el principio general es contrario a la revocación, de manera que la Administración solo excepcionalmente puede revisar estos actos cuando infrinjan gravemente una norma legal o reglamentaria y siempre dentro de ciertos límites. Por tanto, hace falta distinguir entre los actos declarativos o no declarativos de derechos, favorables o de gravamen, dado que son la base de la dualidad de regímenes aplicables según los [artículos 103 y 105 de la LRJPAC](#).

Así, a tenor del [artículo 103.1 de la LRJPAC](#), las administraciones públicas podrán declarar lesivos para el interés público los actos favorables para los ciudadanos o actos declarativos de derechos que sean anulables conforme a lo dispuesto en el [artículo 63 de la Ley](#), a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. En este caso, por consiguiente, las administraciones públicas no pueden ejercer directamente sus facultades de autotutela y, por tanto, de revisión en vía administrativa, debiendo acudir a la tutela judicial en defensa del interés público ([artículos 19.2 y 43 de la LJCA](#)).

La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá, en todo caso, la previa audiencia de cuantos ciudadanos aparezcan como interesados en dicho acto, en los términos previstos en el [artículo 84 de la LRJPAC](#). Por lo demás, transcurrido el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento para la declaración de lesividad sin que se hubiera declarado esta, se producirá la caducidad del procedimiento ([artículo 103.2 y 3, respectivamente](#)).

Por último, en relación con la revocación de los actos anulables de gravamen y no declarativos de derechos, el [artículo 105 de la LRJPAC](#) establece su libre revocación. En concreto, se establece que las administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico ([artículo 105.1](#)).

Asimismo, las Administraciones públicas podrán rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos (artículo 105.2).

3. La ejecución administrativa: medios de ejecución

Los actos administrativos son inmediatamente ejecutivos y, por ello, en caso de incumplimiento por parte del ciudadano obligado por un acto administrativo, la Administración pública está facultada para iniciar la ejecución forzosa del acto. En este sentido, la LRJPAC establece, más en concreto, que las administraciones públicas, a través de los órganos competentes en cada caso, pueden 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 (artículo 111 de la LRJPAC) o cuando la CE o la ley exijan la intervención de los tribunales (artículo 95 de la LRJPAC).

Ahora bien, los órganos administrativos competentes no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de actos administrativos que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución administrativa que sirva de fundamento jurídico a la actuación material. El órgano que ordena un acto de ejecución material de actos administrativos estará obligado a notificar al particular interesado la resolución administrativa que autorice la actuación de ejecución material (artículo 93 de la LRJPAC).

En caso de que no exista título jurídico (la resolución administrativa que sirve de fundamento jurídico a la ejecución material) y la notificación del mismo al particular interesado, nos encontraremos ante una situación de vía de hecho impugnabile directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 30 de la LJCA).

En cuanto a los medios de ejecución forzosa, la Ley de procedimiento administrativo común dispone que aquella se efectuará respetando siempre el principio de proporcionalidad por los siguientes medios (artículo 96.1 de la LRJPAC):

- a) apremio sobre el patrimonio** (artículo 97 de la LRJPAC);
- b) ejecución subsidiaria** (artículo 98 de la LRJPAC);
- c) multa coercitiva** (artículo 99 de la LRJPAC);

d) compulsión sobre las personas (artículo 100 de la LRJPAC);

No solo el principio de proporcionalidad guía el uso de la ejecución forzosa por los órganos administrativos competentes en cada caso. La LRJPAC establece, además, por un lado, que cuando sean varios los medios de ejecución admisibles se elegirá siempre el menos restrictivo para la libertad individual del ciudadano o ciudadanos afectados (artículo 96.2). Por otro lado, la misma ley especifica que si para la ejecución material del acto administrativo incumplido fuese necesario entrar en el domicilio del afectado, las administraciones públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial (artículo 96.3).

Lecturas específicas

Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 15 de enero de 2004 (RJA 84791/2004) sobre la nulidad de una sanción administrativa y Sentencia del Tribunal Superior de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-Administrativo) número 395, de 18 de diciembre de 2000 (RJA 211/2001), sobre la multa coercitiva como medio de ejecución forzosa de determinados actos administrativos.

Glosario

- **CE:** Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.
- **LJCA:** Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa.
- **LRJPAC:** Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Los recursos administrativos y la jurisdicción contenciosa-administrativa (I)

Tema

Los recursos administrativos y la jurisdicción contenciosa-administrativa (I).

Contenido

1. Los recursos administrativos: concepto y principios generales.

2. Tipología

2.1. El recurso de alzada.

2.2. El recurso de reposición.

2.3. El recurso extraordinario de revisión.

3. Métodos alternativos de resolución de conflictos: mediación, conciliación y arbitraje.

Objetivos

Los objetivos específicos del estudio de esta unidad son:

- Ofrecer al estudiante los rasgos generales del sistema de recursos administrativos previsto en nuestro ordenamiento jurídico.
- Dar a conocer al alumno los distintos tipos de recursos administrativos existentes y sus particularidades.
- Introducir al estudiante en los métodos alternativos de resolución de conflictos en vía administrativa.

Desarrollo de la unidad / Conceptos fundamentales

1. Los recursos administrativos: concepto y principios generales

Producido un acto administrativo a través del correspondiente procedimiento, el ordenamiento jurídico reconoce a los destinatarios del acto la posibilidad de impugnarlo bien ante la propia Administración pública que ha dictado el acto (impugnación en vía administrativa), bien ante los tribunales de la jurisdicción contenciosa-administrativa (impugnación en vía jurisdiccional). Existe, por consiguiente, una dualidad de recursos -administrativos y jurisdiccionales- que suponen una doble garantía a disposición de los administrados afectados por actos administrativos, en tanto que les aseguran la posibilidad de reaccionar contra aquellos y, en su caso, eliminar el perjuicio que les puedan ocasionar.

Los recursos administrativos, en cuanto garantía de los ciudadanos ante la actuación administrativa de carácter jurídico, son actos de los administrados mediante los cuales se solicita a la Administración la revocación o la reforma de un acto administrativo previo. Su finalidad es, pues, la impugnación de resoluciones o actos administrativos definitivos, hecho que los distingue de las peticiones o solicitudes ordinarias.

Contra los reglamentos y otras disposiciones de carácter general no es posible la interposición de recurso en vía administrativa. Los recursos contra un acto administrativo que se funde solo en la nulidad de algún reglamento o disposición de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano administrativo que dictó dicho reglamento o disposición ([artículo 107.3 de la LRJPAC](#)). Los reglamentos y otras disposiciones normativas de carácter general, así como los actos que pongan fin a la vía administrativa, son recurribles directamente ante los tribunales de la jurisdicción contenciosa-administrativa.

Por otra parte, es fácil deducir que los recursos administrativos se presentan ante la propia Administración pública que dicta el acto objeto de impugnación y son resueltos por la propia Administración. Se afirma, por ello, que en la impugnación en vía administrativa la Administración ocupa la doble posición de "juez" y de "parte".

Más en concreto, los recursos administrativos constituyen una garantía ante cualquier tipo de acto que no ponga fin a la vía administrativa. Así, a tenor del [artículo 107.1 de la LRJPAC](#), los recursos administrativos podrán interponerse contra las resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa y los actos administrativos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o que produzcan indefensión.

Además, en nuestro ordenamiento jurídico la vía administrativa de recurso se configura con carácter obligatorio, dado que para acceder, en su caso, a la vía jurisdiccional es necesario haber agotado previamente la vía administrativa. Así, la interposición del recurso contencioso-administrativo ante los tribunales competentes resultará inadmisibile en caso que aquella no se hubiera agotado ([artículo 51.1.c. de la Ley 29/1998](#), de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa, LJCA).

A tenor del artículo 109 de la LRJPAC, ponen fin a la vía administrativa:

- las resoluciones del recurso administrativo de alzada.
- las resoluciones de los procedimientos de impugnación alternativos a los recursos administrativos a que se refiere el [artículo 107.2](#);
- las resoluciones o actos de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una ley establezca lo contrario;
- las demás resoluciones o actos de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca;
- los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento (terminación convencional del [artículo 88 de la LRJPAC](#)).

La Ley de procedimiento administrativo establece, por otra parte, que los recursos administrativos podrán ser interpuestos por los interesados, fundándose en todo caso la impugnación en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los [artículos 62 y 63 de la LRJPAC](#).

Dos principios generales más completan los rasgos esenciales del régimen jurídico de los recursos administrativos: por un lado, la no suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario ([artículo 111 de la LRJPAC](#)); y, por otro, la necesidad de dar audiencia a los interesados en el procedimiento en vía de recurso cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente administrativo originario ([artículo 112 de la LRJPAC](#)).

La interposición de un recurso administrativo da lugar a la incoación de un procedimiento de este tipo –procedimiento en vía de recurso- diferente e independiente del procedimiento cuya tramitación y resolución dio lugar al acto impugnado. Ahora bien, hay que señalar que el procedimiento en vía de recurso es tal, es decir, un procedimiento administrativo, y en

consecuencia, está sujeto a los mismos principios y normas aplicables a cualquier otro procedimiento de esta naturaleza. La LRJPAC, en los [artículos 107-113](#), se limita a subrayar aquellos aspectos singulares que el procedimiento en vía de recurso presenta.

Como cualquier procedimiento administrativo, el procedimiento en vía de recurso puede finalizar mediante resolución expresa, desistimiento, renuncia, caducidad y, asimismo, mediante silencio administrativo, esto es, mediante acto presunto. En el ámbito de los recursos administrativos, el silencio administrativo es, por regla general, de carácter negativo (silencio negativo), según establecen los [artículos 115.3](#) y [119.3](#) de la LRJPAC.

La resolución de los recursos está regulada en el [artículo 113](#) de la LRJPAC, de cuyo contenido cabe destacar la imposibilidad de *reformatio in pejus*: la resolución que ponga fin al procedimiento de impugnación en vía administrativa deberá ser congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, "sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial". Así pues, la Ley expresamente impide la posibilidad de que la resolución del recurso administrativo agrave la situación del interesado recurrente.

En relación con los plazos de impugnación de los actos administrativos -un mes, por lo general-, la Ley los concibe como plazos de caducidad, de manera que si el recurso que proceda no se interpone dentro de ese plazo, el interesado pierde la posibilidad de impugnarlo en el futuro.

Por último, la LRJPAC describe el contenido mínimo del escrito de interposición del recurso, y a continuación establece que el error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter ([artículo 110](#) de la LRJPAC).

2. Tipología de recursos administrativos

La LRJPAC regula dos recursos administrativos ordinarios: el recurso de alzada ([artículos 114 y 115](#)) y el recurso potestativo de reposición ([artículos 116 y 117](#)), y un recurso extraordinario: el recurso de revisión ([artículos 118 y 119](#)).

2.1. El recurso de alzada

El recurso de alzada puede interponerse contra los actos administrativos que no pongan fin a la vía administrativa, que son aquellos dictados por órganos que tienen órgano superior jerárquico en su organización administrativa. Así, por ejemplo, los actos dictados por el director general del Medio Natural del Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Cataluña no agotan la vía administrativa, ya que provienen de un órgano administrativo que tiene un superior jerárquico, el titular del Departamento de Medio Ambiente (consejero de Medio Ambiente). En cambio, los actos dictados por el consejero de Medio Ambiente –siguiendo con el mismo ejemplo–, dado que son emitidos por un órgano superior, ponen fin a la vía administrativa y no serán susceptibles de recurso de alzada.

Asimismo, el recurso de alzada también puede interponerse contra actos administrativos de trámite, si estos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos ([artículo 114.1](#), en relación con el [artículo 107.1 de la LRJPAC](#)).

El recurso de alzada podrá interponerse ante el mismo órgano que dictó el acto objeto de impugnación o ante el órgano competente para resolverlo, es decir, ante el órgano superior. Si el recurso se interpone ante el órgano que dictó el acto impugnado, este deberá remitirlo al órgano competente en el plazo de diez días ([artículo 114.2 de la LRJPAC](#)).

El plazo para la interposición del recurso de alzada será de un mes, si el acto objeto de impugnación fuera expreso, y, si no lo fuera, el plazo de impugnación será de tres meses y se contará a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con la normativa específica aplicable, se produzcan los efectos del silencio administrativo. Transcurridos dichos plazos sin haberse interpuesto el recurso, la resolución o acto administrativo será firme a todos los efectos ([artículo 115.1 de la LRJPAC](#)).

Por su parte, el órgano administrativo superior, el competente para resolver el recurso de alzada, dispondrá del plazo máximo de tres meses para dictar y notificar la resolución. Transcurrido dicho plazo sin que recaiga resolución expresa, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el segundo párrafo del [artículo 43.2](#) de la LRJPAC.

Contra la resolución de un recurso administrativo de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión en los casos legalmente establecidos ([artículo 115.3 de la LRJPAC](#)).

2.2. El recurso de reposición

El recurso de reposición es un recurso potestativo, dado que según establece la LRJPAC, los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado, o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Por ello, no podrá interponerse recurso contencioso-administrativo hasta que se haya resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto ([artículo 116.1](#)).

El plazo para la interposición del recurso de reposición será de un mes, si el acto fuera expreso, y si no lo fuera, el plazo será de tres meses y se contará a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto. Transcurridos dichos plazos, únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión ([artículo 117.1 de la LRJPAC](#)).

El órgano competente para resolver el recurso potestativo de reposición, el mismo que dictó el acto administrativo impugnado, tendrá un plazo máximo de un mes para dictar y notificar la resolución del recurso. Contra esta resolución no podrá interponerse de nuevo recurso de reposición ([artículo 117.2 y 117.3 de la LRJPAC](#)).

2.3. El recurso extraordinario de revisión

Su carácter extraordinario deriva del hecho de que este recurso solo procede en los casos concretos previstos por la LRJPAC y sobre la base de los motivos legalmente tasados. Por tanto, se trata en cierta forma de un remedio excepcional ante ciertos actos administrativos firmes ya en vía administrativa, cuya legalidad es, sin embargo, dudosa partiendo de hechos, datos o documentos sobrevenidos con posterioridad al momento en que fueron dictados aquellos.

Así pues, el recurso extraordinario de revisión podrá interponerse ante el órgano administrativo que dictó el acto recurrido solo cuando concurra alguno de los siguientes motivos tasados en el [artículo 118.1 de la](#)

LRJPAC: manifiesto error de hecho que resulte de los propios documentos incorporados al expediente administrativo; aparición de nuevos documentos de valor esencial ignorados o de imposible aportación en el momento de dictarse la resolución impugnada; que en esta hubieran influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, o que la resolución o acto se hubiera dictado en virtud de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y así se hubiera declarado por sentencia judicial firme.

El recurso de revisión se podrá interponer dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de notificación del acto administrativo impugnado si el motivo indicado es el error de hecho. En los demás casos, el plazo será de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme ([artículo 118.2 de la LRJPAC](#)).

El órgano administrativo competente para la resolución del recurso de revisión –el mismo órgano administrativo que dictó el acto impugnado– podrá acordar de forma motivada la inadmisión a trámite cuando el recurso no se funde en alguna de las causas previstas por el artículo 118.1. de la LRJPAC ([artículo 119](#)).

Transcurrido el plazo de tres meses desde la interposición del recurso extraordinario de revisión sin haberse dictado y notificado la resolución, se entenderá desestimado, quedando abierta la vía jurisdiccional de recurso, es decir, la vía contencioso-administrativa ([artículo 119.3 de la LRJPAC](#)).

3. Métodos alternativos de resolución de conflictos: mediación, conciliación y arbitraje

Cuando la LRJPAC establece los principios generales aplicables a los recursos administrativos, prevé la posibilidad de que el legislador sustituya los recursos por otros métodos alternativos de resolución de conflictos.

Prevé, más en concreto, que las leyes sustituyan el recurso de alzada y el recurso de reposición, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, incluidos los de conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, y siempre con respeto a los principios, garantías y plazos establecidos por la Ley en relación con los ciudadanos y los interesados en todo procedimiento administrativo ([artículo 107.2 de la LRJPAC](#)).

Glosario

- **LJCA:** Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa.

- **LRJPAC:** Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Los recursos administrativos y la jurisdicción contencioso-administrativa (II)

Tema

Los recursos administrativos y la jurisdicción contencioso-administrativa (II).

Contenido

- 1. Presupuestos constitucionales de la jurisdicción contencioso-administrativa**
- 2. Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa**
- 3. Ámbito, extensión y límites de la jurisdicción contencioso-administrativa**
- 4. El proceso contencioso-administrativo: las partes**
- 5. El recurso contencioso-administrativo: objeto**

Objetivos

Los objetivos específicos del estudio de esta unidad son:

- Dar a conocer al estudiante los presupuestos constitucionales de la jurisdicción contencioso-administrativa.
- Ofrecer al alumno los rasgos generales de la jurisdicción contencioso-administrativa.
- Identificar el objeto del recurso contencioso-administrativo.

Desarrollo de la unidad / Conceptos fundamentales

- 1. Presupuestos constitucionales de la jurisdicción contencioso-administrativa**

Como señala la [exposición de motivos de la LJCA de 1998](#), la jurisdicción contencioso-administrativa es una pieza capital del Estado de derecho, dado que asume la misión de controlar la legalidad de la actividad administrativa, garantizando los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las extralimitaciones de cualquier administración.

En concreto, nuestra CE de 1978 establece en su [artículo 106.1](#) lo que sigue:

“1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”.

Por consiguiente, el texto constitucional otorga a los órganos judiciales de la jurisdicción contencioso-administrativa el control no solo de la legalidad de la actividad administrativa, sino también el control del ejercicio de la potestad reglamentaria.

En este sentido, el [artículo 1 de la LJCA](#) dispone que los juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones de los ciudadanos que se deduzcan en relación con la actuación de las administraciones públicas sujetas al derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la ley y con los decretos legislativos en los términos previstos en la Constitución.

Ahora bien, la influencia de la CE en el régimen de la jurisdicción contencioso-administrativa no se reduce a lo que disponen los artículos [9.1](#), [24](#), [103.1](#) y [106.1](#) de la CE. La organización, el ámbito y la extensión material, y el funcionamiento de este orden jurisdiccional se ven afectados, de alguna forma, por otras disposiciones constitucionales, tanto las que regulan principios sustantivos y derechos fundamentales como las que diseñan la organización territorial del Estado.

2. Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa

En lo tocante a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, la novedad que incorporó la LJCA de 1998 en relación con la legislación anterior fue la introducción de los juzgados de lo contencioso-administrativo para conocer de asuntos menores, de manera que se pudieran descongestionar los órganos colegiados superiores del orden jurisdiccional contencioso-administrativo previstos en el [artículo 6 de la LJCA](#).

Las competencias de estos órganos judiciales se precisan con detalle en las listas establecidas en los [artículos 8-13 de la LJCA](#), por lo que no procede aquí exponer todas y cada una de las competencias que corresponden a cada órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sí merecen ser destacadas, sin embargo, algunas de las competencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo. Estos juzgados conocen fundamentalmente de los recursos contra los siguientes actos administrativos ([artículo 8 de la LJCA](#)):

- de las entidades locales en materias como, por ejemplo, personal o funcionarios (excepto en relación con el nacimiento o extinción de la relación de servicio), tributos locales, licencias de edificación y uso del suelo, declaración de ruina y sanciones administrativas;
- de la Administración de las comunidades autónomas, excepto los actos que procedan del Gobierno autonómico, en materias de personal o funcionarios (excepto en relación con el nacimiento o extinción de la relación de servicio) y sanciones administrativas que no excedan de 60.000 euros o que impliquen el cese de una actividad por un tiempo no superior a seis meses en las siguientes materias: tráfico, caza y pesca fluvial, actividades clasificadas, comercio interior, defensa de consumidores y usuarios, espectáculos y juegos de azar.

3. Ámbito, extensión y límites de la jurisdicción contencioso-administrativa

El ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa es una cuestión capital, dado que se trata de fijar el alcance del conocimiento y la competencia de esta jurisdicción. En este sentido, la LJCA establece ([artículo 1.1](#)) que:

“Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujetas al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos Legislativos en los términos previstos en el [artículo 82.6 de la Constitución](#)”.

De este precepto legal se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. El ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa se define con una cláusula general —esto es, sin enumeración o lista de materias— y, por ello, a partir de la LJCA de 1998 toda la actividad administrativa es susceptible de ser fiscalizada judicialmente, como requiere el [artículo 24 de la CE](#) relativo a la tutela judicial efectiva.

2. La jurisdicción contencioso-administrativa conoce no solo de los actos administrativos —es decir, de la actividad administrativa de carácter jurídico— sino también de la actividad material de las administraciones públicas, en clara concordancia con el [artículo 106.1 de la CE](#) cuando se refiere al control de la “legalidad de la actuación administrativa”.

En coherencia asimismo con este precepto constitucional, la LJCA prevé la fiscalización judicial de la denominada “inactividad administrativa”, esto es, el control de la inactividad de las administraciones públicas cuando estas están obligadas a realizar alguna prestación y no cumplen con esta obligación.

3. Como se ha dicho con anterioridad, el control jurisdiccional de la actividad administrativa alcanza los reglamentos y otras disposiciones generales de rango inferior a la ley.

4. Dos son los requisitos que prevé el [artículo 1.1 de la LJCA](#) para que el orden contencioso-administrativo pueda conocer de las pretensiones de los ciudadanos: (a) que la actuación proceda de una administración pública, y (b) que esta esté sujeta al derecho administrativo.

4. El proceso contencioso-administrativo: las partes

Existen tres condiciones subjetivas que deben concurrir en las partes en un proceso contencioso-administrativo: la capacidad procesal, la legitimación y la postulación.

Por lo demás, cabe señalar, en relación con las partes de este proceso, que el recurso contencioso-administrativo puede ser interpuesto por los particulares —ciudadanos interesados o afectados por una actuación

administrativa—, pero también por una administración pública en impugnación de los actos de otra administración.

En lo tocante a la **capacidad procesal**, esta se refiere a la capacidad para realizar actos válidos en un juicio. En la jurisdicción contencioso-administrativa tienen capacidad procesal las personas que la posean de acuerdo con la Ley de enjuiciamiento civil y los menores de edad para el ejercicio y defensa de sus derechos e intereses legítimos ([artículo 18 de la LJCA](#)).

La **legitimación** es un requisito que se refiere a la conexión material entre el recurso contencioso-administrativo y el objeto del proceso. En este orden jurisdiccional, están legitimadas para interponer un recurso e iniciar el proceso contencioso-administrativo todas las personas que tengan un derecho o interés legítimo afectado por la actuación administrativa impugnada ([artículo 19 de la LJCA](#)). La legitimidad o no del interés le corresponde enjuiciarla al mismo juez.

Por último, la **postulación** se refiere a la representación y defensa jurídica de las partes en el proceso, en este caso contencioso-administrativo. La representación por procurador o abogado es obligatoria.

5. El recurso contencioso-administrativo: objeto

La LJCA introdujo importantes modificaciones en el ámbito del objeto del recurso contencioso-administrativo, así como en relación con las pretensiones de las partes del proceso.

Así, la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1998 admite como objeto del recurso cualquier tipo de actuación administrativa ilícita — actividad jurídica y actividad material—, así como la inactividad administrativa y los reglamentos y disposiciones generales de rango inferior a la ley ([artículos 25 y 26 de la LJCA](#)).

Lectura específica

- Exposición de motivos de la LJCA.

Glosario

- **CE:** Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.
- **LJCA:** Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El ordenamiento jurídico-administrativo (II)

Tema

El ordenamiento jurídico-administrativo.

Contenido

1. El reglamento

1.1. Clases de reglamentos y procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias

1.2. Eficacia de los reglamentos. La inderogabilidad singular

2. Límites de la potestad reglamentaria y control de los reglamentos ilegales

2.1. Límites de la potestad reglamentaria

2.2. El control de los reglamentos ilegales

Objetivos

- Introducir al estudiante en la clasificación de los reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general.
- Dar a conocer al alumno los trámites esenciales del procedimiento de elaboración de los reglamentos y disposiciones administrativas.
- Destacar la eficacia de las normas reglamentarias y los límites de la potestad reglamentaria.

Desarrollo de la unidad / Conceptos fundamentales

1. El reglamento

1.1. Clases de reglamentos y procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias

Atendiendo al punto de vista que en cada caso se utilice, pueden distinguirse varios tipos o clases de reglamentos:


a) según el sujeto o Administración pública que dicta el reglamento:

- reglamentos estatales
- reglamentos autonómicos
- reglamentos locales u ordenanzas locales
- reglamentos institucionales, es decir, los dictados por Administraciones institucionales como, por ejemplo, las universidades públicas.

b) según el ámbito de aplicación del reglamento o disposición administrativa de carácter general:


- reglamentos jurídicos o normativos
- reglamentos administrativos o de organización

Son *reglamentos jurídicos* los que afectan directa e inmediatamente a los particulares, esto es, establecen normas de conducta que afectan la esfera jurídica de todos o casi todos los ciudadanos.

Son *reglamentos administrativos o de organización* los que no inciden directamente en la esfera jurídica de los particulares y que se limitan al ámbito doméstico o interno de la organización propia de la Administración pública  [\[Reglamento de la Facultad de Derecho de la Universidad de Girona\]](#).

c) según las relaciones que mantenga con la ley: reglamentos ejecutivos, independientes y de necesidad:

1. Reglamentos ejecutivos. Es frecuente que la ley contenga en su regulación un enunciado de principios básicos y remita a la Administración para que mediante el reglamento precise el desarrollo de aquellos, atendiendo a la casuística que puede exigir una determinada situación o materia. Dos son las razones que explican este proceso: por una parte, el hecho de que los tecnicismos de la actuación administrativa no son conocidos por el órgano legislativo; y, por otra, el hecho de que el concurso de los dos tipos de normas jurídicas permite a la ley una concreción de principios básicos inmune al paso del tiempo, en cuanto que el casuismo reglamentario puede ser objeto de una adaptación más constante. Cuando esto sucede nos encontramos ante los reglamentos ejecutivos de las leyes, es decir, nos encontramos ante una de las fórmulas más habituales de delegación legislativa, y, más concretamente, de la remisión normativa.


Por consiguiente, el calificativo de *ejecutivo* se refiere a los reglamentos que se dictan en virtud de una remisión normativa de la ley a favor del reglamento, el cual la complementa y desarrolla. En nuestro derecho positivo, la aprobación de los reglamentos ejecutivos corresponde al Gobierno estatal  [Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno] y a los gobiernos autonómicos.

2. Reglamentos independientes. Nos planteamos aquí la cuestión de si pueden existir reglamentos independientes de la ley, es decir, reglamentos que no complementen ni desarrollen ninguna ley previa, que puedan surgir al margen de toda ley de habilitación o remisión normativa expresa. La respuesta a esta pregunta es la siguiente: un reglamento independiente de la ley únicamente puede existir en el ámbito de las materias organizativas o domésticas de la propia Administración (por ejemplo, los reglamentos de organización administrativa), y siempre y cuando no afecten a los derechos básicos de sus destinatarios.

El reglamento independiente está prohibido, por tanto, en el ámbito normativo externo de la Administración que implique el establecimiento de derechos y obligaciones por los particulares, dado que esta materia está reservada constitucionalmente a la ley. Además, en ningún caso, lógicamente, el reglamento independiente puede contradecir una disposición legal vigente.


3. Reglamentos de necesidad. Este tercer tipo de reglamento solo se justifica en función de la existencia de un estado de necesidad, de una situación de emergencia, cuya excepcionalidad desplaza el principio de supremacía de la ley.


La existencia en nuestro derecho de esta clase de reglamentos que en circunstancias extremas pueden imponerse a las propias leyes está reconocida expresamente, por ejemplo, en la legislación básica de régimen local (LRBRL), legislación que habilita a los alcaldes para adoptar "las medidas necesarias y adecuadas en caso de catástrofe o infortunios públicos o grave riesgo".

Este mismo tipo de medidas, en mayor o menor grado de extensión, procederá en el caso de las situaciones excepcionales previstas en el artículo 116 de la CE , es decir, en estados de alarma, de sitio o de excepción. En estos supuestos excepcionales, las autoridades gubernativas, civiles y militares, y las autoridades sanitarias, están genéricamente habilitadas para actuar en contra de las leyes formales o para oponerse a lo que estas dispongan. En otras palabras, se exceptúan estas leyes y sus regulaciones durante el tiempo que duren las situaciones de emergencia que se afronten.

Este es el límite más importante que hay que tener en cuenta al hablar de reglamentos de necesidad: la temporalidad de su vigencia, en cuanto que su justificación se encuentra en las circunstancias excepcionales que tratan de resolverse. Cuando estas desaparecen los reglamentos de necesidad pierden su sentido y su justificación. Así, una vez restablecida la normalidad no hace falta su derogación formal y expresa.

El procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias.

La potestad reglamentaria debe ejercerse de acuerdo con unos trámites previamente establecidos que, en su conjunto, constituyen un procedimiento especial. La omisión o el seguimiento defectuoso de este procedimiento implican la nulidad de la disposición reglamentaria concreta, según establece el [artículo 62.2 de la LRJPAC](#) . Por consiguiente, el procedimiento es un límite formal al ejercicio de la potestad reglamentaria. Tiene por finalidad, además, garantizar el acierto de la decisión que el Gobierno o Administración adopte.

Las normas específicas sobre el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias de carácter general se contienen, en la actualidad, en la Ley del Gobierno, en concreto, en los [artículos 23 a 25 de la Ley del Gobierno](#) . A tenor de estos preceptos, la elaboración de las disposiciones reglamentarias requiere —como se ha dicho— el cumplimiento de una serie de trámites, entre los que destacan la emisión de informes de legalidad, económicos y de oportunidad, justificativos del dictado de un reglamento concreto, y el informe de la secretaría general técnica del departamento correspondiente.

Merece asimismo especial consideración el trámite que prevé el artículo 24.1 de la LG sobre la audiencia que debe darse a las organizaciones y asociaciones reconocidas por ley representativas de los intereses directamente afectados por la disposición reglamentaria. Según este precepto legal:



“c) Elaborado el texto de una disposición reglamentaria que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado”.

El mismo artículo 24 de la LG añade que el trámite de audiencia podrá ser abreviado hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen. Ahora bien, solo podrá omitirse dicho trámite cuando graves razones de interés público, que asimismo deberán explicitarse en cada caso, lo exijan, y cuando las organizaciones o asociaciones representativas hayan participado previamente en el procedimiento por medio de informes o consultas.

Cabe señalar también que dicho trámite de audiencia se refuerza aún más en el ámbito de las Administraciones locales, pues la [Ley reguladora de las bases de régimen local \(LRBRL\)](#) establece que, con anterioridad a su aprobación definitiva, las ordenanzas locales deben someterse a información pública y a audiencia de los interesados por un plazo mínimo de 30 días para la presentación, si cabe, de alegaciones y sugerencias.

A los mencionados trámites del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias se añade otro requisito formal: el dictamen del Consejo de Estado, que es preceptivo en el caso de reglamentos ejecutivos, es decir, de aquellos que —como se ha dicho— desarrollan y ejecutan el contenido de una ley previa. Dicho informe del Consejo de Estado se substituye por el órgano consultivo propio —por ejemplo, la Comisión Jurídica Asesora— cuando se trata de reglamentos ejecutivos aprobados por los gobiernos autonómicos.

1.2. Eficacia de los reglamentos. La inderogabilidad singular

Como cualquier norma jurídica que se integra en el ordenamiento vigente en un momento dado, el reglamento, para que surta efectos jurídicos —es decir, para que su contenido obligue a sus destinatarios y les sea aplicable— es necesario que se publique en el correspondiente boletín oficial: los reglamentos estatales se publican en el [BOE](#) , y los reglamentos autonómicos aprobados, por ejemplo, por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en el [DOGC](#) .

El artículo 52.1 de la LRJPAC reitera este mandato para todas las Administraciones públicas, tanto estatales como autonómicas, y su publicación en el correspondiente boletín oficial es una condición indispensable para que el reglamento en cuestión produzca efectos jurídicos.

Tocante a la denominada **inderogabilidad singular** de los reglamentos, es el mismo artículo 52, apartado segundo, de la LRJPAC el que establece esta regla general que rige en las relaciones existentes entre actos administrativos y disposiciones reglamentarias de carácter general. A tenor del artículo 52.2 LRJPAC:

“Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan igual o superior rango a éstas”.

En otros términos, un acto administrativo no puede, en ningún caso, vulnerar lo establecido por una disposición reglamentaria, con independencia del rango que tenga la disposición general. Y ello porque la disposición reglamentaria es una norma jurídica.


2. Límites de la potestad reglamentaria y control de los reglamentos ilegales

2.1. Límites de la potestad reglamentaria

La CE —como ya se ha dicho— reconoce a la Administración una potestad reglamentaria propia. Pero hay que ver seguidamente en qué términos puede ejercerse esta potestad, por parte de qué órganos de la Administración, cuál es el ámbito de esta potestad y cuáles son los requisitos de validez de las normas reglamentarias. En otras palabras, cuáles son los límites, formales y materiales, de la potestad reglamentaria.


Límites formales

a) La competencia para dictar reglamentos. No todos los órganos de la Administración tienen reconocida la potestad reglamentaria. Solo la ostentan unos órganos bien definidos y delimitados. Por ello, solo será válido aquel reglamento que sea dictado por un órgano competente.

El artículo 97 de la CE  atribuye expresamente al Gobierno la potestad reglamentaria, si bien dicha reserva debe ser entendida sin perjuicio de idéntica potestad y competencia a manos de los correspondientes gobiernos autonómicos, como por ejemplo el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña.

Por otra parte, además, dentro de la Administración del Estado y de las correspondientes Administraciones autonómicas, se reconoce cierto poder reglamentario a órganos inferiores al Consejo de Ministros o Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, entre ellos, los ministros y los

consejeros, los cuales tienen potestad reglamentaria en las materias propias de sus respectivos departamentos.

En este sentido, el artículo 23.3 de la LG  establece el principio de jerarquía interna de los reglamentos o jerarquía reglamentaria.

Ahora bien, hay que destacar que, excepto habilitaciones legales específicas, solo el Consejo de Ministros o Gobierno estatal y los gobiernos autonómicos pueden ejercer la potestad reglamentaria originaria que la CE reconoce. El poder reglamentario de los ministros y consejeros autonómicos, excepto en cuestiones organizativas de su propio departamento, no es un poder reglamentario originario, sino derivado, otorgado por habilitaciones concretas. Así, suele ser frecuente en las leyes y en los decretos del Consejo de Ministros la autorización expresa a uno o a varios ministros para que dicten las órdenes necesarias para una mejor ejecución de los decretos.


En último lugar, también tenemos que señalar el menor poder reglamentario del resto de autoridades y órganos administrativos inferiores a los ministros y consejeros autonómicos. Dicho poder reglamentario reviste un estricto carácter doméstico u organizativo: un ejemplo de ello son las circulares e instrucciones internas de la organización administrativa.

b) El procedimiento de elaboración. El segundo límite formal del ejercicio de la potestad reglamentaria es la necesidad de seguir el procedimiento legalmente establecido para la elaboración y aprobación de las normas reglamentarias, al cual se ha hecho referencia con anterioridad.


Límites materiales

a) Las materias reservadas a la ley. Como ya se ha comentado en la unidad 5, la CE establece un número considerable de reservas materiales a favor de la ley, lo que significa que el legislador debe regular en todo caso, como mínimo, los elementos esenciales de tales materias, vedando la entrada del reglamento.

Se trata, por consiguiente, de ámbitos materiales excluidos de la intervención directa de las normas reglamentarias.

b) Los principios generales del derecho. De acuerdo con el artículo 103.1 de la CE , toda actuación de la Administración pública, incluyendo el ejercicio de la potestad reglamentaria, debe sujetarse plenamente a la ley y al derecho.

A partir de esta declaración constitucional relativa a la sujeción de la Administración pública al derecho, puede afirmarse que no solo la legalidad formal actúa como límite de la actuación administrativa, sino que hay que incluir también como límites los principios generales del derecho: igualdad, responsabilidad, buena fe, seguridad jurídica, etc.

c) La irretroactividad de los efectos del reglamento. El artículo 62.2 de la LRJPAC  concreta para las disposiciones reglamentarias el principio establecido en el artículo 9.3 de la CE, por el que se garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

2.2. El control de los reglamentos ilegales

De lo hasta aquí se ha dicho se concluye que los reglamentos tienen que observar una serie de límites, formales y materiales, de los cuales depende su validez. En consecuencia, si alguno de estos límites es traspasado el reglamento estará viciado. Nos encontraremos entonces ante un "reglamento ilegal", en sentido amplio.

Se habla de reglamentos ilegales no solo cuando un reglamento es contrario a la ley —reglamento ilegal en sentido estricto, en este caso—, sino también cuando un reglamento incumple algunos de los límites formales o material ya vistos. La consecuencia que establece el ordenamiento jurídico-administrativo por la infracción, por parte de un reglamento, de cualquiera de aquellos límites es su *nulidad de pleno derecho*.

A tenor del artículo 62.2 de la LRJPAC:

"También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneran la CE, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulan materias reservadas a la ley y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales"

La nulidad absoluta o de pleno derecho no está sometida a ningún plazo. Puede declararse en cualquier momento a instancia de la parte interesada, o de oficio por parte de la Administración o de los propios tribunales.

Por último, también hay que mencionar la *inaplicación de los reglamentos ilegales*: la legislación vigente establece la prohibición a los jueces y tribunales de aplicar reglamentos contrarios a la CE y a la ley, sea cual sea esta.

Glosario

- **BOE**: Boletín Oficial del Estado.
- **CE**: Constitución española de 27 de diciembre de 1978.
- **DOGC**: *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.
- **LG**: Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- **LRBRL**: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.
- **LRJPAC**: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

La organización administrativa: teoría general

Tema

La organización administrativa: teoría general.

Contenido

- 1. La personificación jurídica de la Administración pública**
- 2. Principios y reglas de las relaciones entre Administraciones públicas: autonomía, descentralización, coordinación y cooperación interadministrativa**
- 3. Principios y reglas de organización administrativa: jerarquía, desconcentración y coordinación**
- 4. Los órganos administrativos: concepto y clases**
- 5. La competencia: formas de atribución y de traslación**

Objetivos

- Esclarecer la consideración de la Administración pública como "persona jurídica".
- Introducir al estudiante en los principios y reglas a partir de los cuales se articulan las relaciones entre distintas Administraciones públicas.
- Destacar los principios que rigen cualquier organización administrativa.
- Dar a conocer al alumno los rasgos generales de los órganos administrativos y sus competencias.

Desarrollo de la unidad / Conceptos fundamentales


- 1. La personificación jurídica de la Administración pública**

Partiendo de la Administración pública entendida como organización, el profesor Eduardo García de Enterría —padre de la tesis subjetiva o estatutaria del derecho administrativo— defiende que la Administración es una persona jurídica, es decir, un sujeto de derecho.

Como se señaló ya en la unidad 1, para la tesis subjetiva o estatutaria del derecho administrativo, las funciones y actividades de la Administración son algo puramente contingente e históricamente variable, en directa dependencia de lo que constituya la demanda social en cada momento. Por consiguiente, según dicho autor, si no es posible aislar una función administrativa como prototípica de la Administración pública, la atención debe centrarse en el análisis del sujeto que realiza funciones y actividades públicas, esto es, la Administración.

Así, para García de Enterría, el sujeto de la actividad administrativa no puede entenderse como un simple complejo orgánico más o menos ocasional, sino más bien como un sujeto que, para el derecho administrativo, es una persona jurídica. La personificación de la Administración pública se erige, de esta manera, en la condición *sine qua non* del derecho administrativo. Concretamente, el dato de la personalidad jurídica de la Administración se convierte en el criterio fundamental que va a diferenciar la tesis orgánica de la tesis subjetiva o estatutaria del derecho administrativo.


No existe, sin embargo, una única Administración pública, sino una pluralidad de Administraciones diversas (Administración estatal, Administraciones autonómicas, Administraciones locales). Por ello, no puede hablarse de una personalidad jurídico-administrativa única. Todo lo contrario. Cada Administración será titular de su propia y diferenciada personalidad jurídica. En otras palabras, cada Administración pública es sujeto de derecho.

Al margen de consideraciones y criterios doctrinales de aplicación de la normativa administrativa, hay que subrayar que la personificación jurídica de la Administración se encuentra expresamente prevista en la legislación que regula cada una de las Administraciones públicas existentes en nuestro sistema. Por ejemplo, a tenor del artículo 2 de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE ):

“1. La Administración General del Estado, bajo la dirección del Gobierno y con sometimiento pleno a la ley y al derecho, sirve con objetividad los intereses generales, desarrollando las funciones ejecutivas de carácter administrativo.



2. La Administración general del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa con personalidad jurídica única”.

2. Principios y reglas de las relaciones entre Administraciones públicas: autonomía, descentralización, coordinación y cooperación interadministrativa

Los principios de organización de las Administraciones públicas vienen recogidos, principalmente, en los artículos 103 y 105 de la CE .

Tales principios, sin embargo, no se aplican en las mismas situaciones, y por ello se separan los principios aplicables a las relaciones entre Administraciones públicas —autonomía, descentralización, coordinación y cooperación interadministrativa— de aquellos otros principios y reglas específicos de la organización interna de cualquier Administración pública —jerarquía, desconcentración y coordinación.

Principio de autonomía

Como es conocido, una de las regulaciones más relevantes introducidas por la CE de 1978 es la relativa a la autonomía de las nacionalidades y regiones (artículos 2 y 137 CE ) y de las entidades locales (artículo 140 CE .

Para una entidad o Administración gozar de autonomía implica la capacidad de gestión independiente de sus asuntos e intereses propios, así como la capacidad de dictar normas internas, es decir, la capacidad de “autonormación”. Implica, además, capacidad de designación de sus órganos de gobierno y de administración (facultad, por tanto, de autoorganización) y suficiencia económica para desempeñar las funciones y competencias que la Administración concreta tenga atribuidas.

Principio de descentralización

Este principio implica la distribución de funciones administrativas entre distintas Administraciones públicas, jurídicamente independientes.

El término y la situación opuesta a la descentralización es la centralización, en la que una Administración, la del Estado por ejemplo, asume la responsabilidad de satisfacer todas las necesidades de interés general y,

por tanto, asume todas las potestades y competencias necesarias para ello.


Cabe observar, por consiguiente, que para que exista una auténtica descentralización es necesario que exista una pluralidad de Administraciones públicas, tal como sucedió en el Estado español a partir de la aprobación de la CE de 1978, concretamente, de su [título VIII](#)




, relativo a la organización territorial del Estado .

Principios de coordinación y cooperación interadministrativa

La existencia de diferentes Administraciones públicas, cada una de ellas con su respectiva personalidad jurídica y ámbito concreto de actuación, no implica que exista en realidad una total independencia en su actuación cotidiana. Las actuaciones de las distintas Administraciones se llevan a cabo, la mayoría de las veces, en el marco de complejas relaciones de coordinación y cooperación.

Por lo que se refiere al **principio de coordinación**, el Tribunal Constitucional (TC) ha señalado que la coordinación debe ser entendida como "la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (de diferentes entidades) en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se consiga la integración de todos los actos parciales en la globalidad del sistema". En este sentido, pueden consultarse los [artículos 4 y 5 de la LRJPAC](#) .


Tocante al principio de **cooperación o colaboración**, cabe señalar que este principio rige el ejercicio conjunto de competencias por parte de cada Administración pública con el objetivo de sumar esfuerzos con otras Administraciones y obtener buenos resultados.

Los denominados "convenios de colaboración", regulados en el [artículo 6 de la LRJPAC](#) , constituyen el instrumento jurídico habitual de articulación de las relaciones de colaboración interadministrativa.


3. Principios y reglas de organización administrativa: jerarquía, desconcentración y coordinación

Estos tres principios son los que permiten organizar racionalmente la estructura interna de cualquier Administración pública, así como articular las relaciones entre los distintos órganos que forman parte de la organización administrativa.

Principio de jerarquía

Este principio está previsto en el [artículo 103.1 de la CE](#)  y representa la ordenación del aparato organizativo de la Administración en posiciones de gradación sucesiva de los distintos órganos administrativos, gradación que implica la existencia, en todo caso, de órganos superiores que tienen poderes de dirección respecto a los órganos inferiores.


Hay que remarcar que la jerarquía únicamente se da entre órganos integrados en una misma organización administrativa: así, por ejemplo, entre los órganos superiores e inferiores de un Ministerio o de una consejería de la Generalitat de Cataluña.

La dirección y control de los órganos superiores respecto a los órganos inferiores se traduce en una nómina de potestades a manos de los primeros, establecidas muchas de ellas en la LRJPAC: potestad de dirección ([artículo 21 de la LRJPAC](#)), potestades de inspección y vigilancia ([artículo 79 de la LRJPAC](#)), potestad disciplinaria, potestad de resolución de conflictos ([artículo 20 de la LRJPAC](#)), potestad de delegación del ejercicio de sus competencias ([artículo 13 de la LRJPAC](#)) y potestad de resolver recursos administrativos interpuestos contra actos de órganos inferiores ([artículo 114 de la LRJPAC](#) ).

Principio de desconcentración


Este principio supone la atribución, con carácter permanente, de competencias de un órgano administrativo a otro órgano administrativo en el ámbito de una misma Administración pública.

Esta definición permite diferenciar claramente el principio de desconcentración del principio antes mencionado de descentralización, por cuanto este último rige las relaciones de atribución de competencias entre distintas Administraciones públicas.

Concretamente, la LRJPAC regula la desconcentración interorgánica en el [artículo 12.3](#) .

Principio de coordinación

Por coordinación cabe entender, desde la perspectiva de la organización interna de una Administración pública, la actuación funcionalmente coincidente de diversos órganos administrativos, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, en un marco finalista único que incumbe a la Administración concreta en la que se integran tales órganos.

Se refiere, concretamente, a las relaciones de coordinación interorgánica el artículo 18 de la LRJPAC  .

Por último, hay que señalar que el ordenamiento jurídico prevé algunas técnicas de articulación de relaciones de coordinación interorgánica; así, por ejemplo, las denominadas comisiones de coordinación.

4. Los órganos administrativos: concepto y clases

Por *órgano administrativo* se entiende, con carácter general, la unidad diferenciada del aparato organizativo interno de una Administración pública —es decir, de la persona jurídica “Administración pública”— a la que se atribuyen un conjunto de competencias cuyo ejercicio produce efectos jurídicos externos.


Por su parte, la LRJPAC, en su artículo 11, establece que “corresponde a cada Administración pública delimitar, en su propio ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización”.

Concretamente, y a tenor del artículo 5.1 de la LOFAGE, “tendrán la consideración de órganos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo”.

Por consiguiente, los órganos administrativos están configurados jurídicamente por sus normas reguladoras, entre ellas, por ejemplo, por lo que a los órganos de la Administración General del Estado se refiere, por la LOFAGE.

Por lo que se refiere a la **tipología** de órganos administrativos, hay que decir existen numerosas clasificaciones. Las más relevantes son las siguientes:

- **Órganos unipersonales y órganos colegiados:** los órganos unipersonales son aquellos cuyo titular es una única persona física; los órganos colegiados son aquellos cuya titularidad corresponde a un conjunto de personas físicas ordenadas horizontalmente, de modo que todas ellas concurren en la formación de la voluntad del órgano administrativo colegiado.


Los órganos colegiados tienen un régimen jurídico específico de funcionamiento, regulado en los [artículos 22-27 de la LRJPAC](#)  .

- **Órganos centrales y órganos periféricos:** los órganos centrales son aquellos cuya competencia se extiende a la totalidad del territorio nacional, y los órganos periféricos son aquellos cuya competencia territorial está limitada.


- **Órganos activos, órganos consultivos y órganos de control:** los órganos activos tienen la función exclusiva o primordial de dictar resoluciones o actos administrativos de contenido decisorio (declaraciones de voluntad concretamente de la Administración pública); los órganos consultivos son los encargados de emitir informes y dictámenes (declaraciones de juicio) basándose en sus conocimientos jurídicos o técnicos, y los órganos de control son los encargados de fiscalizar la actividad de otros órganos administrativos.

5. La competencia: formas de atribución y de traslación

Se entiende por *competencia administrativa* de un órgano el conjunto de atribuciones que le atribuye el ordenamiento jurídico. La distribución de competencias de una Administración pública entre sus diferentes órganos obedece al principio de división del trabajo y distribución de tareas, principio esencial en cualquier organización.

En sentido más estricto, la *competencia* es la habilitación normativa previa y necesaria para que un órgano administrativo pueda actuar válidamente ([artículo 12 de la LRJPAC](#) ).

La competencia es, además, de carácter irrenunciable, si bien la LRJPAC prevé distintas *técnicas de traslación* de competencias entre órganos administrativos: la *delegación* ([artículo 13 de la LRJPAC](#)), la *avocación*

(artículo 14 de la LRJPAC) y la *suplencia* (artículo 17 de la LRJPAC ) , además de la *encomienda de gestión* y la *delegación de firma*.

Finalmente cabe señalar que existen distintos *criterios de determinación* de la competencia: material, territorial y jerárquico.

Bibliografía específica

- BARCELONA LLOP, J.: "Una aproximación al principio de jerarquía en las instituciones penitenciarias y en las fuerzas y cuerpos de seguridad", *Documentación Administrativa*, núm. 229, 1992.

Glosario

- **CE:** Constitución española de 27 de diciembre de 1978.
- **LOFAGE:** Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- **LRJPAC:** Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.
- **TC:** Tribunal Constitucional.

La organización administrativa del estado autonómico (I)

Tema

La organización administrativa del estado autonómico.

Contenido

1. Consideraciones previas

2. La Administración General del Estado: Administración central y Administración periférica. Administración activa y Administración consultiva

3. La Administración de las comunidades autónomas

Objetivos

- Dar a conocer al alumno la estructura básica de la organización de la Administración General del Estado y de la Administración de las comunidades autónomas.
- Introducir al estudiante en el uso de las nociones de *Administración central* y *Administración periférica*, así como de *Administración activa* y *Administración consultiva*.
- Introducir al estudiante en los principios y reglas a partir de los cuales se articulan las relaciones entre distintas administraciones públicas.

Desarrollo de la unidad / Conceptos fundamentales

1. Consideraciones previas

Una distinción clásica en el ámbito de las administraciones públicas es la relativa a la diferenciación entre **administraciones territoriales** y **administraciones no territoriales o institucionales**. El criterio de distinción se basa, principalmente, en el distinto papel que ejerce el elemento "territorio" en la configuración de la concreta administración.

En las **administraciones territoriales** (la Administración General del Estado, la Administración autonómica, es decir, la Administración de las

comunidades autónomas, y la Administración local, esto es, las provincias, las comarcas –en el caso de Cataluña- y los municipios), el territorio tiene un papel esencial en la naturaleza misma de tales administraciones. Es asimismo importante otro elemento en este caso: el elemento “población”.

Por el contrario, en el caso de las **administraciones no territoriales o institucionales** (entre otros, los organismos autónomos y las empresas públicas o entidades públicas empresariales), el territorio solo tiene importancia por constituir el ámbito concreto en que tales administraciones desarrollan sus competencias, y el elemento “población” no tiene prácticamente relevancia.

A continuación, en esta unidad, nos ocuparemos de la estructura organizativa de dos administraciones públicas territoriales concretas: la Administración General del Estado y la Administración de las comunidades autónomas. Nos referiremos a la Administración local (municipios, provincias y otras entidades locales, como la comarca) y a la Administración no territorial o institucional (organismos autónomos y empresas públicas) en la siguiente unidad número 9.

2. La Administración General del Estado: Administración central y Administración periférica. Administración activa y Administración consultiva

Cuando se habla de **Administración activa** se hace referencia a aquella administración integrada por órganos que ostentan competencias para tomar decisiones que afecten a terceros. Por otra parte, cuando se habla de **Administración consultiva** se está haciendo referencia a aquella administración formada por un conjunto de órganos que tienen como tarea principal asesorar a los órganos de la Administración activa para que estos puedan ejercer sus funciones de la mejor manera posible.

Por lo que se refiere a la **Administración activa** de la **Administración General del Estado**, su estructura, organización y funcionamiento son regulados por la [Ley 6/1997, de 14 de abril, LOFAGE](#).

La Administración General del Estado de carácter territorial se organiza en dos tipos de órganos: los órganos centrales –o Administración central- y los órganos periféricos –o Administración periférica.

Como señala la [exposición de motivos de la LOFAGE](#), los ministerios son las unidades en que se organiza la Administración General del Estado, y cada uno de ellos incluye uno o diversos sectores homogéneos de actividad administrativa. La determinación del número y ámbito de competencia de los ministerios es establecida por real decreto del presidente del Gobierno.

Los ministros encabezan la organización de los respectivos ministerios y asumen la responsabilidad inherente a la dirección del correspondiente sector de actividad administrativa.

Más concretamente, los **órganos centrales** de la Administración General del Estado se clasifican, en el ámbito interno de la correspondiente

organización ministerial, en: órganos superiores (ministros y secretarios de Estado), órganos directivos (subsecretarios y secretarios generales, secretarios generales técnicos, directores generales y subdirectores generales) y órganos inferiores.

Respecto a los **órganos periféricos** de la Administración General del Estado, cabe enumerar los siguientes:

- a. Los delegados del Gobierno en las comunidades autónomas, que representan al Gobierno en el territorio autonómico y dirigen y supervisan todos los servicios de la Administración General del Estado y de sus organismos autónomos en el territorio de las respectivas comunidades autónomas.
- b. Los subdelegados del Gobierno en las provincias, que suplen a los gobernadores civiles.

Cabe mencionar, además, que la Administración General del Estado tiene también **órganos exteriores**, como por ejemplo, las misiones diplomáticas y las oficinas consulares.

Finalmente, por lo que atañe a la **Administración consultiva** de la **Administración General del Estado**, solo hay que señalar la existencia de un alto órgano consultivo, el Consejo de Estado, regulado por la [Ley orgánica 3/1980](#).

El [Consejo de Estado](#) debe emitir informes sobre todos aquellos asuntos que el Gobierno, los ministros o las comunidades autónomas sometan a su consulta. Cabe destacar que el Consejo de Estado es un órgano de control jurídico de la actuación de la Administración General del Estado –y también de las administraciones autonómicas en aquellos casos en que estas no tengan un órgano consultivo propio- en numerosos e importantes supuestos.

3. La Administración de las comunidades autónomas

La Administración de las comunidades autónomas, en la mayoría de casos, y desde una estricta perspectiva orgánica, no difiere sustancialmente de la estructura de la Administración General del Estado.

Así, por ejemplo, en el caso de Cataluña, la estructura orgánica de la Administración de la Generalitat, según establece la [Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico](#), se sustenta básicamente en una organización por Departamentos –consejerías-, encabezadas por los respectivos consejeros.

Los **órganos activos y centrales** de la Administración de la Generalitat de Cataluña son, por una parte, los órganos superiores (presidente y consejeros), los altos cargos (secretarios generales de cada departamento

y directores generales) y, a continuación, en orden jerárquico inferior, los subdirectores generales, los servicios, las secciones y los negociados.

Entre los **órganos activos y periféricos** cabe mencionar las delegaciones territoriales del Gobierno de la Generalitat, en concreto, de los distintos departamentos.

Finalmente, por lo que se refiere a la **Administración consultiva** de la Generalitat de Cataluña, debemos hacer mención de dos órganos consultivos diferenciados:

- a. La Comisión Jurídica Asesora
- b. El [Consejo Consultivo](#)

Glosario

- **CE:** Constitución española de 27 de diciembre de 1978.
- **LOFAGE:** Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.
- **LRJPAC:** Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Enlaces

- Ministerio de Defensa: www.mde.es
- Ministerio de Medio Ambiente: www.mma.es
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: www.min.es
- Ministerio de Administraciones Públicas: www.map.es
- Ministerio de Educación y Ciencia: www.mec.es
- Ministerio de Sanidad y Consumo: www.msc.es
- Ministerio de la Vivienda: www.mviv.es

La organización administrativa del estado autonómico (II)

Tema

La organización administrativa del estado autonómico.

Contenido

- 1. La Administración local y su régimen de autonomía: municipios, provincias y otras entidades locales**
- 2. La Administración institucional: los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales**
- 3. La llamada "Administración corporativa"**
- 4. Las administraciones independientes**

Objetivos

- Ofrecer al alumno los conceptos y las características esenciales de la organización de la Administración local.
- Introducir al estudiante en las nociones de *Administración institucional* y de *Administración corporativa*.
- Subrayar el papel actual de las denominadas "administraciones independientes" y los rasgos que las identifican.

Desarrollo de la unidad / Conceptos fundamentales

1. La Administración local y su régimen de autonomía: municipios, provincias y otras entidades locales

La Constitución española se refiere a la Administración local en el [título VIII](#), relativo a la organización territorial del Estado. Más en concreto, el artículo 140 de la CE garantiza la autonomía de los municipios y les atribuye personalidad jurídica plena. Por su parte, el artículo 141 considera la provincia como entidad asimismo local con personalidad jurídica propia,

determinada por la agrupación de municipios y establecida para el cumplimiento de determinadas actividades del Estado.

La isla, junto con el municipio y la provincia, es la tercera entidad local de las que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) califica como "entidades locales territoriales"; la isla actúa, en cierta forma, como una fórmula organizativa alternativa a la provincia, o mejor dicho, incluso, a la manera ordinaria de gobierno de la provincia, en los archipiélagos balear y canario.

Así, según establece el artículo 1 de la LRBRL:

"1. Los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.

2. La provincia y, en su caso, la isla gozan, asimismo, de idéntica autonomía para la gestión de los intereses respectivos."

Junto con estas administraciones o entidades locales de carácter territorial, cuya autonomía para la gestión de sus respectivos intereses está garantizada por la Constitución (artículo 2 LRBRL), pueden existir otras entidades de constitución potestativa y con un régimen jurídico especial, entre ellas las comarcas —agrupaciones supramunicipales no provinciales— y otras agrupaciones de diversos municipios, como, por ejemplo, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios.

Todas estas entidades son entidades locales, según dispone el artículo 3 de la LRBRL:

1. Son entidades locales territoriales:

- a) El municipio
- b) La provincia
- c) La isla en los archipiélagos balear y canario

2. Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales:

- a) Las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas, conforme al artículo 45 de esta ley.

- b) Las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las comunidades autónomas de conformidad con esta ley y los correspondientes estatutos de autonomía.
- c) Las áreas metropolitanas.
- d) Las mancomunidades de municipios.

Por lo que se refiere a la organización de los entes locales, la LRBRL no establece una distinción clara en el ámbito municipal entre el gobierno y la administración que corresponde al ayuntamiento, integrado por el alcalde, los tenientes de alcalde y el pleno, órganos que existen en todos los ayuntamientos. Así, a tenor del artículo 19 de la LRBRL:

“1. El Gobierno y la administración municipal, salvo en aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de concejo abierto, corresponde al ayuntamiento, integrado por el alcalde y los concejales.

2. Los concejales son elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, y el alcalde es elegido por los concejales o por los vecinos; todo ello en los términos que establezca la legislación electoral general”.

Las reglas básicas de la organización municipal se establecen en el artículo 20 de la LRBRL:

“1. La organización municipal responde a las siguientes reglas:

a) El alcalde, los tenientes de alcalde y el Pleno existen en todos los ayuntamientos.

b) La Junta de Gobierno Local existe en todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno de su ayuntamiento.

c) En los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos en que así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno, existirán, si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa, órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del alcalde, la Junta de

Gobierno Local y los concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno. Todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos en proporción al número de concejales que tengan en el Pleno”.

En el ámbito territorial de Catalunya tales preceptos y normas han sido objeto de desarrollo legislativo en la Ley municipal y de régimen local de Catalunya (LMRLC), cuyo texto refundido fue aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril.

Finalmente, por lo que se refiere a las competencias de las entidades locales, el artículo 4 de la LRBRL detalla lo siguiente:

“1. En su calidad de administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:

- a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.
- b) Las potestades tributaria y financiera.
- c) La potestad de programación o planificación.
- d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- h) Las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

2. Lo dispuesto en el número precedente podrá ser de aplicación a las entidades territoriales de ámbito inferior al

municipal y, asimismo, a las comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales, debiendo las leyes de las comunidades autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación, excepto en el supuesto de las mancomunidades, que se rigen por lo dispuesto en el apartado siguiente.

3. Corresponden a las mancomunidades de municipios, para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras de su competencia, las potestades señaladas en el apartado 1 de este artículo que determinen sus estatutos. En defecto de previsión estatutaria, les corresponderán todas las potestades enumeradas en dicho apartado, siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos."

2. La Administración institucional: los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales

Analizadas ya las administraciones territoriales —Estado, comunidades autónomas y administraciones locales—, en este apartado vamos a referirnos a la Administración institucional o no territorial y, más en concreto, a los organismos autónomos y a las entidades públicas empresariales.

Con carácter previo, sin embargo, debe señalarse que la finalidad por la que se crea una administración institucional es en todo caso de carácter público: la Administración territorial, para cumplir con los cometidos que tiene encomendados, crea otras personificaciones jurídicas a las que atribuye competencias para la realización de actividades propias.

A tenor de la Ley 6/1997, sobre organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), la creación de organismos autónomos y entidades públicas empresariales se realizará siempre por ley, que fijará el tipo de organismo que se crea y los elementos principales (finalidad, adscripción orgánica, presupuesto, personal, patrimonio y régimen de contratación), que con posterioridad serán desarrollados por los estatutos del organismo que habrán de ser aprobados por el Gobierno.

Organismos autónomos. Según el [artículo 45](#) de la LOFAGE, estos organismos públicos se rigen por el derecho administrativo y se les encomienda, en régimen de descentralización administrativa funcional, la realización de actividades de fomento, de actividades prestacionales o la

gestión de servicios públicos. Tales organismos tienen personalidad jurídica propia y actúan bajo la dependencia o vinculación de una administración pública territorial.

Entidades públicas empresariales. Según el [artículo 53](#) de la LOFAGE, estas entidades son organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios públicos o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.

La principal característica de estas entidades, y a diferencia de los organismos autónomos, es que rigen su actividad por el derecho privado, excepto cuando ejercen potestades públicas. Cabe destacar en este momento que la privatización de la actuación de las entidades públicas empresariales viene siendo un fenómeno muy extendido en los últimos años y que ello no deja de engendrar duras críticas doctrinales.

Son ejemplos de entidades públicas empresariales estatales: [RENFE](#), FEVE, el ente público Puertos del Estado, el Servicio Nacional de Loterías, etc.

Podemos añadir finalmente que se consideran asimismo Administración institucional las sociedades mercantiles y los consorcios.

Sociedades mercantiles. Son sociedades regidas íntegramente por el derecho mercantil en las cuales la Administración pública o sus organismos autónomos tienen una participación mayoritaria, directa o indirecta, en su capital.

Estas sociedades, a través de las cuales la Administración pública gestiona asimismo servicios públicos, operan en el mercado en igualdad de condiciones respecto de las sociedades mercantiles estrictamente privadas.

Consortios. Son entidades dotadas de personalidad jurídica, creadas e integradas por diferentes administraciones públicas de carácter territorial o institucional de distinto ámbito territorial (estatal, autonómico o local), e incluso, por entidades privadas, para la realización de finalidades de interés común

La LRJPAC establece la regulación general de los consorcios en su [artículo 7](#), fijando la necesidad de elaboración de los correspondientes estatutos del Consorcio, como instrumento a través del cual se determinan sus fines, así como su régimen orgánico, funcional y financiero.

Son ejemplos de consorcios: el Consorcio del Gran Teatro del Liceo, el Consorcio del Palau de la Música de Cataluña, el Consorcio del Centro de Cultura Contemporánea, el Consorcio para la Normalización Lingüística, etc.

3. La llamada "Administración corporativa"

Por *corporación* o *asociación* se entiende un conjunto de personas titulares de intereses comunes que la corporación garantiza, y que se organiza internamente por la voluntad de sus propios miembros, en el sentido de que su voluntad integra la voluntad de la corporación, a través de un concreto sistema representativo. En otras palabras, las corporaciones son organizaciones jurídicas personificadas al servicio de unos fines determinados —algunos de ellos de carácter público—, e integradas por distintas personas que comparten intereses comunes y que ostentan la consideración de miembros de la corporación.

La corporación o asociación, por otra parte, tiene una base patrimonial constituida por las aportaciones iniciales y sucesivas (cuotas, aportaciones de capital, contribuciones, etc.) de los miembros que la integran.

Tradicionalmente, algunas funciones entendidas como "públicas" han venido siendo realizadas por entidades y organizaciones privadas, situadas en una posición exterior a la organización administrativa. Podría incluso afirmarse que junto con la Administración ordinaria ha existido siempre una especie de "Administración impropia", gestionada por personas privadas, pese al carácter público de las funciones ejercidas. En concreto, el carácter público de las funciones ejercidas por organizaciones privadas ha venido determinando la sujeción de dichas funciones, en mayor o menor grado, a un régimen jurídico público, así como la vinculación de los sujetos privados a la Administración, a través de un conjunto de potestades de ordenación, dirección y control.

Entre las organizaciones de base asociativa integradas por personas privadas se cuenta un conjunto de supuestos específicos que tienen unas notas características: son creadas o reconocidas y reguladas en sus aspectos básicos por normas estatales (no por pacto societario) que les confían, junto con actividades de simple interés particular de sus miembros, algunas funciones de regulación, disciplina o fomento de la actividad de los asociados, que pueden ser típicamente públicas —como, por ejemplo, la potestad sancionadora. El hecho de encomendarles estas funciones públicas implica que determinados actos de estas entidades u organizaciones sean regulados por el derecho administrativo y susceptibles de ser impugnados ante la propia administración (y, posteriormente, ante los tribunales de la jurisdicción contenciosa-administrativa) y que, en algún caso, además, se establezca algún tributo para el sostenimiento de la entidad. A veces, incluso, el hecho de pertenecer a estas organizaciones o corporaciones es obligatorio, siendo un requisito indispensable para el ejercicio de una determinada actividad profesional.

Tales entidades u organizaciones se conocen como "corporaciones de derecho público" o "Administración corporativa". No son, sin embargo, administraciones públicas en sentido estricto, pues los intereses que la concreta corporación custodia son intereses mayoritariamente privados, esto es, intereses de los miembros que la integran, pese a ejercer

determinadas funciones públicas que le han sido delegadas o asignadas por la norma jurídica de creación o regulación.

Son ejemplos claros de corporaciones de derecho público: los colegios profesionales, las cámaras de comercio, industria y navegación, las cámaras oficiales de la propiedad urbana, las cámaras agrarias, las entidades urbanísticas colaboradoras, las federaciones deportivas, entre otras.

4. Las administraciones independientes

La complejidad de la sociedad contemporánea impulsa la remodelación de la actuación de los poderes públicos y, entre ellos, de las administraciones públicas. Con ello, surgen organizaciones difícilmente encuadrables en la organización administrativa tradicional, como es el caso paradigmático de las denominadas "administraciones independientes" o, también, "autoridades independientes".

Nos referimos a la categoría de administraciones independientes o neutrales para designar con ella un grupo reducido de entes que, sin embargo, han alcanzado, tanto por las funciones que realizan como por la peculiar posición que ocupan, una destacada significación. Se trata de entes públicos que surgen en la década de los años ochenta del pasado siglo y que siguen el modelo de las comisiones reguladoras independientes norteamericanas, que constituyen su origen más inmediato, de las cuales la doctrina ha enfatizado sus dos notas fundamentales, a saber: su especialización y su independencia.

El fenómeno de las autoridades o administraciones independientes se inició con tres figuras concretas y heterogéneas: el ente público RTVE, el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) y el Banco de España, y se refrendó por la Ley del mercado de valores de 28 de julio de 1988 y la creación de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV).

En el intento de encontrar algunos rasgos comunes o elementos que caractericen esta categoría de administraciones resulta pertinente reparar, aunque sea sumariamente, en lo que son las genuinas funciones de estos entes.

En primer lugar, cabe detenerse en el dato relevante de que existe entre ellos una marcada disparidad de funciones, haciendo abstracción de las diferencias que se derivan de los diferentes sectores en los que operan. Así, el ente público RTVE lleva a cabo una clara actividad de gestión, pues le corresponde, a partir de la declaración de la radiodifusión como un servicio público, la gestión directa de este servicio, sin ninguna intervención sobre sujetos y empresas privadas. La función característica de la CNMV es del todo diferente: le corresponde la regulación de un sector en el que operan fundamentalmente agentes privados; la regulación, pues, de un mercado. Y al servicio de esta función reguladora

ostenta genuinas funciones administrativas, públicas en esencia, como es la reglamentadora, la de inspección y control de los agentes financieros, la potestad sancionadora y la potestad certificante, entre otras.

Por su parte, la función esencial del CSN no es ni la gestión de un servicio o de una actividad, ni la regulación del sector de la energía nuclear, sino el estudio y seguimiento técnico del desarrollo de este sector, y el asesoramiento al Gobierno desde la autoridad, objetividad y solvencia que a sus miembros se reconoce. Es más, el CSN tiene plenas facultades resolutorias o potestades de resolución unilateral, como el otorgamiento de licencias al personal de instalaciones nucleares y radiactivas o la suspensión del funcionamiento de tales instalaciones por razones de seguridad, así como plenas facultades de inspección de dichas instalaciones. Se trata, pues, de un ente con funciones de control y supervisión técnica que ejerce funciones de inspección y emisión de informes que pueden tener carácter vinculante sobre la base la autoridad técnica de sus consejeros y personal.


En algunos casos, por tanto, la creación de administraciones independientes responde a la exigencia de especialización y capacidad técnica requeridas para afrontar eficazmente los riesgos del desarrollo tecnológico y la demanda de seguridad antes los mismos. El Consejo de la Seguridad Nuclear es un claro exponente de la estrecha vinculación existente entre el elemento técnico, de riesgo incluso, y la creación de este tipo de administraciones instrumentales.

El concepto de *administraciones independientes* está, pues, relacionado con la noción de especialización o competencia profesional, de autoridad técnica en concreto, característica típica de tales entidades administrativas especializadas o sectoriales. La jurisprudencia constitucional así lo ha significado, afirmando, con relación al Banco de España, su especialización técnica y, con ella, su investidura de *auctoritas*.

La autonomía técnica con la que ejercen sus funciones este tipo de administraciones es justamente un rasgo inherente a su independencia. Pero además, es asimismo característica ordinaria de estos organismos independientes el ejercicio de funciones públicas o de autoridad; esto es, la toma de decisiones vinculantes para terceros.

Las administraciones independientes se presentan, por consiguiente, como auténticas autoridades funcionales, titulares de funciones públicas y potestades administrativas, legitimadas por ley para el ejercicio de poder público sobre la base, fundamentalmente, de su legitimación y especialización técnica. En relación con este ejercicio, las administraciones independientes sujetarán su actividad al derecho administrativo cuando ejerzan potestades y funciones públicas, pese a ser su régimen jurídico de aplicación híbrida de derecho público y derecho privado.

Bibliografía específica

Esta unidad no tiene bibliografía específica. Los conceptos básicos de la unidad se completan con el estudio del preámbulo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (**LRBRL**) 

Glosario

- **CE:** Constitución española de 27 de diciembre de 1978.
- **LMRLC:** Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.
- **LOFAGE:** Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.
- **LRBRL:** Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.
- **LRJPAC:** Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

La posición jurídica del ciudadano ante la administración pública

Tema

La posición jurídica del ciudadano ante la administración pública.

Contenido

1. Los conceptos de *administrado, ciudadano, interesado y usuario*
2. Capacidad, legitimación y representación del ciudadano ante la Administración
3. Las relaciones generales y especiales de sujeción
4. Derechos y deberes de los ciudadanos
5. La participación ciudadana en la actividad administrativa

Objetivos

- Dar a conocer al alumno los conceptos de *administrado, ciudadano, interesado y usuario*.
- Destacar cuáles son los requisitos de capacidad, legitimación y representación del ciudadano ante la Administración.
- Introducir al estudiante en la distinción entre relaciones generales y relaciones especiales de sujeción de los ciudadanos con las instancias administrativas.
- Subrayar los derechos y deberes de los ciudadanos ante la actuación de la Administración.

Desarrollo de la unidad / Conceptos fundamentales

1. Los conceptos de *administrado, ciudadano, interesado y usuario*

El derecho positivo utiliza cada vez menos el término **administrados** para referirse a la posición jurídica de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración pública. El legislador usa con mayor frecuencia la palabra

ciudadanos; puede consultarse, así por ejemplo, la LRJPAC, entre otros, en su artículo 35 (derechos de los ciudadanos), artículo 37 (derecho de acceso a archivos y registros), artículo 39 (colaboración de los ciudadanos) y artículo 40 (comparecencia de los ciudadanos).

De forma más específica, el término **interesado** hace referencia a aquel ciudadano que ostenta una determinada posición jurídica en un procedimiento administrativo.

Más en concreto, según el artículo 31 de la LRJPAC, se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

- a) quienes lo inicien como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos;
- b) los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte;
- c) aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

El mismo precepto de la Ley de procedimiento administrativo dispone, además, que las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses colectivos en los términos que la ley específica reconozca.

Por último, dicho artículo 31.3 establece el carácter transmisible de la condición jurídica de interesado en los siguientes términos: "cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derechohabiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento".

Finalmente cabe señalar que el término **usuario** tiene relación con la prestación de servicios administrativos, servicios públicos y servicios de interés general, ya sea dicha prestación realizada directamente por la Administración pública a través de su propia organización y medios personales y materiales, ya sea la prestación realizada indirectamente a través de empresas privadas concesionarias.

2. Capacidad, legitimación y representación del ciudadano ante la Administración

Por lo que se refiere a la **capacidad de obrar** de los ciudadanos ante las administraciones públicas, el artículo 30 de la LRJPAC regula una

capacidad distinta respecto de aquella exigible en el ámbito de aplicación del derecho civil, dado que los menores de edad ostentan también capacidad de obrar ante las instancias administrativas. Así, según dicho precepto:

“Tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones públicas, además de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquéllos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos e intereses de que se trate.”

La **legitimación** exigible al ciudadano para actuar ante las administraciones públicas responde, en términos generales, a la necesidad de ser titular de derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, a los que se refiere el ya comentado artículo 31, relativo a la condición jurídica de interesado.

Por último, tocante a la **representación**, la LRJPAC establece, en el artículo 32, que los interesados con capacidad de obrar podrán actuar ante las administraciones públicas por medio de representante, entendiéndose con este las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado. Más en concreto, según la Ley, cualquier persona con capacidad de obrar podrá actuar en representación de otra ante los órganos administrativos.

Por lo demás, deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado, cuando se trate de formular solicitudes, entablar recursos administrativos, desistir de acciones iniciadas y renunciar a derechos en nombre de otra persona (artículo 32.3).

En este caso, la falta de acreditación o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquella o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran (artículo 32.4).

Finalmente, la LRJPAC establece que, cuando en una solicitud, escrito o comunicación figuren varios interesados, las actuaciones administrativas a que den lugar se efectuarán con el representante o el interesado que expresamente se haya señalado, y, en su defecto, con el que figure en primer término (artículo 33).

3. Las relaciones generales y especiales de sujeción

El ciudadano, ante la Administración pública, puede encontrarse en dos situaciones o posiciones jurídicas distintas: en una situación de relación general de sujeción y en una situación de relación especial de sujeción.

Por una parte, se entiende por "**relaciones generales de sujeción**" aquellas relaciones que cualquier ciudadano mantiene –o puede mantener– con una o varias administraciones públicas por el simple hecho de ser un individuo que vive en sociedad, esto es, por el simple hecho de ser un ciudadano que en uno u otro momento se relaciona o se relacionará con una instancia administrativa.

Por otra parte, se denominan "**relaciones especiales de sujeción**" aquellas relaciones que se establecen entre unos determinados ciudadanos y unas concretas administraciones públicas especializadas en algún ámbito de intervención administrativa. Así, por ejemplo, mantienen relaciones especiales de sujeción con la correspondiente administración pública:

- los estudiantes universitarios con la universidad pública en la que cursan sus estudios superiores;
- los reclusos con las correspondientes instituciones penitenciarias en las que cumplen sus penas;
- los pacientes cuando se encuentran ingresados en algún centro hospitalario de titularidad pública;
- las empresas privadas cuando contratan con la Administración pública.

4. Derechos y deberes de los ciudadanos

Son **derechos de los ciudadanos**, en sus relaciones con las administraciones públicas, entre otros, los siguientes (artículo 35 de la LRJPAC):

- a) el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos;
- b) el derecho a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las administraciones públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos;
- c) el derecho a obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de estos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento;
- d) el derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su comunidad autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta ley

(artículo 36 de la LRJPAC) y en el resto del ordenamiento jurídico;

- e) el derecho a formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución;
- f) el derecho a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento administrativo de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración pública;
- g) el derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar;
- h) el derecho al acceso a los registros y archivos de las administraciones públicas en los términos previstos en la Constitución y en esta ley (artículos 37 y 38 de la LRJPAC) u otras leyes;
- i) el derecho a exigir responsabilidades de las administraciones públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente.

Por lo que se refiere a los **deberes de los ciudadanos** en sus relaciones con las distintas administraciones públicas, entre los más importantes puede mencionarse el deber de colaborar con las instancias administrativas y el deber de comparecer cuando así esté legalmente previsto.

Respecto del deber de colaboración, el artículo 39 de la LRJPAC establece que los ciudadanos estamos obligados a facilitar a la Administración pública informes, inspecciones y otros actos de investigación solo en los casos previstos por la Ley.

Además, dicho deber se concreta en la obligación de los interesados en un procedimiento administrativo de facilitar a la Administración actuante los datos que permitan identificar a otros interesados que no hayan comparecido en el procedimiento, siempre que tales datos estén en conocimiento de aquellos.

En relación con el deber de comparecencia, el artículo 40 de la LRJPAC dispone que la comparecencia será obligatoria cuando así esté previsto en una norma con rango de ley.

En los casos en que proceda la comparecencia, la correspondiente citación hará constar expresamente el lugar, la fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla; así, por ejemplo, el deber de comparecencia en los exámenes presenciales. En este caso, la Administración pública, a solicitud del interesado, entregará certificación haciendo constar la comparecencia.

5. La participación ciudadana en la actividad administrativa

La Constitución española de 1978 supuso una importante integración Estado-sociedad en términos de participación democrática en las diversas instancias públicas del Estado y, asimismo, de participación de los ciudadanos en los procedimientos públicos o administrativos de toma de decisiones.

Más en concreto, según el artículo 23 de la CE:

"1. Los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

2. Asimismo, tienen el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes."

La participación de los ciudadanos en la actuación administrativa no se articula solo a través del acceso a las funciones y cargos públicos. También se materializa esta participación mediante la intervención de los particulares en los procedimientos administrativos que instruyen las distintas instancias públicas, la mayoría de las veces a través de asociaciones o corporaciones de defensa de determinados intereses colectivos.

Por ello, desde la aprobación de la Constitución viene siendo habitual encontrar en la legislación administrativa cauces expresos de participación de los ciudadanos en la actuación de las distintas administraciones públicas.

Glosario

- **CE:** Constitución española de 27 de diciembre de 1978.
- **LRJPAC:** Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Índice

MÓDULO 1

MÓDULO 2

Unidad 1

Unidad 2

Unidad 3

Unidad 4

Unidad 5

Unidad 6

Unidad 7

Portada

Créditos

Cubierta

Cuestiones conceptuales y transformaciones actuales(I)

Tema

Cuestiones conceptuales y transformaciones actuales

Contenido

1. Cuestiones clave: ¿Qué es Administración pública? ¿Qué es actuación administrativa? ¿Qué es Derecho Administrativo?

2. Límites y ámbito de aplicación del Derecho Administrativo.

Objetivos

Los objetivos específicos del estudio de esta unidad son:

- Introducir al estudiante en el uso de los conceptos de "Administración pública", "actuación administrativa" y "Derecho Administrativo".
- Saber qué se entiende por "Administración pública" a efectos legales.
- Identificar los distintos tipos de Administraciones públicas existentes en nuestro ordenamiento jurídico.
- Dar a conocer al alumno los rasgos generales de la actuación administrativa, congruentes con los principios y exigencias constitucionales.
- Descifrar mínimamente los límites y el ámbito de aplicación del Derecho Administrativo.

Desarrollo de la unidad / conceptos fundamentales

1. Cuestiones clave: ¿Qué es Administración pública? ¿Qué es actuación administrativa? ¿Qué es el Derecho Administrativo?

Las dificultades para definir qué es Administración pública y, por ende, qué es Derecho Administrativo, esto es, la tarea de descifrar el criterio de aplicación de esta rama del Derecho público, surgen de la inexistencia en nuestro ordenamiento jurídico de un concepto claro y preciso de lo que es

“Administración pública” [MIR PUIGPELAT (2003)]. La Constitución Española no incluye definición alguna, si bien establece que la Administración pública “sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho” (art. 103 CE) [[enlace con el texto del artículo 103 de la CE con todos sus apartados](#)]

Estos son, en concreto, los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier Administración pública. Dicho de otra manera, son las exigencias constitucionales de cualquier actuación administrativa: objetividad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y principio de legalidad.

El legislador, por su parte, tiende a enumerar las distintas Administraciones públicas a los estrictos efectos de determinar el ámbito de aplicación de la ley concreta. A tenor de la literalidad de los preceptos legales que se relacionan a continuación, puede afirmarse que el Derecho positivo, más que definiciones, introduce consideraciones a efectos legales de lo que se entiende por “Administración pública”. En otras palabras, determinadas entidades se consideran, a efectos de aplicación de una norma legal y el régimen jurídico por ella establecido, “Administración pública”.

Así, a tenor del artículo 2 LRJPAC:

“1. Se entiende a los efectos de esta Ley por Administraciones Públicas: a) La Administración General del Estado; b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas; c) Las Entidades que integran la Administración Local.

2. Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación”.

Por su parte, la LOFAGE señala en su Exposición de Motivos que resulta inaplazable racionalizar y actualizar la normativa dedicada a la tradicionalmente denominada “Administración Instrumental del Estado” o “Administración Institucional”. Así se opta, en primer lugar, por una denominación genérica, “Organismos Públicos”, que agrupa todas las Entidades de Derecho público dependientes o vinculadas a la

Administración General del Estado. La LOFAGE aclara acto seguido que, partiendo de este concepto general, "se distinguen después dos modelos básicos: Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales. Los primeros realizan actividades fundamentalmente administrativas y se someten plenamente al Derecho público; en tanto que los segundos realizan actividades de prestación de servicios públicos o producción de bienes susceptibles de contraprestación económica y, aun cuando son regidos en general por el Derecho privado, les resulta aplicable el régimen de Derecho público en relación con el ejercicio de potestades públicas y con determinados aspectos de su funcionamiento".

Asimismo, la LJCA, en lo que al concepto de Administración pública se refiere, establece que, respecto de la legislación anterior a 1978: "En primer lugar, era necesario actualizar el concepto de Administración pública válido a los efectos de la Ley, en atención a los cambios organizativos que se han venido produciendo y en conexión con lo que disponen otras leyes. También era imprescindible confirmar en ésta la sujeción al enjuiciamiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de actos y disposiciones emanados de otros órganos públicos que no forman parte de la Administración, cuando dichos actos y disposiciones tienen, por su contenido y efectos, una naturaleza materialmente administrativa. Sin intención de inmiscuirse en ningún debate dogmático -prosigue la Exposición de Motivos-, que no es tarea del legislador, la Ley atiende a un problema práctico, consistente en asegurar la tutela judicial de quienes resulten afectados en sus derechos o intereses por dichos actos y disposiciones, en casi todo semejantes a los que emanan de las Administraciones públicas".

La misma Exposición de Motivos de la LJCA sostiene a continuación que: "En segundo término, es evidente que a la altura de nuestro tiempo histórico el ámbito material de la Jurisdicción quedaría muy incompleto si aquella se limitara a enjuiciar las pretensiones que se deduzcan en relación con las disposiciones de rango inferior a la Ley y con los actos y contratos administrativos en sentido estricto. Lo que realmente importa y lo que justifica la existencia de la propia Jurisdicción Contencioso-Administrativa es asegurar, en beneficio de los interesados y del interés general, el exacto sometimiento de la Administración al Derecho en todas las actuaciones que realiza en su condición de poder público y en uso de las prerrogativas que como tal le corresponde. No toda la actuación administrativa, como es notorio, se expresa a través de reglamentos, actos administrativos o contratos públicos, sino que la actividad prestacional, las actividades negociables de diverso tipo, las inactividades u omisiones de actuaciones debidas expresan también la voluntad de la Administración, que ha de estar sometida en todo caso al imperio de la Ley. La imposibilidad legal de

controlarse mediante recursos contenciosos-administrativos estas otras manifestaciones de la acción administrativa, desde hace tiempo criticada, resulta ya injustificable, tanto a la luz de los principios constitucionales como en virtud de la crecida importancia cuantitativa y cualitativa de tales manifestaciones. Por eso la nueva Ley somete a control de la Jurisdicción la actividad de la Administración pública de cualquier clase que esté sujeta al Derecho Administrativo, articulando para ello las acciones procesales oportunas”.

Por todo ello, según el artículo 1º de la LJCA:

“Se entenderá a estos efectos por Administraciones Públicas:

a) La Administración General del Estado. B) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas. C) Las Entidades que integran la Administración Local. D) Las Entidades de Derecho Público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales”.

Del sucinto repaso de la legislación administrativa vigente cabe concluir que no existe un concepto legal de Administración pública, excepto en lo que se refiere a la Administración territorial, cuya organización se encuentra establecida expresamente en la Constitución Española [\[enlace con los artículos 137, 140, 141, 143 de la Constitución Española\]](#). El resto de Administraciones públicas, del fenómeno administrativo por decirlo de otra manera, es una consideración legal a efectos de la aplicación de un concreto régimen jurídico-público, en el que parece existir como común denominador la “materia administrativa”: el ejercicio de prerrogativas, potestas y funciones públicas.

En definitiva, pues, la legislación vigente relativa al régimen jurídico de la Administración pública y, más claramente, la legislación relativa a la jurisdicción contencioso-administrativa, parece recuperar una concepción objetiva y funcional de lo que se entiende por “Administración pública” y, con ello, del Derecho Administrativo contemporáneo. Por ello se impone la aplicación del Derecho Administrativo a aquellas organizaciones jurídicas que ejercen ámbitos de poder público, identificado este ámbito con las expresiones legales “prerrogativas públicas”, “funciones públicas” o “potestades públicas”. Es, en suma, el ejercicio de potestades administrativas lo que en términos estrictos puede identificarse como “actividad administrativa” y, por ello, el criterio clave para la aplicación del Derecho Administrativo.

2. Límites y ámbito de aplicación del Derecho Administrativo.

Ahora bien. La concepción objetiva y funcional del Derecho Administrativo aquella que entiende la Administración y el ordenamiento jurídico aplicable a la misma a través de la idea de función o actividad administrativa- no es, ni ha sido tampoco, la concepción mayoritaria de la dogmática española.

Gran parte de los autores españoles defienden la denominada "concepción orgánica" del Derecho Administrativo y centran su interés ya no en la función administrativa sino en la propia Administración pública, entendida como un complejo orgánico que se ubica dentro del Poder Ejecutivo. Más en concreto, la tesis doctrinal mayoritaria hasta el momento es la conocida como "tesis subjetiva o estatutaria" del Derecho Administrativo, cuya extraordinaria formulación se debe al profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. La concepción estatutaria del Derecho Administrativo identifica el objeto de esta rama del Derecho público como el conjunto de normas y principios que regulan la actuación y la organización de las Administraciones públicas. Esto es, el Derecho Administrativo es el Derecho propio de las Administraciones públicas en cuanto personas jurídicas, en cuanto grupos de personas jurídicas singulares que escapan de las reglas del Derecho común o general.

El impacto y la influencia en nuestro ordenamiento jurídico de las tesis orgánicas y subjetivas -y, en especial, de la tesis estatutaria- son indiscutibles. Sin embargo, a partir de la Constitución Española de 1978, y con ella, de las nuevas bases constitucionales de la Administración pública, empiezan a renovarse las críticas hacia tales criterios de aplicación del Derecho Administrativo. Tales críticas se ensalzan, además, por otras realidades emergentes, entre las que cabe destacar la progresiva actuación de las Administraciones públicas sometida al Derecho privado - fenómeno conocido como "huida del Derecho Administrativo"-; la constatación de que determinados órganos constitucionales realizan asimismo actividad administrativa pese a no formar parte de la organización administrativa; y la participación de los ciudadanos en los procedimientos administrativos de toma de decisiones.

En la actualidad, por lo demás, se suman otras realidades que conllevan no pocas rectificaciones de las tesis subjetivas del Derecho Administrativo, entre las que resaltan la colaboración privada con la actuación administrativa [GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (1997)] y el ejercicio privado de funciones públicas [CANALS AMETLLER (1999)]. De hecho, como ha sido unánimemente admitido por la doctrina iuspublicista, el concepto de Derecho Administrativo es fruto de la evolución histórica

Como ya se ha señalado en el apartado anterior, la legislación administrativa vigente tiende asimismo a una clara rectificación de la tesis estatutaria del Derecho Administrativo a favor de la tesis objetiva y funcional. Botón de muestra es la LJCA que, en su artículo 1, dispone que la jurisdicción contencioso-administrativa conoce no sólo de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo sino también de las pretensiones que se deduzcan en relación con: " a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo. B) Los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial y la actividad administrativa de los órganos de gobierno de los Juzgados y Tribunales en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial. C) La actuación de la Administración electoral, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General".

Otras competencias específicas de la Jurisdicción contencioso-administrativa relacionadas con dicho concepto funcional u objetivo de Administración Pública que parece desprenderse de la LJCA se encuentran relacionadas en el artículo 2º, según el cual: "El orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con: a) La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuera la naturaleza de dichos actos. B) Los contratos administrativos y los actos de preparación y adjudicación de los demás contratos sujetos a la legislación de contratación de las Administraciones Públicas. C) Los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho Público adoptados en el ejercicio de funciones públicas. D) Los actos administrativos de control o fiscalización dictados por la Administración concedente, respecto de los dictados por los concesionarios de los servicios públicos que impliquen el ejercicio de potestades administrativas conferidas a los mismos, así como los actos de los propios concesionarios cuando puedan ser recurridos directamente ante este orden jurisdiccional de conformidad con la legislación sectorial correspondiente. E) La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de

relación de que derive no pudiendo ser demandadas aquéllas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social”.

Bibliografía específica

- CANALS AMETLLER, D.: “La jurisprudencia ante el ejercicio privado de la función pública de control técnico por razones de seguridad”, *Revista del Poder Judicial*, núm. 56, 1999.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: “El desarrollo de una idea de colaboración en el Derecho Administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 94, 1997.
- MIR PUIGPELAT, O.: “El concepto de Derecho administrativo desde una perspectiva lingüística y constitucional”, *Revista de Administración Pública*, núm. 162, 2003.

Enlaces

www.lamoncloa.es

www.poderjudicial.es/tribunalsupremo/

Glosario

- **CE:** Constitución española de 27 de diciembre de 1978.
- **LJCA:** Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- **LRJPAC:** Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.
- **LOFAGE:** Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Cuestiones conceptuales y transformaciones actuales(II)

Tema

Cuestiones conceptuales y transformaciones actuales

Contenido

- 1. Globalización y derecho administrativo. La globalización del derecho ambiental**
- 2. La influencia del derecho comunitario en el ordenamiento administrativo**
- 3. Nuevas tecnologías y derecho administrativo. La Administración electrónica**
- 4. El derecho administrativo ante la inmigración y la multiculturalidad**

Objetivos

Los objetivos específicos del estudio de esta unidad son:

- Dar a conocer al alumno las transformaciones actuales más importantes que se están operando en el derecho administrativo y que son consecuencia de transformaciones sociales paralelas, entre ellas la globalización, el uso de las nuevas tecnologías y la inmigración.
- Destacar la influencia del derecho comunitario en la normativa administrativa interna.
- Introducir al estudiante en las modificaciones más importantes que surgen de la relación de las administraciones públicas y el derecho administrativo con el uso de las nuevas tecnologías e Internet.

Desarrollo de la unidad / conceptos fundamentales

1. Globalización y derecho administrativo. La globalización del derecho ambiental

En términos generales, la globalización se define como el proceso de desnacionalización de los mercados, las leyes y la política, en el sentido de

interrelacionar pueblos e individuos al margen de cualquier frontera natural o artificial. La globalización económica y la tecnológica, emblemas del fenómeno globalizador, responden a una realidad social de carácter asimismo global: la desterritorialización. Por ello, la globalización parece comportar una pérdida de soberanía de los Estados a favor de importantes segmentos socioeconómicos.

La globalización no es, por lo demás, un fenómeno único. Existen manifestaciones de globalización en diversos sectores y diferentes áreas: la económica, la cultural, la tecnológica y la de la información y comunicación, por ejemplo. Otras globalizaciones o áreas globalizadas son, por citar algunas más, la ecológica o medioambiental, la de las enfermedades –piénsese en el sida como “enfermedad global”- y, como área, por desgracia más recientemente inmiscuida en el fenómeno de la globalización, a partir del 11-S de 2001 y del 11-M de 2004, el terrorismo.

También los movimientos de solidaridad pueden considerarse desde una perspectiva global –“solidaridad global”-, como es el caso de las ONG que actúan a lo largo y ancho del planeta.

Por ello, la globalización como conjunto de fenómenos económicos no constituye el todo de la globalización. Es más, cada una de estas globalizaciones o manifestaciones sectoriales de la globalización se desarrolla y avanza a distinta velocidad. Parece ser un error, en definitiva, erigir la globalización económica y financiera como la que las engloba a todas, pese a ser esta, sin duda, la más visible y la que mayor influencia puede tener sobre otras (Auby, 2001).

Al margen de las trascendencias económicas, sociales y culturales de la globalización, debe repararse también en las consecuencias de este fenómeno –y en cómo se manifiestan- en el derecho y en las disciplinas jurídicas. La globalización y sus distintas modalidades constituyen un nuevo y difícil reto para el derecho. Este fenómeno conlleva –y conllevará más aún en un futuro próximo- transformaciones sustanciales en el derecho como sistema general y, sobre todo, en los ordenamientos jurídicos internos de los distintos Estados, así como en las respectivas estructuras y procedimientos de garantía de tales ordenamientos.

Solo dos ejemplos:

1. La transformación que está sufriendo el concepto mismo de *Estado* y de sus funciones nucleares, entre ellas la creación de derecho y, más concretamente, de su exclusividad en la producción jurídica. Sobre ello, sobre las dos tensiones o dinámicas esenciales que emergen con la llamada “globalización del derecho” o “globalización jurídica”, véase Auby (2001).

2. La creación de instituciones internacionales encargadas de garantizar el cumplimiento de sistemas jurídicos nacionales e internacionales; piénsese, por ejemplo, en la creación del Tribunal Penal Internacional (*International Criminal Court*). Precisamente el campo de los derechos humanos es un campo propicio para la aparición de mecanismos e instituciones jurídicas globales. El surgimiento de un derecho penal

internacional y de un sistema de justicia penal internacional son, pues, ejemplos paradigmáticos de este proceso de globalización del derecho.

A continuación, sin embargo, es necesario adentrarnos en las repercusiones que para las Administraciones públicas, y en especial para el derecho administrativo, tiene el fenómeno globalizador.

La pregunta que habitualmente se plantea en torno a la relación entre Estado y globalización es si es cierto que los Estados están perdiendo poder con la expansión de este fenómeno. Existen tesis opuestas a este respecto que, pese a su interés, no vamos a reproducir aquí. Solo cabe subrayar la redefinición del papel del Estado, que sí se está dando ante la globalización y que conlleva, a su vez, la redefinición de la Administración pública y sus estructuras.

Las instancias públicas son las que se ven más directamente afectadas. En opinión de Auby (2001), la globalización, por un lado, impone a los distintos aparatos públicos nacionales una serie de obligaciones de adaptación, y por el otro, "provoca cada vez más una 'complejificación' y una 'desjerarquización' de los aparatos públicos", con lo cual se establecen diversos niveles de gobierno público que se van superponiendo a los niveles clásicos. De esta forma, las relaciones entre los distintos niveles de gobierno –mundial, supranacional, nacional, regional y local- no son relaciones de encaje jerárquico, sino más bien de descentralización funcional entre las distintas entidades administrativas y territoriales.

Por otra parte, puede afirmarse que el derecho ambiental es la parte del derecho administrativo que está experimentando las más relevantes transformaciones al hilo de la globalización. El derecho ambiental está sometido a un proceso de globalización por la misma globalización que los riesgos del progreso presentan para el medio ambiente y para los recursos naturales. Y en consecuencia, la protección del medio ambiente y de los recursos naturales –algunos de ellos ya considerados escasos- ha dejado de ser una función exclusiva de los Estados. Ningún Estado nacional se encuentra hoy en condiciones, por sí mismo, de combatir con éxito los preocupantes fenómenos, por ejemplo, de la deforestación, de la desertización o de la contaminación atmosférica, que no conoce fronteras. Por ello, las instituciones jurídicas tendentes a la tutela del medio ambiente, así como las técnicas e instrumentos de control y garantía en este ámbito, se establecen como instancias supranacionales e internacionales. El medio ambiente se considera un bien jurídico global y demanda actuaciones asimismo globales.

Una de las principales muestras de este interés global por la protección del medio ambiente es el Protocolo de Kioto, cuya necesidad fue adoptada por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en diciembre de 1997, y ratificada por la Unión Europea en abril de 2002. El Protocolo de Kioto establece el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en los países industrializados un 5% por debajo de los niveles de 1990. Dicho objetivo debe alcanzarse en el promedio de las emisiones que se realicen en el período 2008-2012, y para lograrlo establece una serie de políticas, la más conocida de las cuales es el comercio internacional de emisiones o derechos de emisión.

De forma resumida, la política de las "cuotas de contaminación" o "derechos de emisión de gases con efecto invernadero" conllevará que las industrias europeas -en la región que Europa constituye en el mundo globalizado- puedan seguir contaminando la atmósfera siempre que sean titulares de derechos de emisión, asignados por los respectivos Estados miembros de la Unión Europea. Una vez realizada esta asignación, las industrias de un mismo Estado miembro, o de otro Estados miembro de la Unión, podrán intercambiarse entre sí sus derechos o cuotas de contaminación en un "mercado" europeo organizado y supervisado por las instancias estatales y comunitarias. Se tratará, en resumidas cuentas, del intercambio de los "excedentes" de contaminación entre las empresas contaminantes por el hecho de haber reducido sus emisiones con efecto invernadero. Es más, las industrias deberán acreditar periódicamente, ante sus respectivos Estados, que sus niveles de emisión estaban habilitados por los derechos de emisión de los que eran titulares; en caso contrario, podrán ser sancionadas.

Dicho sistema está regulado en el ámbito comunitario por la Directiva 2003/87/CE, de 13 de octubre de 2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un régimen para el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad, y por la Decisión 280/2004/CE, de 11 de febrero de 2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y para la aplicación del Protocolo de Kioto.

En nuestro ordenamiento jurídico nacional, el sistema se establece por el Real decreto ley 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regula el régimen del comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, y por el Real decreto 1866/2004, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión 2005-2007.

2. La influencia del derecho comunitario en el ordenamiento jurídico-administrativo

Desde la entrada de España en la actual Unión Europea, la influencia del derecho comunitario en la legislación administrativa ha sido una constante. Muestra de ello es la introducción, en nuestro ordenamiento jurídico, de nuevas categorías que, en lo esencial, sustituyen las tradicionales de nuestro sistema legal: así sucede, por ejemplo, con el clásico concepto de servicio público, que en los últimos tiempos es sustituido por las nociones de 'servicio de interés general', 'actividad privada económica de interés general' u 'obligación de servicio público'.

Por otra parte, la influencia del derecho comunitario está llevando también consigo una paralela modificación de la técnica legislativa: la legislación administrativa es cada vez más una legislación de carácter programático,

con la fijación de objetivos, más que el establecimiento de regulaciones concretas y cerradas, en consonancia con el contenido propio de las directivas comunitarias en muchas ocasiones.

En síntesis, el proceso de integración propiciado por la creación de la Unión Europea se está traduciendo, en el plano jurídico, en un progresivo proceso de europeización de los derechos de los Estados miembros [*normativa comunitaria*]. Este fenómeno de creciente europeización, referible a todas las disciplinas jurídicas, lo está sufriendo especialmente el derecho administrativo.

La incidencia del derecho comunitario en los ordenamientos de los Estados miembros de la Unión Europea plantea, en concreto, el problema de la determinación de las repercusiones de este derecho comunitario sobre los derechos administrativos estatales y, sobre todo, la polémica cuestión acerca de la posibilidad de un derecho administrativo europeo. Las posturas doctrinales ante la posible existencia de un derecho administrativo europeo son muy dispares. En primer lugar, un gran número de autores no esconden su escepticismo ante este. Así, por ejemplo, se critica la mutabilidad de ese pretendido derecho administrativo europeo y la dificultad de reconducir a la unidad las premisas jurídicas básicas. Con todo, en el plano doctrinal parece mayoritaria una actitud favorable al derecho administrativo europeo. De él se dice que es un derecho todavía en formación o en evolución. Y ello a pesar de que constituye ya una realidad presente el impacto del derecho comunitario en los ordenamientos administrativos nacionales, como antes se ha señalado.

No falta tampoco quien eleve esta repercusión del derecho comunitario en los ordenamientos estatales y, en concreto, la existencia del derecho administrativo europeo, a la condición de factor determinante de la crisis de los derechos administrativos nacionales. Y desde luego, de la concepción subjetiva y estatutaria del derecho administrativo que circunscriba su objeto únicamente a la Administración nacional y a las normas procedentes del Estado.

Lo que en todo caso es necesario subrayar en relación con el derecho comunitario y las implicaciones que tiene para el derecho administrativo de los Estados miembros de la Unión Europea es, más concretamente, la objetivación del concepto de Administración pública, y por ende del derecho administrativo, que el derecho europeo, y asimismo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, está consagrando. Botón de muestra de esta afirmación es el criterio funcional o material en el ámbito de la contratación pública que el derecho comunitario parece haber sentado como determinante de la aplicación de las reglas de derecho administrativo.

3. Nuevas tecnologías y derecho administrativo. La Administración electrónica

El derecho administrativo se está viendo también fuertemente afectado por las nuevas tecnologías y por las transformaciones actuales que surgen de la llamada sociedad de la información. Las Administraciones públicas, como los ciudadanos, se están incorporando a dicha sociedad y al uso de los instrumentos que las nuevas tecnologías ponen a su disposición. La mayoría de las Administraciones públicas y sus organismos ya están presentes en Internet con información sobre su propia organización, estructura, funciones y servicios. Informan a través de sus páginas web de los procedimientos administrativos de los que son competentes o de su normativa de aplicación.

Pueden asimismo consultarse convocatorias públicas, iniciarse procedimientos administrativos e informarse sobre el estado de la tramitación de ciertos expedientes administrativos: así, por ejemplo, la presentación de declaraciones tributarias por Internet, la información sobre el estado de la devolución del IRPF en la Agencia Tributaria, o el formulario de solicitudes de orden de protección en materia de violencia de género [www.justicia.es].

Las nuevas tecnologías están también afectando de lleno los aspectos formales de la actuación de las Administraciones públicas, del procedimiento administrativo y de los trámites que lo componen. Así, la llamada simplificación del procedimiento en muchos sectores de intervención pública constituye una mutación formal de la actividad administrativa ante la revolución que suponen las nuevas tecnologías. Puede afirmarse que las nuevas tecnologías y los instrumentos que ponen a manos de la Administración ayudan a la simplificación de las relaciones de los ciudadanos con los órganos administrativos.

Concretamente, el artículo 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), relativo a la incorporación de medios técnicos establece que:

“1. Las Administraciones públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las leyes.

2. Cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispongan las Administraciones públicas, los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos con respecto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento.

3. Los procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la

competencia por el órgano que la ejerce.

4. Los programas y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por las Administraciones públicas para el ejercicio de sus potestades, habrán de ser previamente aprobados por el órgano competente, quien deberá difundir públicamente sus características.

5. Los documentos emitidos, cualesquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones públicas, o los que estas emitan como copias originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por esta u otras Leyes”.

A partir de estas previsiones, entre otras, el legislador, en la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, introdujo -con un claro objetivo de impulsar la Administración electrónica - un nuevo apartado 3 en el art. 59 de la

LRJPAC: 

“Para que la notificación se practique utilizando medios telemáticos se requerirá que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o consentido expresamente su utilización, identificando además la dirección electrónica correspondiente, que deberá cumplir con los requisitos reglamentariamente establecidos. En estos casos, la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales en el momento en que se produzca el acceso a su contenido en la dirección electrónica. Cuando, existiendo constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica, transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada con los efectos previstos en el siguiente apartado, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso”.

Concretamente, los requisitos de las notificaciones telemáticas se regulan en el [Real decreto 209/2003](#), de 21 de febrero, sobre los requisitos y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de los medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos.

Otra normativa que hay que tener presente es, por ejemplo, el Decreto 324/2001, de 4 de diciembre, relativo a las relaciones entre los ciudadanos y la Administración de la Generalitat de Cataluña a través de Internet.

4. El derecho administrativo ante la inmigración y la multiculturalidad

Otro de los frentes que, a raíz de los cambios que la sociedad está sufriendo en las últimas décadas, parecen presentarse ante las Administraciones públicas, y por ello ante el derecho administrativo, es la inmigración.

Constatado que la migración es un fenómeno inevitable en el moderno orden social, en el plano nacional de los Estados es necesario diseñar políticas, procedimientos y medidas respecto a la admisión y trato que debe darse a los extranjeros. En el plano nacional, el Estado social receptor de inmigrantes debe formular políticas sociales con fines de empleo, y asimismo, tomar en consideración los elementos clave de integración, como la familia y el acceso integral y no discriminatorio a la educación; sin duda este último es un elemento esencial de la integración social y multicultural.

Como es sabido, por lo demás, con la aprobación de la [Ley orgánica 4/2000](#), de 11 de enero, sobre derechos y obligaciones de los extranjeros en España y su integración social –modificada por [Ley orgánica 14/2003](#), de 20 de noviembre–, el derecho de extranjería ha alcanzado una dimensión extraordinaria que se proyecta en el derecho administrativo, en la actuación de nuestras Administraciones públicas y en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Son, en concreto, los servicios públicos sociales y la educación los sectores públicos que más directamente se encuentran afectados por los flujos migratorios.

Pero no solo la Administración del Estado debe implicarse ante el fenómeno migratorio. También las comunidades autónomas y las Administraciones locales, en el ejercicio de sus respectivas competencias, tienen un amplio margen de actuación.

El impacto del fenómeno migratorio en el ámbito de las Administraciones locales forma una realidad que no puede ser ignorada y que requiere una atención específica. En este sentido, el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de marzo de 2001, que aprobó el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Inmigración en España [[BOE núm. 101](#), de 27 de abril de 2001] reconoce dicha realidad en los siguientes términos:

“Las comunidades autónomas y la Administración local tienen atribuidas competencias en materias claves para la integración de los inmigrantes en la sanidad, servicios y prestaciones sociales, viviendas, educación y

cultura, por lo que se articularán mecanismos de actuación coordinada y de colaboración en todas estas materias”.

Por consiguiente, la coordinación y la colaboración interadministrativa son fundamentales en la actuación pública relacionada con la inmigración y los movimientos sociales que conlleva, si bien las Administraciones locales, con los escasos recursos económicos, técnicos y materiales de que disponen, son las instancias públicas que en la actualidad están aplicando, en su mayor parte, la legislación sobre inmigración.

Bibliografía específica

- AUBY, J.B.: “Globalización y descentralización”, *Revista de Administración Pública*, núm. 156, 2001.

Bases constitucionales del derecho administrativo. La administración pública en el estado social y democrático de derecho (I)

Tema

Bases constitucionales del derecho administrativo. La administración pública en el estado social y democrático de derecho

Contenido

1. Administración pública y Estado de Derecho:

1.1. La posición de la Administración ante la Ley: el principio de legalidad

1.2. Manifestación del principio de legalidad: las potestades administrativas

1.3. Clases de potestades administrativas: discrecionales y regladas

Objetivos

- Remarcar la posición de la Administración pública en el Estado de Derecho y ante la Ley.
- Dar a conocer al alumno el concepto de potestad administrativa y su vínculo con el principio de legalidad.
- Diferenciar las potestades administrativas discrecionales de las potestades administrativas regladas.

Desarrollo de la unidad / conceptos fundamentales

1. Administración pública y Estado de derecho

1.1. La posición de la Administración ante la ley: el principio de legalidad

La Constitución española de 1978 establece una serie de principios básicos que enmarcan la organización, la actividad y el funcionamiento de las Administraciones públicas. En concreto, tales principios surgen de las cláusulas genéricas relativas al Estado que se establecen en los primeros

artículos de la norma fundamental  [preámbulo y artículos 1 y 2 de la Constitución española]:

- cláusula de Estado de derecho
- cláusula de Estado democrático
- cláusula de Estado social
- cláusula de Estado autonómico

La cláusula de Estado de derecho (art. 1 CE) tiene, desde la perspectiva de la Administración pública, las siguientes implicaciones:

1. El sometimiento del poder ejecutivo y de la Administración pública a la ley, tal como establecen el artículo 97 CE:

“El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.”

y el artículo 103.1 CE:

“La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.”

2. El control judicial de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación administrativa, según establece el artículo 106.1 CE:

“Los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.”

3. El principio de responsabilidad patrimonial de la Administración pública, a tenor del artículo 106.2 CE:

“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.”

4. La reserva de ley en materia de régimen jurídico de la función pública, según el artículo 103.3 CE:

“La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho de sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.”



En síntesis, como poder público, la Administración pública en el Estado de derecho se encuentra sometida a los principios constitucionales que enumera el texto fundamental en el artículo 9.3:

“La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.”

Por lo que se refiere al origen mismo del principio de legalidad, cabe subrayar que este principio constituye una de las bases fundamentales del Estado de derecho, desde su nacimiento en el siglo XVIII a partir de los postulados de las revoluciones liberales.

La instauración del Estado liberal de derecho fue fruto de una serie de movimientos revolucionarios que afectaron casi todos los países occidentales. Entre aquellos movimientos destaca la Revolución Francesa de 1789, en la que se formularon la mayoría de los grandes principios sobre los que se estructuraría el Estado liberal: soberanía nacional, división de poderes, libertad económica, principio de legalidad y derechos fundamentales de los ciudadanos. En términos jurídicos, el principio de legalidad se encuentra reconocido en los textos constitucionales franceses de la primera etapa revolucionaria.

En el último tercio del siglo XIX, los principios liberales están ya plenamente asumidos en la Europa occidental. Sin embargo, los distintos acontecimientos bélicos de la primera mitad del siglo XX conllevan, con posterioridad, importantes y sustanciales transformaciones del Estado: el clásico Estado liberal de derecho se convierte en el moderno Estado social y democrático de derecho.

En términos generales, el principio de legalidad expresa el sometimiento necesario del poder público a la norma general emanada de la soberanía popular representada en el Parlamento estatal o Cortes Generales  [www.congreso.es/] y en los parlamentos o asambleas legislativas autonómicas  [www.parlament-cat.es/].

En términos más concretos, para la Administración pública –como aparato público establecido para servir los intereses generales- supone que su funcionamiento y actuación están sometidos a la ley y al derecho (art. 103.1 CE). Entre nosotros, dicha afirmación significa que la actuación administrativa está subordinada a la totalidad del ordenamiento jurídico: Constitución española, leyes estatales y autonómicas, disposiciones normativas con rango de ley (reales decretos ley y decretos legislativos), tratados internacionales y derecho comunitario, así como a las normas generales y reglamentos dictados por la propia Administración. Toda actividad administrativa es, en consecuencia, susceptible de ser valorada respecto al derecho, es decir, respecto a la totalidad del ordenamiento jurídico vigente.

En suma, para la Administración pública el principio de legalidad implica una vinculación al ordenamiento en su conjunto, con independencia del rango de la norma jurídica.

Por otra parte, la vigencia del principio de legalidad impone la existencia de un conjunto de mecanismos de control, mediante los cuales quede asegurado de forma eficaz dicho sometimiento de la Administración pública a la ley y al Derecho. Por ello, el ya citado artículo 106.1 CE establece la competencia del poder judicial, de los jueces y tribunales para controlar jurisdiccionalmente la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa.

1.2. Manifestación del principio de legalidad: las potestades administrativas

La manifestación fundamental del principio de legalidad administrativa se traduce en que la Administración pública solo es titular de las potestades atribuidas por norma legal. En otras palabras, la Administración pública requiere para su actuación una habilitación legal previa. La doctrina administrativista española –encabezada por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA- se refiere a esta vinculación como “vinculación positiva” de la Administración a la ley.


Dicha vinculación se exige en todo caso para las potestades administrativas denominadas ablatorias, es decir, aquellas que pueden limitar la libertad o los derechos de los ciudadanos.

Sin duda alguna, en materia de sanciones administrativas es donde el principio de legalidad se expresa con carácter absoluto. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas

y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), que contiene los principios que rigen la potestad sancionadora, dispone expresamente en su artículo 127 que:

“1. La potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este Título.

2. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario [...]”.

Por lo que se refiere a la tipificación de infracciones y sanciones administrativas, el artículo 129 de la LRJPAC remite asimismo al principio de legalidad  [Sentencia del Tribunal Constitucional 75/2002], es decir, a la vinculación de la Administración a lo establecido por la norma legal:

“1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones por una Ley.

Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves.


2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por Ley.

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

1.3. Clases de potestades administrativas: discrecionales y regladas

Como se ha dicho, la ley atribuye potestades a la Administración, esto es, facultades de actuación o, en otras palabras, la habilita para actuar

confiriéndole poderes jurídicos. De este modo, toda actuación administrativa se presenta como ejercicio de un poder atribuido por una ley previa y por ella delimitado.

En suma, sin la atribución legal previa de potestades la Administración pública no podría actuar. Es más, en tanto las potestades administrativas son conferidas por el ordenamiento jurídico, son inalienables, intransmisibles e irrenunciables  [véase el artículo 12 de la LRJPAC].

El ordenamiento jurídico atribuye a la Administración un abanico de potestades públicas (potestad reglamentaria, potestad sancionadora, potestad expropiatoria, potestad certificante, etc.) que la doctrina acostumbra a clasificar atendiendo a criterios distintos. Sin embargo, aquí se hará únicamente referencia a la distinción –no siempre fácil– entre potestades regladas y potestades discrecionales.

Si bien la atribución expresa de las facultades administrativas por la ley es una fórmula aplicable a todos los casos, existe una distinción en el modo en que dicha atribución se realiza.

Por una parte, la ley puede determinar detalladamente todas y cada una de las condiciones del ejercicio de la concreta potestad, de modo que el supuesto legal y la realidad de los hechos ante la que aquella se ejercerá no admita margen alguno de discrecionalidad o maniobra por parte de la Administración. Así, por ejemplo, la liquidación de un tributo, la jubilación por edad de un funcionario, la emisión de un certificado o el otorgamiento de una autorización. En estos casos nos encontramos ante potestades claramente regladas en todos sus aspectos.

Por el contrario, la ley puede por otra parte delimitar y conceder una potestad en favor de la Administración, dejando algunas de las condiciones de ejercicio de dicha facultad a la apreciación subjetiva de la Administración que la ejerza. Así, por ejemplo: fijación del *quantum* de una subvención, determinación del contenido de una norma reglamentaria o de un plan urbanístico.

El ejercicio de las potestades regladas reduce la Administración a una simple constatación del supuesto de hecho legalmente descrito y a la aplicación de las determinaciones de la norma legal al caso concreto. Se trata de un proceso aplicativo automático de la ley.

En el proceso aplicativo de la ley que confiere la potestad discrecional, por el contrario, se da entrada a la estimación subjetiva de la Administración, a cierto margen de discrecionalidad administrativa y, más concretamente, al margen de discrecionalidad que la misma ley permite, pues discrecionalidad no significa plena libertad de la Administración ante la norma legal.

Bibliografía específica

- BELADÍEZ ROJO, M.: "La vinculación de la Administración al derecho", *Revista de Administración Pública*, núm. 153, 2000.

Bases constitucionales del derecho administrativo. La Administración pública en el Estado social y democrático de derecho (II)

Tema

Bases constitucionales del derecho administrativo. La Administración pública en el Estado social y democrático de derecho.

Contenido

1. Administración pública y Estado de derecho:

1.1. La posición de la Administración ante los tribunales: principio de autotutela y control judicial de la actuación administrativa

1.2. El principio de responsabilidad patrimonial de la Administración

2. Administración pública y Estado democrático

3. Administración pública y Estado social: principios constitucionales.

Objetivos

- Dar a conocer al alumno cuál es la posición de la Administración pública ante los tribunales y cómo se articula el control judicial de la actuación administrativa.
- Destacar el principio constitucional de responsabilidad patrimonial de la Administración pública.
- Introducir al estudiante en las nociones constitucionales de Estado democrático y Estado social.

Desarrollo de la unidad / Conceptos fundamentales:

1. Administración pública y Estado de derecho

1.1. La posición de la Administración ante los tribunales: principio de autotutela y control judicial de la actuación administrativa

Como se ha indicado en la unidad 3, en el Estado de derecho el control judicial de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación administrativa se encomienda a los tribunales (art. 106.1 CE).

Ahora bien, la posición de la Administración pública ante los tribunales difiere de la posición de los particulares ante aquellos.

Ante un litigio concreto, los ciudadanos deben recurrir necesariamente a los jueces para que estos establezcan cuál es la solución jurídica correcta al conflicto de intereses o derechos en juego. Y ello porque los ciudadanos son iguales ante el ordenamiento jurídico y ninguno puede imponer su criterio o su derecho a otro. Es decir, solo los jueces y tribunales pueden solucionar los litigios y conflictos de intereses que surjan entre los particulares, no pudiendo estos unilateralmente declarar un derecho a su favor.

Además, ante el eventual incumplimiento de una resolución o sentencia judicial, el ciudadano perjudicado tampoco ostenta ninguna facultad de actuación directa contra el incumplidor. El perjudicado deberá acudir nuevamente ante los tribunales para que estos hagan cumplir coactivamente lo establecido en la sentencia incumplida.

Los jueces y tribunales ejercen una función declarativa en el primer supuesto, y una función ejecutiva en el segundo, ambas inherentes al ejercicio de la función judicial o jurisdiccional que ostentan.

Estas funciones declarativa y ejecutiva que corresponden al poder judicial en las relaciones con los ciudadanos, cuando se trata de las Administraciones públicas son sustituidas, en una primera instancia, por la propia actuación de las Administraciones.

En otras palabras, en las relaciones entre los ciudadanos y la Administración pública, esta puede, en un primer momento y sin acudir a los tribunales, decidir unilateralmente sobre el conflicto de intereses que surja entre ella y los ciudadanos. De esta forma, como poder público que es, la Administración, sin perjuicio del posterior control judicial de su actuación, puede declarar de manera eficaz lo que jurídicamente entiende correcto, pudiendo incluso acordar su ejecución coactivamente. Tales potestades administrativas se denominan potestades de autotutela: de autotutela declarativa y de autotutela ejecutiva.

La Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), en los [artículos 56, 57](#)


[enlace 1] y 94 [enlace 2], establece la ejecutoriedad de los actos administrativos: con carácter general, los actos administrativos se presumen válidos, tienen efectos desde la fecha en que se dictan y son inmediatamente ejecutivos.

En otros términos, la Administración pública, a través de los actos y resoluciones administrativas manifiesta su voluntad, declara lo que entiende acorde a derecho y sus declaraciones producen efectos jurídicos inmediatos, salvo las excepciones establecidas por ley.

Sobre la base de la autotutela administrativa, el acto administrativo es título jurídico suficiente para la ejecución de la decisión administrativa por parte de los ciudadanos obligados por aquella o por parte de la Administración pública en caso de incumplimiento de aquellos, sin que medie la intervención de las instancias judiciales. Así, a tenor del artículo 93 de la LRJPAC:

“1. Las Administraciones públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico.


2. El órgano que ordene un acto de ejecución material de resoluciones estará obligado a notificar al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa”.

En caso de que el particular obligado a ejecutar el contenido de un acto o resolución administrativa incumpla su obligación, la Administración pública está facultada para actuar en virtud del principio de autotutela ejecutiva, es decir, mediante los medios de ejecución forzosa que prevé la LRJPAC en los [artículos 96 y siguientes](#) : apremio sobre el patrimonio, ejecución subsidiaria, multa coercitiva o compulsión sobre las personas.

Cabe remarcar, por último, que en todo caso la legalidad del ejercicio de las potestades de autotutela declarativa y ejecutiva será controlable por los jueces y tribunales, a tenor del control judicial de la actuación administrativa que prescribe el citado artículo 106 de la Constitución.

1.2. El principio de responsabilidad patrimonial de la Administración

Según establece el artículo 106.2 CE, los ciudadanos, en los términos establecidos por la ley, tienen derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

La Constitución española establece, pues, el principio de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, salvo en los casos de fuerza mayor y en los términos establecidos por la ley. En concreto, dichos términos se encuentran recogidos, en la actualidad, en la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC) de 1992, y en especial, en los artículos [139-146](#) 

Las notas generales del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, y de sus autoridades y demás personal a su servicio, son las siguientes:


- responsabilidad de carácter objetivo: la Administración responde por el funcionamiento normal y anormal de los servicios públicos, con independencia de la concurrencia del elemento "culpa" en el supuesto de hecho concreto;
- el daño alegado debe ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas;
- solo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que este no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley;
- en todo caso debe existir una relación de causalidad entre la actuación administrativa y la lesión producida al particular.

Asimismo, hay que hacer hincapié en el principio constitucional de garantía patrimonial que rige la actuación de las Administraciones públicas y, más concretamente, la actuación administrativa que incide en la esfera patrimonial de los particulares.

El principio de garantía patrimonial implica el derecho de los ciudadanos a mantener la integridad de su patrimonio ante eventuales privaciones singulares por parte de los poderes públicos. Dicho principio constitucional se concreta en el artículo 33.3 de la CE:

"Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante

la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”.


En consecuencia, desde la perspectiva de la propiedad privada, dicha garantía patrimonial implica, por una parte, que cualquier actuación administrativa que tenga por objeto la privación de bienes o derechos de los ciudadanos debe llevarse a cabo de conformidad con lo dispuesto en las leyes. Existe, concretamente, una reserva de ley para la regulación de la expropiación forzosa (véase la Ley de 16 de diciembre de expropiación forzosa, LEF )

Por otra parte, el artículo 33.3 CE garantiza que la privación de bienes o derechos de los particulares se justificará, en todo caso, por causa de utilidad pública o interés social. Y por último, dicho precepto constitucional garantiza el pago del equivalente económico a la privación patrimonial singular, es decir, garantiza el pago del justiprecio.

2. Administración pública y Estado democrático

La cláusula constitucional del Estado democrático tiene, por su parte, diversas consecuencias para la Administración pública y para el derecho administrativo. El principio democrático supone la imposición de ciertos parámetros en la organización y en la actuación de los diferentes niveles de Administración pública.

En este sentido, la Administración es la organización pública encargada de la ejecución práctica de las leyes (poder ejecutivo) aprobadas previamente por el Parlamento (poder legislativo). La Administración es la instancia pública al servicio del cumplimiento del ordenamiento jurídico. Es, también, la estructura de apoyo directo del órgano ejecutivo en su tarea de gobierno del Estado –la Administración general del Estado, en el caso del Gobierno central- o de gobierno de una comunidad autónoma –la Administración autonómica, en el caso de los Gobiernos autonómicos.

La legitimación democrática de la actuación administrativa es, por tanto, indirecta: solo tiene legitimación en la medida en que ejecuta los mandatos del poder legislativo y en la medida en que actúa bajo la dirección del Gobierno (véase el artículo 97 CE )

En suma, pues, la legitimación democrática de la Administración pública surge de su sometimiento a los órganos democráticos: el Parlamento y el


Gobierno.


3. Administración pública y Estado social: principios constitucionales



Finalmente, la Constitución Española contiene asimismo la cláusula constitucional del Estado social, una cláusula que entraña un conjunto de condicionantes de orden jurídico para la actuación de todos y cada uno de los poderes públicos y, de forma especial, para la Administración pública.

La configuración del Estado español como Estado social se concreta en primer término en el artículo 9.2 CE:

"Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social."

Los deberes constitucionales que este precepto establece para los poderes públicos se concretan, en lo que a la Administración pública se refiere, en un deber general de impulsar todas las actuaciones administrativas necesarias para la efectividad de tales objetivos. Para ello, la Administración debe actuar bajo el principio de eficacia, establecido en el artículo 103 CE . La relación entre eficacia de la actuación administrativa y Estado social ha sido subrayada por el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones.

En segundo lugar, la Constitución de 1978, en los artículos 39-52 , establece los principios rectores de la política social y económica, muchos de los cuales tienen un contenido esencialmente social. Tales principios son determinantes para la consecución de los objetivos del artículo 9.2 CE.


Por otra parte, muchos preceptos constitucionales contienen derechos de los ciudadanos de indiscutible carácter social y especialmente significativos para la concepción del Estado social: por citar solo algunos, el derecho a la educación (art. 27 CE ) o el derecho al trabajo (art. 35 CE .

Bibliografía específica

- MARTÍN REBOLLO, L.: "Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones", *Revista de Administración Pública*, núm. 150, 1999.

- MUGA MUÑOZ, J. L.: "La responsabilidad patrimonial de la Administraciones públicas por el contagio de SIDA", *Revista de Administración Pública*, núm. 136, 1995.

Glosario

- **CE:** Constitución española de 27 de diciembre de 1978.
- **LRJPAC:** Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero  [LRJPAC].
- **LEF:** Ley de 16 de diciembre de 1954 de expropiación forzosa.

El ordenamiento jurídico-administrativo (I)

Tema

El ordenamiento jurídico-administrativo.

Contenido

Introducción. El ordenamiento jurídico-administrativo

1. Constitución, ley y normas con rango de ley

2. El reglamento:

2.1. Concepto y delimitación de figuras afines

2.2. Principios básicos de la relación entre ley y reglamento. La reserva de ley

Objetivos

- Dar a conocer al alumno los caracteres generales del ordenamiento jurídico-administrativo.
- Subrayar la noción de *reglamento*, sus rasgos característicos y el papel de esta fuente del derecho en nuestro sistema jurídico.
- Introducir al estudiante en los principios básicos que rigen la relación entre la ley y el reglamento, y, en especial, la reserva de ley.

Desarrollo de la unidad / Conceptos fundamentales

Introducción. El ordenamiento jurídico-administrativo


El derecho administrativo constituye un ordenamiento jurídico. En concreto, el ordenamiento jurídico-administrativo es la parte del ordenamiento jurídico general que afecta o se refiere a la Administración pública.

El correcto entendimiento de la expresión *ordenamiento jurídico* requiere, sin embargo, alguna precisión. El ordenamiento no es un agregado de normas; el ordenamiento precede a la norma, en el sentido de que una norma es tal por su inserción en un ordenamiento jurídico concreto que la precede –es decir, es anterior a la norma misma- y que la define previamente como “fuente del derecho”. La norma


solo tiene sentido, pues, dentro de un ordenamiento jurídico, de un ordenamiento que no es solo un conjunto de normas abstractas, sino que estas normas cobran funcionalidad en un sistema social determinado y en la organización de este sistema social.

En relación con el derecho administrativo, en concreto, debe partirse del dato de que la Administración pública es una organización que está, a su vez, integrada en una organización más amplia: el Estado. Así, según afirma la teoría estatutaria o subjetiva del derecho administrativo, el ordenamiento jurídico-administrativo sería la expresión jurídica de la organización "Administración pública".

El ordenamiento jurídico se considera, además, una realidad dinámica. Es decir, por una parte, el ordenamiento jurídico es una unidad independiente y diferente de la de las normas, las cuales son normas precisamente por el hecho de integrarse en un ordenamiento. Por otra, es una realidad dinámica, en el sentido de que las normas que lo integran cambian o se modifican, aun cuando el ordenamiento jurídico como tal se mantiene.

Dentro del ordenamiento jurídico, como unidad estructural, coexisten distintas fuentes del derecho: junto con las fuentes formalizadas del derecho (leyes y normas) tienen también un papel muy importante otras fuentes extralegales, como la jurisprudencia, la costumbre y, de forma más especial, los principios generales del derecho. Así, por ejemplo, la Constitución española (CE) admite que, en el ámbito de la Administración, no todo el derecho se encuentra en las Leyes ([véase el artículo 103.1 CE](#)). 

Por tanto, existe una pluralidad de fuentes del derecho con la que constituir un sistema jurídico unitario: el ordenamiento jurídico.

Para mantener esta unidad del ordenamiento jurídico hay que considerarlo un sistema cerrado, en el cual, en principio, no caben vacíos. Las lagunas que puedan dejar las normas cuando se consideran aisladamente tienen que integrarse dentro del ordenamiento, que es unitario. Es decir, debe darse respuesta a cualquier situación que se plantee, aunque esta se encuentre en la remisión a otro ordenamiento subordinado del ordenamiento jurídico general. La CE entiende el ordenamiento jurídico con este carácter de totalidad, entre otros, en los artículos [1.1 CE](#), [9.1 CE](#) y [96.1 CE](#). 

Caracteres generales del ordenamiento jurídico-administrativo

Para resumir los caracteres generales del ordenamiento jurídico-administrativo hay que partir de la premisa de que al derecho administrativo le es de aplicación el sistema general de fuentes del derecho que enuncia el [artículo 1 del Código civil](#)



: la ley, la costumbre y los principios generales del derecho, y la jurisprudencia que complementará el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, sobre esta aplicación del sistema general de fuentes del derecho se producen una serie de especialidades en relación con el derecho administrativo:

1. Estructura jerarquizada del ordenamiento jurídico-administrativo: dentro de las fuentes del derecho antes citadas, destaca la peculiaridad del reglamento.

La Administración es la única persona jurídica que tiene atribuida potestad normativa, y la norma creada por la Administración es el reglamento. Un problema capital del ordenamiento administrativo es el de la coexistencia y articulación de la ley con esta norma administrativa, el reglamento. Como se verá más adelante en esta unidad y la siguiente, esta coexistencia y articulación se ordenan alrededor del principio de jerarquía normativa: el reglamento está subordinado en todo caso a la ley; en otras palabras, la ley es superior en rango al reglamento.


Hay que apuntar también que no existe un solo tipo de reglamento, sino que hay una pluralidad de formas reglamentarias, pluralidad que se ordena asimismo mediante una jerarquía interna: decretos, órdenes y otras disposiciones administrativas o reglamentarias inferiores. En relación con estas disposiciones generales, el artículo 51 de la LRJPAC establece que:

“1. Las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los estatutos de autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.


2. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.

3. Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes.”

2. Ordenamientos secundarios y normas autónomas. Desde la perspectiva de las fuentes del derecho, cada una de las Administraciones públicas existentes constituye el centro de verdaderos ordenamientos secundarios, dado que -como se ha dicho- el ordenamiento jurídico tiene como correlativo una organización, esto es, una Administración pública concreta.

Estos ordenamientos secundarios, integrados en el ordenamiento jurídico general como partes de un todo, tienen entidad solo en el caso de las Administraciones territoriales, titulares de competencias y potestades generales: Administración local (provincias y municipios), Administración autonómica (comunidades autónomas) y Administración del Estado ([véase el título VIII de la CE](#)) .


1. Constitución, ley y normas con rango de ley

Ya en el estudio concreto de las fuentes del derecho administrativo, nos encontramos en primer lugar con la CE de 1978 .




La CE tiene el carácter de norma fundamental de todo nuestro sistema jurídico, que regula la organización y las funciones de los poderes públicos y, a la vez, enuncia los derechos fundamentales y las libertades de los ciudadanos. Es la norma suprema de todas las que integran el derecho positivo estatal: es superior en rango jerárquico y es la cúspide del sistema normativo, así como de todos los subsistemas u ordenamientos secundarios que integran aquel.

De este carácter supremo se derivan dos órdenes de consecuencias: la supremacía formal y la supremacía material.

Tocante a la supremacía formal, la CE contiene un conjunto de límites a la actividad de producción normativa; establece el denominado sistema de fuentes del derecho y garantiza la estabilidad de su contenido mediante un acurado sistema de garantías y procedimientos específicos (véase, en concreto, el [título X](#) de la Constitución, relativo a la reforma constitucional .

La CE es, por tanto, el instrumento definidor de las formas de producción de las normas jurídicas, y es también una norma de atribución de potestades normativas: determina los órganos e instancias habilitadas para producir normas jurídicas generales, determina las formas externas bajo las cuales las normas jurídicas se producen (ley orgánica, estatutos de autonomía, decreto ley, decreto legislativo, reglamentos, convenios colectivos, etc.) y define, asimismo, las materias que cada tipo de normas puede regular, estableciendo las materias reservadas en exclusiva a la ley.

Por lo que se refiere a la supremacía material, la CE  se configura como la norma de rango superior de todo el sistema normativo, configuración que supone un conjunto de condicionamientos jerárquicos impuestos al resto de normas del ordenamiento jurídico.

Esta supremacía material opera en dos momentos: primero, en el momento de la elaboración y aprobación de las otras normas, de modo que el contenido de estas normas inferiores tiene que ser compatible o no contradictorio con el texto

constitucional en su conjunto; y segundo, en el momento de la interpretación y aplicación de estas normas inferiores, que tiene que ser efectuada por los operadores jurídicos –jueces, entre otros- de modo que el resultado de estos procesos sea también compatible o no contradictorio con el texto constitucional en su conjunto. Siendo la CE la norma suprema, es lógico que el proceso de interpretación del resto de normas se haga a partir de esta norma y de forma coherente con ella. En otras palabras, siendo la CE la cúspide de nuestro sistema normativo, su observancia y el respeto a su contenido son condición de validez de las normas restantes (artículo 9.1 CE).

Cabe resaltar, además, que dicha supremacía material opera también ante el poder legislativo del Estado democrático: la ley es una norma subordinada a un texto de rango superior y está sometida al control de un órgano diferente del poder legislativo, el Tribunal Constitucional (TC), en lo que a su constitucionalidad se refiere.



En segundo lugar, dentro de las fuentes del derecho administrativo, hay que hacer referencia a la ley y a las normas con rango o fuerza de ley.

El término ley se suele utilizar en distintos sentidos. A veces se habla de ley para referirse a toda norma jurídica, y otras veces, en cambio, se utiliza este término como equivalente de norma escrita, sin ninguna distinción por razón de su rango. Ahora bien, el sentido que aquí nos interesa es aquel que refiere el término ley a un tipo especial de norma.

En este sentido concreto, la ley es la norma escrita superior entre todas las normas, y por ello prevalece frente a cualquier otra fuente normativa. Como tal, constituye “la expresión de la voluntad popular”, de acuerdo con el preámbulo de la CE. De esta calidad específica de la ley deriva, más concretamente, su carácter de norma superior: la comunidad actúa en la producción de las leyes mediante los órganos que, según cada sistema constitucional, tienen atribuida su representación política; es decir, los parlamentos. En todos los sistemas constitucionales, los órganos legislativos son siempre los órganos a través de los cuales actúa el principio de representación política superior.


El Estado de derecho consiste precisamente en asegurar el imperio de la ley, norma a la cual se atribuye así su carácter de superioridad. Fuera de la propia CE, la norma superior entre todas las otras es la ley.

Por lo que se refiere a la clase o tipos de leyes, hay que decir que nuestro ordenamiento jurídico reconoce una pluralidad de instrumentos normativos con valor y fuerza de ley: leyes orgánicas, leyes ordinarias, decretos ley y decretos legislativos.

Según el artículo 81 de la CE, son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueban los EA y el régimen electoral general y las otras previstas en la CE. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.




Las leyes orgánicas no pueden ser modificadas o derogadas por leyes ordinarias; no porque estas tengan un rango inferior al de las orgánicas, sino porque la CE les veda el acceso a la regulación de las materias que enuncia el artículo 81 de la CE. Existe, de hecho, una reserva de ámbitos competencias a la ley orgánica por parte de este precepto constitucional. En suma, pues, la relación entre ley orgánica y ley ordinaria es una relación inspirada en el principio de competencia, y no en el principio de jerarquía.

Se entiende por decreto ley toda norma con rango de ley que emana, por vía de excepción, de un órgano que no tiene el poder legislativo, concretamente del Gobierno o Consejo de Ministros. Así, el artículo 86  de la CE establece que "en caso de extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos-leyes y que no podrán afectar el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos regulados en el título I, el régimen de las comunidades autónomas ni el derecho electoral general".

Su denominación califica expresamente a este tipo de norma como de naturaleza híbrida. En primer lugar, es un decreto, por tratarse de una norma dictada por el Gobierno en ejercicio de poderes propios, es decir, en uso directo y unilateral de un apoderamiento constitucional (artículo 86 de la CE). Pero, en segundo lugar, es también ley, es decir, una norma dotada del mismo rango o fuerza que las normas emanadas de las Cortes Generales. Ahora bien, la expresión mixta decreto ley es

también reveladora, en tercer lugar, de su carácter singular y excepcional, que no puede utilizarse en cualquier situación, sino solo en supuestos fácticos tasados - necesidad extraordinaria y urgente- y que no puede utilizarse para la regulación de cualquier materia, por tener muchas vedadas. Por otra parte, dado que esta norma implica una ruptura del monopolio del poder legislativo del Parlamento (Cortes Generales), la CE le otorga un carácter provisional, y tiene que ser objeto de confirmación parlamentaria como condición indispensable para el mantenimiento de su vigencia y fuerza para obligar.

En términos generales, las normas que la CE denomina "decretos legislativos" ( véase el art. 85 de la CE) tienen en común con los decretos leyes el hecho de tratarse de normas emanadas del Gobierno (decretos, porque son dictados por el Consejo de Ministros) y estar dotados de rango de ley (legislativos, porque tienen rango de ley). En cambio, se diferencian de aquellos por un dato esencial: los decretos legislativos solo pueden ser emitidos de acuerdo con un previo apoderamiento o habilitación expresa, conferida previamente por una ley emanada por el Parlamento (Cortes Generales o parlamentos autonómicos).

La CE denomina delegación legislativa a este fenómeno de apoderamiento o previa habilitación expresa al Gobierno para dictar normas con rango de ley. La ley que otorga la habilitación se denomina ley de delegación, y el contenido del decreto legislativo se califica como legislación delegada. Ahora bien, la delegación legislativa no supone la transferencia del poder legislativo a la Administración o Gobierno.

Así pues, en relación con el principio de jerarquía normativa (artículo 9.3 CE), las expresiones fuerza de ley o rango de ley aluden, formalmente, a la posición relativa que un conjunto de normas jurídicas ocupa en la estructura jerárquica del sistema normativo, normas que tienen en común una idéntica subordinación a la CE y una superioridad jerárquica respecto a las normas reglamentarias.

2. El reglamento

2.1. Concepto y delimitación de figuras afines

Se denomina reglamento a toda norma escrita dictada por la Administración. El reglamento, en relación con la ley, es una norma secundaria, inferior y complementaria.


Como todos los productos de la Administración, el reglamento es una norma que necesita justificación; es decir, sus posibilidades son limitadas y están tasadas. Por tanto, su sumisión a la ley es absoluta en varios sentidos:

- A.** No se produce el reglamento más que en los ámbitos en que la ley lo permita.
- B.** No puede dejar sin efecto o contradecir los preceptos legales.
- C.** No puede suplir a la ley donde esta es necesaria para regular determinadas materias, esto es, donde exista reserva de ley.

Sobre esta base se articula lo que se conoce como jerarquía normativa o principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE), que supone la absoluta subordinación del reglamento a la ley.

Se entiende por potestad reglamentaria, por otra parte, aquel poder en virtud del cual la Administración dicta reglamentos, y, con ello, participa en la formación o creación del ordenamiento jurídico-administrativo. De este modo la Administración no es solo un sujeto sometido a un ordenamiento que le viene impuesto. Tiene la capacidad de formar y de participar, en cierta medida, en la elaboración de las normas jurídicas que integran aquel.

No existe en nuestra Constitución, sin embargo, ninguna reserva material reglamentaria; es decir, no existen materias cuya regulación se reserve exclusivamente al reglamento, a diferencia de las previsiones al respecto existentes para la ley.

Con respecto al Estado español, el fundamento constitucional del poder reglamentario de la Administración es algo evidente en toda la evolución histórica de nuestro constitucionalismo. De acuerdo con el [artículo 97](#)  [de la CE](#), quien tiene atribuido expresamente el ejercicio de la potestad reglamentaria es el Gobierno –estatal y autonómico- y la propia CE configura esta potestad como controlable por los tribunales al mismo nivel que cualquier otra actuación administrativa.

2.2. Principios básicos de la relación entre ley y reglamento. La reserva de ley

El principio básico de la relación entre ley y reglamento es la reserva de ley. Este principio significa que solo por ley se pueden adoptar determinadas regulaciones. Dicho en otras palabras: existen materias cuya regulación únicamente podrá realizarse por ley; ciertas materias especialmente importantes deben ser objeto exclusivo de regulación por ley, sin que el poder reglamentario general tenga margen de actuación.

La CE formula de forma sistemática principios de reserva de ley a lo largo de todo su articulado: entre otros, en los artículos 6, 7 y 8, en los artículos 11, 13, 31, 32, 33, 34, 36, 37 y en los artículos 57, 59 y 60. De esta larga enumeración de artículos de la CE se puede concluir que existe una tendencia clara a que los contenidos más relevantes del ordenamiento sean reservados a la ley formal y, por tanto, quedan excluidos de la potestad reglamentaria.

Ahora bien, dentro la CE destaca un precepto básico relativo a la reserva material de ley: el artículo 53.1 de la CE. Según este precepto, los derechos y libertades reconocidos en el capítulo II del título primero vinculan a todos los poderes públicos, y solo por ley, que en todo caso tendrá que respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de los mencionados derechos y libertades.

De este artículo resulta, pues, que todos los derechos y libertades proclamados como fundamentales vinculan a la Administración en cuanto poder público, y esta vinculación es absoluta, en el sentido de que ni por reglamentos ni por decisiones singulares la Administración puede interferir en el ámbito del libre desarrollo individual que estos derechos garantizan.

En suma, el principio de reserva de ley asegura que la regulación de los ámbitos de libertad de los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que estos ámbitos tienen que quedar exentos de la acción del ejecutivo y de sus productos normativos, los reglamentos.

Hay que subrayar, sin embargo, que la reserva de ley no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí excluye que estas remisiones hagan posible una regulación independiente y no subordinada a la ley.

Bibliografía específica

- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: "El sistema de fuentes del derecho en los primeros cincuenta años de vida de la *Revista de Administración Pública* (1950-1999)", *Revista de Administración Pública*, núm. 150, 1999.

Glosario

- **CE:** Constitución española de 27 de diciembre de 1978.
- **CA:** Comunidades Autónomas.
- **EA:** Estatutos de Autonomía.

- **LRJPAC:** Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero .

- **TC:** Tribunal Constitucional.

El ordenamiento jurídico-administrativo (II)

Tema

El ordenamiento jurídico-administrativo.

Contenido

1. El reglamento

1.1. Clases de reglamentos y procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias

1.2. Eficacia de los reglamentos. La inderogabilidad singular

2. Límites de la potestad reglamentaria y control de los reglamentos ilegales

2.1. Límites de la potestad reglamentaria

2.2. El control de los reglamentos ilegales

Objetivos

- Introducir al estudiante en la clasificación de los reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general.
- Dar a conocer al alumno los trámites esenciales del procedimiento de elaboración de los reglamentos y disposiciones administrativas.
- Destacar la eficacia de las normas reglamentarias y los límites de la potestad reglamentaria.

Desarrollo de la unidad / Conceptos fundamentales

1. El reglamento

1.1. Clases de reglamentos y procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias

Atendiendo al punto de vista que en cada caso se utilice, pueden distinguirse varios tipos o clases de reglamentos:


a) según el sujeto o Administración pública que dicta el reglamento:

- reglamentos estatales
- reglamentos autonómicos
- reglamentos locales u ordenanzas locales
- reglamentos institucionales, es decir, los dictados por Administraciones institucionales como, por ejemplo, las universidades públicas.

b) según el ámbito de aplicación del reglamento o disposición administrativa de carácter general:


- reglamentos jurídicos o normativos
- reglamentos administrativos o de organización

Son *reglamentos jurídicos* los que afectan directa e inmediatamente a los particulares, esto es, establecen normas de conducta que afectan la esfera jurídica de todos o casi todos los ciudadanos.

Son *reglamentos administrativos o de organización* los que no inciden directamente en la esfera jurídica de los particulares y que se limitan al ámbito doméstico o interno de la organización propia de la Administración pública  [\[Reglamento de la Facultad de Derecho de la Universidad de Girona\]](#).

c) según las relaciones que mantenga con la ley: reglamentos ejecutivos, independientes y de necesidad:

1. Reglamentos ejecutivos. Es frecuente que la ley contenga en su regulación un enunciado de principios básicos y remita a la Administración para que mediante el reglamento precise el desarrollo de aquellos, atendiendo a la casuística que puede exigir una determinada situación o materia. Dos son las razones que explican este proceso: por una parte, el hecho de que los tecnicismos de la actuación administrativa no son conocidos por el órgano legislativo; y, por otra, el hecho de que el concurso de los dos tipos de normas jurídicas permite a la ley una concreción de principios básicos inmune al paso del tiempo, en cuanto que el casuismo reglamentario puede ser objeto de una adaptación más constante. Cuando esto sucede nos encontramos ante los reglamentos ejecutivos de las leyes, es decir, nos encontramos ante una de las fórmulas más habituales de delegación legislativa, y, más concretamente, de la remisión normativa.


Por consiguiente, el calificativo de *ejecutivo* se refiere a los reglamentos que se dictan en virtud de una remisión normativa de la ley a favor del reglamento, el cual la complementa y desarrolla. En nuestro derecho positivo, la aprobación de los reglamentos ejecutivos corresponde al Gobierno estatal  [Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno] y a los gobiernos autonómicos.

2. Reglamentos independientes. Nos planteamos aquí la cuestión de si pueden existir reglamentos independientes de la ley, es decir, reglamentos que no complementen ni desarrollen ninguna ley previa, que puedan surgir al margen de toda ley de habilitación o remisión normativa expresa. La respuesta a esta pregunta es la siguiente: un reglamento independiente de la ley únicamente puede existir en el ámbito de las materias organizativas o domésticas de la propia Administración (por ejemplo, los reglamentos de organización administrativa), y siempre y cuando no afecten a los derechos básicos de sus destinatarios.

El reglamento independiente está prohibido, por tanto, en el ámbito normativo externo de la Administración que implique el establecimiento de derechos y obligaciones por los particulares, dado que esta materia está reservada constitucionalmente a la ley. Además, en ningún caso, lógicamente, el reglamento independiente puede contradecir una disposición legal vigente.


3. Reglamentos de necesidad. Este tercer tipo de reglamento solo se justifica en función de la existencia de un estado de necesidad, de una situación de emergencia, cuya excepcionalidad desplaza el principio de supremacía de la ley.


La existencia en nuestro derecho de esta clase de reglamentos que en circunstancias extremas pueden imponerse a las propias leyes está reconocida expresamente, por ejemplo, en la legislación básica de régimen local (LRBRL), legislación que habilita a los alcaldes para adoptar "las medidas necesarias y adecuadas en caso de catástrofe o infortunios públicos o grave riesgo".

Este mismo tipo de medidas, en mayor o menor grado de extensión, procederá en el caso de las situaciones excepcionales previstas en el artículo 116 de la CE , es decir, en estados de alarma, de sitio o de excepción. En estos supuestos excepcionales, las autoridades gubernativas, civiles y militares, y las autoridades sanitarias, están genéricamente habilitadas para actuar en contra de las leyes formales o para oponerse a lo que estas dispongan. En otras palabras, se exceptúan estas leyes y sus regulaciones durante el tiempo que duren las situaciones de emergencia que se afronten.

Este es el límite más importante que hay que tener en cuenta al hablar de reglamentos de necesidad: la temporalidad de su vigencia, en cuanto que su justificación se encuentra en las circunstancias excepcionales que tratan de resolverse. Cuando estas desaparecen los reglamentos de necesidad pierden su sentido y su justificación. Así, una vez restablecida la normalidad no hace falta su derogación formal y expresa.

El procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias.

La potestad reglamentaria debe ejercerse de acuerdo con unos trámites previamente establecidos que, en su conjunto, constituyen un procedimiento especial. La omisión o el seguimiento defectuoso de este procedimiento implican la nulidad de la disposición reglamentaria concreta, según establece el [artículo 62.2 de la LRJPAC](#) . Por consiguiente, el procedimiento es un límite formal al ejercicio de la potestad reglamentaria. Tiene por finalidad, además, garantizar el acierto de la decisión que el Gobierno o Administración adopte.

Las normas específicas sobre el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias de carácter general se contienen, en la actualidad, en la Ley del Gobierno, en concreto, en los [artículos 23 a 25 de la Ley del Gobierno](#) . A tenor de estos preceptos, la elaboración de las disposiciones reglamentarias requiere —como se ha dicho— el cumplimiento de una serie de trámites, entre los que destacan la emisión de informes de legalidad, económicos y de oportunidad, justificativos del dictado de un reglamento concreto, y el informe de la secretaría general técnica del departamento correspondiente.

Merece asimismo especial consideración el trámite que prevé el artículo 24.1 de la LG sobre la audiencia que debe darse a las organizaciones y asociaciones reconocidas por ley representativas de los intereses directamente afectados por la disposición reglamentaria. Según este precepto legal:



“c) Elaborado el texto de una disposición reglamentaria que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado”.

El mismo artículo 24 de la LG añade que el trámite de audiencia podrá ser abreviado hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen. Ahora bien, solo podrá omitirse dicho trámite cuando graves razones de interés público, que asimismo deberán explicitarse en cada caso, lo exijan, y cuando las organizaciones o asociaciones representativas hayan participado previamente en el procedimiento por medio de informes o consultas.

Cabe señalar también que dicho trámite de audiencia se refuerza aún más en el ámbito de las Administraciones locales, pues la [Ley reguladora de las bases de régimen local \(LRBRL\)](#) establece que, con anterioridad a su aprobación definitiva, las ordenanzas locales deben someterse a información pública y a audiencia de los interesados por un plazo mínimo de 30 días para la presentación, si cabe, de alegaciones y sugerencias.

A los mencionados trámites del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias se añade otro requisito formal: el dictamen del Consejo de Estado, que es preceptivo en el caso de reglamentos ejecutivos, es decir, de aquellos que —como se ha dicho— desarrollan y ejecutan el contenido de una ley previa. Dicho informe del Consejo de Estado se substituye por el órgano consultivo propio —por ejemplo, la Comisión Jurídica Asesora— cuando se trata de reglamentos ejecutivos aprobados por los gobiernos autonómicos.

1.2. Eficacia de los reglamentos. La inderogabilidad singular

Como cualquier norma jurídica que se integra en el ordenamiento vigente en un momento dado, el reglamento, para que surta efectos jurídicos —es decir, para que su contenido obligue a sus destinatarios y les sea aplicable— es necesario que se publique en el correspondiente boletín oficial: los reglamentos estatales se publican en el [BOE](#) , y los reglamentos autonómicos aprobados, por ejemplo, por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en el [DOGC](#) .

El artículo 52.1 de la LRJPAC reitera este mandato para todas las Administraciones públicas, tanto estatales como autonómicas, y su publicación en el correspondiente boletín oficial es una condición indispensable para que el reglamento en cuestión produzca efectos jurídicos.

Tocante a la denominada **inderogabilidad singular** de los reglamentos, es el mismo artículo 52, apartado segundo, de la LRJPAC el que establece esta regla general que rige en las relaciones existentes entre actos administrativos y disposiciones reglamentarias de carácter general. A tenor del artículo 52.2 LRJPAC:

“Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan igual o superior rango a éstas”.

En otros términos, un acto administrativo no puede, en ningún caso, vulnerar lo establecido por una disposición reglamentaria, con independencia del rango que tenga la disposición general. Y ello porque la disposición reglamentaria es una norma jurídica.


2. Límites de la potestad reglamentaria y control de los reglamentos ilegales

2.1. Límites de la potestad reglamentaria

La CE —como ya se ha dicho— reconoce a la Administración una potestad reglamentaria propia. Pero hay que ver seguidamente en qué términos puede ejercerse esta potestad, por parte de qué órganos de la Administración, cuál es el ámbito de esta potestad y cuáles son los requisitos de validez de las normas reglamentarias. En otras palabras, cuáles son los límites, formales y materiales, de la potestad reglamentaria.


Límites formales

a) La competencia para dictar reglamentos. No todos los órganos de la Administración tienen reconocida la potestad reglamentaria. Solo la ostentan unos órganos bien definidos y delimitados. Por ello, solo será válido aquel reglamento que sea dictado por un órgano competente.

El artículo 97 de la CE  atribuye expresamente al Gobierno la potestad reglamentaria, si bien dicha reserva debe ser entendida sin perjuicio de idéntica potestad y competencia a manos de los correspondientes gobiernos autonómicos, como por ejemplo el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña.

Por otra parte, además, dentro de la Administración del Estado y de las correspondientes Administraciones autonómicas, se reconoce cierto poder reglamentario a órganos inferiores al Consejo de Ministros o Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, entre ellos, los ministros y los

consejeros, los cuales tienen potestad reglamentaria en las materias propias de sus respectivos departamentos.

En este sentido, el artículo 23.3 de la LG  establece el principio de jerarquía interna de los reglamentos o jerarquía reglamentaria.

Ahora bien, hay que destacar que, excepto habilitaciones legales específicas, solo el Consejo de Ministros o Gobierno estatal y los gobiernos autonómicos pueden ejercer la potestad reglamentaria originaria que la CE reconoce. El poder reglamentario de los ministros y consejeros autonómicos, excepto en cuestiones organizativas de su propio departamento, no es un poder reglamentario originario, sino derivado, otorgado por habilitaciones concretas. Así, suele ser frecuente en las leyes y en los decretos del Consejo de Ministros la autorización expresa a uno o a varios ministros para que dicten las órdenes necesarias para una mejor ejecución de los decretos.


En último lugar, también tenemos que señalar el menor poder reglamentario del resto de autoridades y órganos administrativos inferiores a los ministros y consejeros autonómicos. Dicho poder reglamentario reviste un estricto carácter doméstico u organizativo: un ejemplo de ello son las circulares e instrucciones internas de la organización administrativa.

b) El procedimiento de elaboración. El segundo límite formal del ejercicio de la potestad reglamentaria es la necesidad de seguir el procedimiento legalmente establecido para la elaboración y aprobación de las normas reglamentarias, al cual se ha hecho referencia con anterioridad.


Límites materiales

a) Las materias reservadas a la ley. Como ya se ha comentado en la unidad 5, la CE establece un número considerable de reservas materiales a favor de la ley, lo que significa que el legislador debe regular en todo caso, como mínimo, los elementos esenciales de tales materias, vedando la entrada del reglamento.

Se trata, por consiguiente, de ámbitos materiales excluidos de la intervención directa de las normas reglamentarias.

b) Los principios generales del derecho. De acuerdo con el artículo 103.1 de la CE , toda actuación de la Administración pública, incluyendo el ejercicio de la potestad reglamentaria, debe sujetarse plenamente a la ley y al derecho.

A partir de esta declaración constitucional relativa a la sujeción de la Administración pública al derecho, puede afirmarse que no solo la legalidad formal actúa como límite de la actuación administrativa, sino que hay que incluir también como límites los principios generales del derecho: igualdad, responsabilidad, buena fe, seguridad jurídica, etc.

c) La irretroactividad de los efectos del reglamento. El artículo 62.2 de la LRJPAC  concreta para las disposiciones reglamentarias el principio establecido en el artículo 9.3 de la CE, por el que se garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

2.2. El control de los reglamentos ilegales

De lo hasta aquí se ha dicho se concluye que los reglamentos tienen que observar una serie de límites, formales y materiales, de los cuales depende su validez. En consecuencia, si alguno de estos límites es traspasado el reglamento estará viciado. Nos encontraremos entonces ante un "reglamento ilegal", en sentido amplio.

Se habla de reglamentos ilegales no solo cuando un reglamento es contrario a la ley —reglamento ilegal en sentido estricto, en este caso—, sino también cuando un reglamento incumple algunos de los límites formales o materiales ya vistos. La consecuencia que establece el ordenamiento jurídico-administrativo por la infracción, por parte de un reglamento, de cualquiera de aquellos límites es su *nulidad de pleno derecho*.

A tenor del artículo 62.2 de la LRJPAC:

"También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneran la CE, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulan materias reservadas a la ley y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales"

La nulidad absoluta o de pleno derecho no está sometida a ningún plazo. Puede declararse en cualquier momento a instancia de la parte interesada, o de oficio por parte de la Administración o de los propios tribunales.

Por último, también hay que mencionar la *inaplicación de los reglamentos ilegales*: la legislación vigente establece la prohibición a los jueces y tribunales de aplicar reglamentos contrarios a la CE y a la ley, sea cual sea esta.

Glosario

- **BOE**: Boletín Oficial del Estado.
- **CE**: Constitución española de 27 de diciembre de 1978.
- **DOGC**: *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.
- **LG**: Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- **LRBRL**: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.
- **LRJPAC**: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

La organización administrativa: teoría general

Tema

La organización administrativa: teoría general.

Contenido

- 1. La personificación jurídica de la Administración pública**
- 2. Principios y reglas de las relaciones entre Administraciones públicas: autonomía, descentralización, coordinación y cooperación interadministrativa**
- 3. Principios y reglas de organización administrativa: jerarquía, desconcentración y coordinación**
- 4. Los órganos administrativos: concepto y clases**
- 5. La competencia: formas de atribución y de traslación**

Objetivos

- Esclarecer la consideración de la Administración pública como "persona jurídica".
- Introducir al estudiante en los principios y reglas a partir de los cuales se articulan las relaciones entre distintas Administraciones públicas.
- Destacar los principios que rigen cualquier organización administrativa.
- Dar a conocer al alumno los rasgos generales de los órganos administrativos y sus competencias.

Desarrollo de la unidad / Conceptos fundamentales


- 1. La personificación jurídica de la Administración pública**

Partiendo de la Administración pública entendida como organización, el profesor Eduardo García de Enterría —padre de la tesis subjetiva o estatutaria del derecho administrativo— defiende que la Administración es una persona jurídica, es decir, un sujeto de derecho.

Como se señaló ya en la unidad 1, para la tesis subjetiva o estatutaria del derecho administrativo, las funciones y actividades de la Administración son algo puramente contingente e históricamente variable, en directa dependencia de lo que constituya la demanda social en cada momento. Por consiguiente, según dicho autor, si no es posible aislar una función administrativa como prototípica de la Administración pública, la atención debe centrarse en el análisis del sujeto que realiza funciones y actividades públicas, esto es, la Administración.

Así, para García de Enterría, el sujeto de la actividad administrativa no puede entenderse como un simple complejo orgánico más o menos ocasional, sino más bien como un sujeto que, para el derecho administrativo, es una persona jurídica. La personificación de la Administración pública se erige, de esta manera, en la condición *sine qua non* del derecho administrativo. Concretamente, el dato de la personalidad jurídica de la Administración se convierte en el criterio fundamental que va a diferenciar la tesis orgánica de la tesis subjetiva o estatutaria del derecho administrativo.


No existe, sin embargo, una única Administración pública, sino una pluralidad de Administraciones diversas (Administración estatal, Administraciones autonómicas, Administraciones locales). Por ello, no puede hablarse de una personalidad jurídico-administrativa única. Todo lo contrario. Cada Administración será titular de su propia y diferenciada personalidad jurídica. En otras palabras, cada Administración pública es sujeto de derecho.

Al margen de consideraciones y criterios doctrinales de aplicación de la normativa administrativa, hay que subrayar que la personificación jurídica de la Administración se encuentra expresamente prevista en la legislación que regula cada una de las Administraciones públicas existentes en nuestro sistema. Por ejemplo, a tenor del artículo 2 de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE ):

“1. La Administración General del Estado, bajo la dirección del Gobierno y con sometimiento pleno a la ley y al derecho, sirve con objetividad los intereses generales, desarrollando las funciones ejecutivas de carácter administrativo.



2. La Administración general del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa con personalidad jurídica única”.

2. Principios y reglas de las relaciones entre Administraciones públicas: autonomía, descentralización, coordinación y cooperación interadministrativa

Los principios de organización de las Administraciones públicas vienen recogidos, principalmente, en los artículos 103 y 105 de la CE .

Tales principios, sin embargo, no se aplican en las mismas situaciones, y por ello se separan los principios aplicables a las relaciones entre Administraciones públicas —autonomía, descentralización, coordinación y cooperación interadministrativa— de aquellos otros principios y reglas específicos de la organización interna de cualquier Administración pública —jerarquía, desconcentración y coordinación.

Principio de autonomía

Como es conocido, una de las regulaciones más relevantes introducidas por la CE de 1978 es la relativa a la autonomía de las nacionalidades y regiones (artículos 2 y 137 CE ) y de las entidades locales (artículo 140 CE .

Para una entidad o Administración gozar de autonomía implica la capacidad de gestión independiente de sus asuntos e intereses propios, así como la capacidad de dictar normas internas, es decir, la capacidad de “autonormación”. Implica, además, capacidad de designación de sus órganos de gobierno y de administración (facultad, por tanto, de autoorganización) y suficiencia económica para desempeñar las funciones y competencias que la Administración concreta tenga atribuidas.

Principio de descentralización

Este principio implica la distribución de funciones administrativas entre distintas Administraciones públicas, jurídicamente independientes.

El término y la situación opuesta a la descentralización es la centralización, en la que una Administración, la del Estado por ejemplo, asume la responsabilidad de satisfacer todas las necesidades de interés general y,

por tanto, asume todas las potestades y competencias necesarias para ello.


Cabe observar, por consiguiente, que para que exista una auténtica descentralización es necesario que exista una pluralidad de Administraciones públicas, tal como sucedió en el Estado español a partir de la aprobación de la CE de 1978, concretamente, de su [título VIII](#)




, relativo a la organización territorial del Estado .

Principios de coordinación y cooperación interadministrativa

La existencia de diferentes Administraciones públicas, cada una de ellas con su respectiva personalidad jurídica y ámbito concreto de actuación, no implica que exista en realidad una total independencia en su actuación cotidiana. Las actuaciones de las distintas Administraciones se llevan a cabo, la mayoría de las veces, en el marco de complejas relaciones de coordinación y cooperación.

Por lo que se refiere al **principio de coordinación**, el Tribunal Constitucional (TC) ha señalado que la coordinación debe ser entendida como "la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (de diferentes entidades) en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se consiga la integración de todos los actos parciales en la globalidad del sistema". En este sentido, pueden consultarse los [artículos 4 y 5 de la LRJPAC](#) .


Tocante al principio de **cooperación o colaboración**, cabe señalar que este principio rige el ejercicio conjunto de competencias por parte de cada Administración pública con el objetivo de sumar esfuerzos con otras Administraciones y obtener buenos resultados.

Los denominados "convenios de colaboración", regulados en el [artículo 6 de la LRJPAC](#) , constituyen el instrumento jurídico habitual de articulación de las relaciones de colaboración interadministrativa.


3. Principios y reglas de organización administrativa: jerarquía, desconcentración y coordinación

Estos tres principios son los que permiten organizar racionalmente la estructura interna de cualquier Administración pública, así como articular las relaciones entre los distintos órganos que forman parte de la organización administrativa.

Principio de jerarquía

Este principio está previsto en el [artículo 103.1 de la CE](#)  y representa la ordenación del aparato organizativo de la Administración en posiciones de gradación sucesiva de los distintos órganos administrativos, gradación que implica la existencia, en todo caso, de órganos superiores que tienen poderes de dirección respecto a los órganos inferiores.


Hay que remarcar que la jerarquía únicamente se da entre órganos integrados en una misma organización administrativa: así, por ejemplo, entre los órganos superiores e inferiores de un Ministerio o de una consejería de la Generalitat de Cataluña.

La dirección y control de los órganos superiores respecto a los órganos inferiores se traduce en una nómina de potestades a manos de los primeros, establecidas muchas de ellas en la LRJPAC: potestad de dirección ([artículo 21 de la LRJPAC](#)), potestades de inspección y vigilancia ([artículo 79 de la LRJPAC](#)), potestad disciplinaria, potestad de resolución de conflictos ([artículo 20 de la LRJPAC](#)), potestad de delegación del ejercicio de sus competencias ([artículo 13 de la LRJPAC](#)) y potestad de resolver recursos administrativos interpuestos contra actos de órganos inferiores ([artículo 114 de la LRJPAC](#) ).

Principio de desconcentración


Este principio supone la atribución, con carácter permanente, de competencias de un órgano administrativo a otro órgano administrativo en el ámbito de una misma Administración pública.

Esta definición permite diferenciar claramente el principio de desconcentración del principio antes mencionado de descentralización, por cuanto este último rige las relaciones de atribución de competencias entre distintas Administraciones públicas.

Concretamente, la LRJPAC regula la desconcentración interorgánica en el [artículo 12.3](#) .

Principio de coordinación

Por coordinación cabe entender, desde la perspectiva de la organización interna de una Administración pública, la actuación funcionalmente coincidente de diversos órganos administrativos, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, en un marco finalista único que incumbe a la Administración concreta en la que se integran tales órganos.

Se refiere, concretamente, a las relaciones de coordinación interorgánica el artículo 18 de la LRJPAC  .

Por último, hay que señalar que el ordenamiento jurídico prevé algunas técnicas de articulación de relaciones de coordinación interorgánica; así, por ejemplo, las denominadas comisiones de coordinación.

4. Los órganos administrativos: concepto y clases

Por *órgano administrativo* se entiende, con carácter general, la unidad diferenciada del aparato organizativo interno de una Administración pública —es decir, de la persona jurídica “Administración pública”— a la que se atribuyen un conjunto de competencias cuyo ejercicio produce efectos jurídicos externos.


Por su parte, la LRJPAC, en su artículo 11, establece que “corresponde a cada Administración pública delimitar, en su propio ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización”.

Concretamente, y a tenor del artículo 5.1 de la LOFAGE, “tendrán la consideración de órganos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo”.

Por consiguiente, los órganos administrativos están configurados jurídicamente por sus normas reguladoras, entre ellas, por ejemplo, por lo que a los órganos de la Administración General del Estado se refiere, por la LOFAGE.

Por lo que se refiere a la **tipología** de órganos administrativos, hay que decir existen numerosas clasificaciones. Las más relevantes son las siguientes:

- **Órganos unipersonales y órganos colegiados:** los órganos unipersonales son aquellos cuyo titular es una única persona física; los órganos colegiados son aquellos cuya titularidad corresponde a un conjunto de personas físicas ordenadas horizontalmente, de modo que todas ellas concurren en la formación de la voluntad del órgano administrativo colegiado.


Los órganos colegiados tienen un régimen jurídico específico de funcionamiento, regulado en los [artículos 22-27 de la LRJPAC](#)  .

- **Órganos centrales y órganos periféricos:** los órganos centrales son aquellos cuya competencia se extiende a la totalidad del territorio nacional, y los órganos periféricos son aquellos cuya competencia territorial está limitada.


- **Órganos activos, órganos consultivos y órganos de control:** los órganos activos tienen la función exclusiva o primordial de dictar resoluciones o actos administrativos de contenido decisorio (declaraciones de voluntad concretamente de la Administración pública); los órganos consultivos son los encargados de emitir informes y dictámenes (declaraciones de juicio) basándose en sus conocimientos jurídicos o técnicos, y los órganos de control son los encargados de fiscalizar la actividad de otros órganos administrativos.

5. La competencia: formas de atribución y de traslación

Se entiende por *competencia administrativa* de un órgano el conjunto de atribuciones que le atribuye el ordenamiento jurídico. La distribución de competencias de una Administración pública entre sus diferentes órganos obedece al principio de división del trabajo y distribución de tareas, principio esencial en cualquier organización.

En sentido más estricto, la *competencia* es la habilitación normativa previa y necesaria para que un órgano administrativo pueda actuar válidamente ([artículo 12 de la LRJPAC](#) ).

La competencia es, además, de carácter irrenunciable, si bien la LRJPAC prevé distintas *técnicas de traslación* de competencias entre órganos administrativos: la *delegación* ([artículo 13 de la LRJPAC](#)), la *avocación*

(artículo 14 de la LRJPAC) y la *suplencia* (artículo 17 de la LRJPAC ) , además de la *encomienda de gestión* y la *delegación de firma*.

Finalmente cabe señalar que existen distintos *criterios de determinación* de la competencia: material, territorial y jerárquico.

Bibliografía específica

- BARCELONA LLOP, J.: "Una aproximación al principio de jerarquía en las instituciones penitenciarias y en las fuerzas y cuerpos de seguridad", *Documentación Administrativa*, núm. 229, 1992.

Glosario

- **CE:** Constitución española de 27 de diciembre de 1978.
- **LOFAGE:** Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- **LRJPAC:** Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.
- **TC:** Tribunal Constitucional.

La organización administrativa del estado autonómico (I)

Tema

La organización administrativa del estado autonómico.

Contenido

1. Consideraciones previas

2. La Administración General del Estado: Administración central y Administración periférica. Administración activa y Administración consultiva

3. La Administración de las comunidades autónomas

Objetivos

- Dar a conocer al alumno la estructura básica de la organización de la Administración General del Estado y de la Administración de las comunidades autónomas.
- Introducir al estudiante en el uso de las nociones de *Administración central* y *Administración periférica*, así como de *Administración activa* y *Administración consultiva*.
- Introducir al estudiante en los principios y reglas a partir de los cuales se articulan las relaciones entre distintas administraciones públicas.

Desarrollo de la unidad / Conceptos fundamentales

1. Consideraciones previas

Una distinción clásica en el ámbito de las administraciones públicas es la relativa a la diferenciación entre **administraciones territoriales** y **administraciones no territoriales o institucionales**. El criterio de distinción se basa, principalmente, en el distinto papel que ejerce el elemento "territorio" en la configuración de la concreta administración.

En las **administraciones territoriales** (la Administración General del Estado, la Administración autonómica, es decir, la Administración de las

comunidades autónomas, y la Administración local, esto es, las provincias, las comarcas –en el caso de Cataluña- y los municipios), el territorio tiene un papel esencial en la naturaleza misma de tales administraciones. Es asimismo importante otro elemento en este caso: el elemento “población”.

Por el contrario, en el caso de las **administraciones no territoriales o institucionales** (entre otros, los organismos autónomos y las empresas públicas o entidades públicas empresariales), el territorio solo tiene importancia por constituir el ámbito concreto en que tales administraciones desarrollan sus competencias, y el elemento “población” no tiene prácticamente relevancia.

A continuación, en esta unidad, nos ocuparemos de la estructura organizativa de dos administraciones públicas territoriales concretas: la Administración General del Estado y la Administración de las comunidades autónomas. Nos referiremos a la Administración local (municipios, provincias y otras entidades locales, como la comarca) y a la Administración no territorial o institucional (organismos autónomos y empresas públicas) en la siguiente unidad número 9.

2. La Administración General del Estado: Administración central y Administración periférica. Administración activa y Administración consultiva

Cuando se habla de **Administración activa** se hace referencia a aquella administración integrada por órganos que ostentan competencias para tomar decisiones que afecten a terceros. Por otra parte, cuando se habla de **Administración consultiva** se está haciendo referencia a aquella administración formada por un conjunto de órganos que tienen como tarea principal asesorar a los órganos de la Administración activa para que estos puedan ejercer sus funciones de la mejor manera posible.

Por lo que se refiere a la **Administración activa** de la **Administración General del Estado**, su estructura, organización y funcionamiento son regulados por la [Ley 6/1997, de 14 de abril, LOFAGE](#).

La Administración General del Estado de carácter territorial se organiza en dos tipos de órganos: los órganos centrales –o Administración central- y los órganos periféricos –o Administración periférica.

Como señala la [exposición de motivos de la LOFAGE](#), los ministerios son las unidades en que se organiza la Administración General del Estado, y cada uno de ellos incluye uno o diversos sectores homogéneos de actividad administrativa. La determinación del número y ámbito de competencia de los ministerios es establecida por real decreto del presidente del Gobierno.

Los ministros encabezan la organización de los respectivos ministerios y asumen la responsabilidad inherente a la dirección del correspondiente sector de actividad administrativa.

Más concretamente, los **órganos centrales** de la Administración General del Estado se clasifican, en el ámbito interno de la correspondiente

organización ministerial, en: órganos superiores (ministros y secretarios de Estado), órganos directivos (subsecretarios y secretarios generales, secretarios generales técnicos, directores generales y subdirectores generales) y órganos inferiores.

Respecto a los **órganos periféricos** de la Administración General del Estado, cabe enumerar los siguientes:

- a. Los delegados del Gobierno en las comunidades autónomas, que representan al Gobierno en el territorio autonómico y dirigen y supervisan todos los servicios de la Administración General del Estado y de sus organismos autónomos en el territorio de las respectivas comunidades autónomas.
- b. Los subdelegados del Gobierno en las provincias, que suplen a los gobernadores civiles.

Cabe mencionar, además, que la Administración General del Estado tiene también **órganos exteriores**, como por ejemplo, las misiones diplomáticas y las oficinas consulares.

Finalmente, por lo que atañe a la **Administración consultiva** de la **Administración General del Estado**, solo hay que señalar la existencia de un alto órgano consultivo, el Consejo de Estado, regulado por la [Ley orgánica 3/1980](#).

El [Consejo de Estado](#) debe emitir informes sobre todos aquellos asuntos que el Gobierno, los ministros o las comunidades autónomas sometan a su consulta. Cabe destacar que el Consejo de Estado es un órgano de control jurídico de la actuación de la Administración General del Estado –y también de las administraciones autonómicas en aquellos casos en que estas no tengan un órgano consultivo propio- en numerosos e importantes supuestos.

3. La Administración de las comunidades autónomas

La Administración de las comunidades autónomas, en la mayoría de casos, y desde una estricta perspectiva orgánica, no difiere sustancialmente de la estructura de la Administración General del Estado.

Así, por ejemplo, en el caso de Cataluña, la estructura orgánica de la Administración de la Generalitat, según establece la [Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico](#), se sustenta básicamente en una organización por Departamentos –consejerías-, encabezadas por los respectivos consejeros.

Los **órganos activos y centrales** de la Administración de la Generalitat de Cataluña son, por una parte, los órganos superiores (presidente y consejeros), los altos cargos (secretarios generales de cada departamento

y directores generales) y, a continuación, en orden jerárquico inferior, los subdirectores generales, los servicios, las secciones y los negociados.

Entre los **órganos activos y periféricos** cabe mencionar las delegaciones territoriales del Gobierno de la Generalitat, en concreto, de los distintos departamentos.

Finalmente, por lo que se refiere a la **Administración consultiva** de la Generalitat de Cataluña, debemos hacer mención de dos órganos consultivos diferenciados:

- a. La Comisión Jurídica Asesora
- b. El [Consejo Consultivo](#)

Glosario

- **CE:** Constitución española de 27 de diciembre de 1978.
- **LOFAGE:** Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.
- **LRJPAC:** Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Enlaces

- Ministerio de Defensa: www.mde.es
- Ministerio de Medio Ambiente: www.mma.es
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: www.min.es
- Ministerio de Administraciones Públicas: www.map.es
- Ministerio de Educación y Ciencia: www.mec.es
- Ministerio de Sanidad y Consumo: www.msc.es
- Ministerio de la Vivienda: www.mviv.es

La organización administrativa del estado autonómico (II)

Tema

La organización administrativa del estado autonómico.

Contenido

- 1. La Administración local y su régimen de autonomía: municipios, provincias y otras entidades locales**
- 2. La Administración institucional: los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales**
- 3. La llamada "Administración corporativa"**
- 4. Las administraciones independientes**

Objetivos

- Ofrecer al alumno los conceptos y las características esenciales de la organización de la Administración local.
- Introducir al estudiante en las nociones de *Administración institucional* y de *Administración corporativa*.
- Subrayar el papel actual de las denominadas "administraciones independientes" y los rasgos que las identifican.

Desarrollo de la unidad / Conceptos fundamentales

1. La Administración local y su régimen de autonomía: municipios, provincias y otras entidades locales

La Constitución española se refiere a la Administración local en el [título VIII](#), relativo a la organización territorial del Estado. Más en concreto, el artículo 140 de la CE garantiza la autonomía de los municipios y les atribuye personalidad jurídica plena. Por su parte, el artículo 141 considera la provincia como entidad asimismo local con personalidad jurídica propia,

determinada por la agrupación de municipios y establecida para el cumplimiento de determinadas actividades del Estado.

La isla, junto con el municipio y la provincia, es la tercera entidad local de las que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) califica como "entidades locales territoriales"; la isla actúa, en cierta forma, como una fórmula organizativa alternativa a la provincia, o mejor dicho, incluso, a la manera ordinaria de gobierno de la provincia, en los archipiélagos balear y canario.

Así, según establece el artículo 1 de la LRBRL:

"1. Los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.

2. La provincia y, en su caso, la isla gozan, asimismo, de idéntica autonomía para la gestión de los intereses respectivos."

Junto con estas administraciones o entidades locales de carácter territorial, cuya autonomía para la gestión de sus respectivos intereses está garantizada por la Constitución (artículo 2 LRBRL), pueden existir otras entidades de constitución potestativa y con un régimen jurídico especial, entre ellas las comarcas —agrupaciones supramunicipales no provinciales— y otras agrupaciones de diversos municipios, como, por ejemplo, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios.

Todas estas entidades son entidades locales, según dispone el artículo 3 de la LRBRL:

1. Son entidades locales territoriales:

- a) El municipio
- b) La provincia
- c) La isla en los archipiélagos balear y canario

2. Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales:

- a) Las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas, conforme al artículo 45 de esta ley.

- b) Las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las comunidades autónomas de conformidad con esta ley y los correspondientes estatutos de autonomía.
- c) Las áreas metropolitanas.
- d) Las mancomunidades de municipios.

Por lo que se refiere a la organización de los entes locales, la LRBRL no establece una distinción clara en el ámbito municipal entre el gobierno y la administración que corresponde al ayuntamiento, integrado por el alcalde, los tenientes de alcalde y el pleno, órganos que existen en todos los ayuntamientos. Así, a tenor del artículo 19 de la LRBRL:

“1. El Gobierno y la administración municipal, salvo en aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de concejo abierto, corresponde al ayuntamiento, integrado por el alcalde y los concejales.

2. Los concejales son elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, y el alcalde es elegido por los concejales o por los vecinos; todo ello en los términos que establezca la legislación electoral general”.

Las reglas básicas de la organización municipal se establecen en el artículo 20 de la LRBRL:

“1. La organización municipal responde a las siguientes reglas:

a) El alcalde, los tenientes de alcalde y el Pleno existen en todos los ayuntamientos.

b) La Junta de Gobierno Local existe en todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno de su ayuntamiento.

c) En los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos en que así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno, existirán, si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa, órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del alcalde, la Junta de

Gobierno Local y los concejales que ostenten delegaciones, sin perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno. Todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos en proporción al número de concejales que tengan en el Pleno”.

En el ámbito territorial de Catalunya tales preceptos y normas han sido objeto de desarrollo legislativo en la Ley municipal y de régimen local de Catalunya (LMRLC), cuyo texto refundido fue aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril.

Finalmente, por lo que se refiere a las competencias de las entidades locales, el artículo 4 de la LRBRL detalla lo siguiente:

“1. En su calidad de administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:

- a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.
- b) Las potestades tributaria y financiera.
- c) La potestad de programación o planificación.
- d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- h) Las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

2. Lo dispuesto en el número precedente podrá ser de aplicación a las entidades territoriales de ámbito inferior al

municipal y, asimismo, a las comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales, debiendo las leyes de las comunidades autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación, excepto en el supuesto de las mancomunidades, que se rigen por lo dispuesto en el apartado siguiente.

3. Corresponden a las mancomunidades de municipios, para la prestación de los servicios o la ejecución de las obras de su competencia, las potestades señaladas en el apartado 1 de este artículo que determinen sus estatutos. En defecto de previsión estatutaria, les corresponderán todas las potestades enumeradas en dicho apartado, siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la legislación aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos."

2. La Administración institucional: los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales

Analizadas ya las administraciones territoriales —Estado, comunidades autónomas y administraciones locales—, en este apartado vamos a referirnos a la Administración institucional o no territorial y, más en concreto, a los organismos autónomos y a las entidades públicas empresariales.

Con carácter previo, sin embargo, debe señalarse que la finalidad por la que se crea una administración institucional es en todo caso de carácter público: la Administración territorial, para cumplir con los cometidos que tiene encomendados, crea otras personificaciones jurídicas a las que atribuye competencias para la realización de actividades propias.

A tenor de la Ley 6/1997, sobre organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), la creación de organismos autónomos y entidades públicas empresariales se realizará siempre por ley, que fijará el tipo de organismo que se crea y los elementos principales (finalidad, adscripción orgánica, presupuesto, personal, patrimonio y régimen de contratación), que con posterioridad serán desarrollados por los estatutos del organismo que habrán de ser aprobados por el Gobierno.

Organismos autónomos. Según el [artículo 45](#) de la LOFAGE, estos organismos públicos se rigen por el derecho administrativo y se les encomienda, en régimen de descentralización administrativa funcional, la realización de actividades de fomento, de actividades prestacionales o la

gestión de servicios públicos. Tales organismos tienen personalidad jurídica propia y actúan bajo la dependencia o vinculación de una administración pública territorial.

Entidades públicas empresariales. Según el [artículo 53](#) de la LOFAGE, estas entidades son organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios públicos o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.

La principal característica de estas entidades, y a diferencia de los organismos autónomos, es que rigen su actividad por el derecho privado, excepto cuando ejercen potestades públicas. Cabe destacar en este momento que la privatización de la actuación de las entidades públicas empresariales viene siendo un fenómeno muy extendido en los últimos años y que ello no deja de engendrar duras críticas doctrinales.

Son ejemplos de entidades públicas empresariales estatales: [RENFE](#), FEVE, el ente público Puertos del Estado, el Servicio Nacional de Loterías, etc.

Podemos añadir finalmente que se consideran asimismo Administración institucional las sociedades mercantiles y los consorcios.

Sociedades mercantiles. Son sociedades regidas íntegramente por el derecho mercantil en las cuales la Administración pública o sus organismos autónomos tienen una participación mayoritaria, directa o indirecta, en su capital.

Estas sociedades, a través de las cuales la Administración pública gestiona asimismo servicios públicos, operan en el mercado en igualdad de condiciones respecto de las sociedades mercantiles estrictamente privadas.

Consortios. Son entidades dotadas de personalidad jurídica, creadas e integradas por diferentes administraciones públicas de carácter territorial o institucional de distinto ámbito territorial (estatal, autonómico o local), e incluso, por entidades privadas, para la realización de finalidades de interés común

La LRJPAC establece la regulación general de los consorcios en su [artículo 7](#), fijando la necesidad de elaboración de los correspondientes estatutos del Consorcio, como instrumento a través del cual se determinan sus fines, así como su régimen orgánico, funcional y financiero.

Son ejemplos de consorcios: el Consorcio del Gran Teatro del Liceo, el Consorcio del Palau de la Música de Cataluña, el Consorcio del Centro de Cultura Contemporánea, el Consorcio para la Normalización Lingüística, etc.

3. La llamada "Administración corporativa"

Por *corporación* o *asociación* se entiende un conjunto de personas titulares de intereses comunes que la corporación garantiza, y que se organiza internamente por la voluntad de sus propios miembros, en el sentido de que su voluntad integra la voluntad de la corporación, a través de un concreto sistema representativo. En otras palabras, las corporaciones son organizaciones jurídicas personificadas al servicio de unos fines determinados —algunos de ellos de carácter público—, e integradas por distintas personas que comparten intereses comunes y que ostentan la consideración de miembros de la corporación.

La corporación o asociación, por otra parte, tiene una base patrimonial constituida por las aportaciones iniciales y sucesivas (cuotas, aportaciones de capital, contribuciones, etc.) de los miembros que la integran.

Tradicionalmente, algunas funciones entendidas como "públicas" han venido siendo realizadas por entidades y organizaciones privadas, situadas en una posición exterior a la organización administrativa. Podría incluso afirmarse que junto con la Administración ordinaria ha existido siempre una especie de "Administración impropia", gestionada por personas privadas, pese al carácter público de las funciones ejercidas. En concreto, el carácter público de las funciones ejercidas por organizaciones privadas ha venido determinando la sujeción de dichas funciones, en mayor o menor grado, a un régimen jurídico público, así como la vinculación de los sujetos privados a la Administración, a través de un conjunto de potestades de ordenación, dirección y control.

Entre las organizaciones de base asociativa integradas por personas privadas se cuenta un conjunto de supuestos específicos que tienen unas notas características: son creadas o reconocidas y reguladas en sus aspectos básicos por normas estatales (no por pacto societario) que les confían, junto con actividades de simple interés particular de sus miembros, algunas funciones de regulación, disciplina o fomento de la actividad de los asociados, que pueden ser típicamente públicas —como, por ejemplo, la potestad sancionadora. El hecho de encomendarles estas funciones públicas implica que determinados actos de estas entidades u organizaciones sean regulados por el derecho administrativo y susceptibles de ser impugnados ante la propia administración (y, posteriormente, ante los tribunales de la jurisdicción contenciosa-administrativa) y que, en algún caso, además, se establezca algún tributo para el sostenimiento de la entidad. A veces, incluso, el hecho de pertenecer a estas organizaciones o corporaciones es obligatorio, siendo un requisito indispensable para el ejercicio de una determinada actividad profesional.

Tales entidades u organizaciones se conocen como "corporaciones de derecho público" o "Administración corporativa". No son, sin embargo, administraciones públicas en sentido estricto, pues los intereses que la concreta corporación custodia son intereses mayoritariamente privados, esto es, intereses de los miembros que la integran, pese a ejercer

determinadas funciones públicas que le han sido delegadas o asignadas por la norma jurídica de creación o regulación.

Son ejemplos claros de corporaciones de derecho público: los colegios profesionales, las cámaras de comercio, industria y navegación, las cámaras oficiales de la propiedad urbana, las cámaras agrarias, las entidades urbanísticas colaboradoras, las federaciones deportivas, entre otras.

4. Las administraciones independientes

La complejidad de la sociedad contemporánea impulsa la remodelación de la actuación de los poderes públicos y, entre ellos, de las administraciones públicas. Con ello, surgen organizaciones difícilmente encuadrables en la organización administrativa tradicional, como es el caso paradigmático de las denominadas "administraciones independientes" o, también, "autoridades independientes".

Nos referimos a la categoría de administraciones independientes o neutrales para designar con ella un grupo reducido de entes que, sin embargo, han alcanzado, tanto por las funciones que realizan como por la peculiar posición que ocupan, una destacada significación. Se trata de entes públicos que surgen en la década de los años ochenta del pasado siglo y que siguen el modelo de las comisiones reguladoras independientes norteamericanas, que constituyen su origen más inmediato, de las cuales la doctrina ha enfatizado sus dos notas fundamentales, a saber: su especialización y su independencia.

El fenómeno de las autoridades o administraciones independientes se inició con tres figuras concretas y heterogéneas: el ente público RTVE, el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) y el Banco de España, y se refrendó por la Ley del mercado de valores de 28 de julio de 1988 y la creación de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV).

En el intento de encontrar algunos rasgos comunes o elementos que caractericen esta categoría de administraciones resulta pertinente reparar, aunque sea sumariamente, en lo que son las genuinas funciones de estos entes.

En primer lugar, cabe detenerse en el dato relevante de que existe entre ellos una marcada disparidad de funciones, haciendo abstracción de las diferencias que se derivan de los diferentes sectores en los que operan. Así, el ente público RTVE lleva a cabo una clara actividad de gestión, pues le corresponde, a partir de la declaración de la radiodifusión como un servicio público, la gestión directa de este servicio, sin ninguna intervención sobre sujetos y empresas privadas. La función característica de la CNMV es del todo diferente: le corresponde la regulación de un sector en el que operan fundamentalmente agentes privados; la regulación, pues, de un mercado. Y al servicio de esta función reguladora

ostenta genuinas funciones administrativas, públicas en esencia, como es la reglamentadora, la de inspección y control de los agentes financieros, la potestad sancionadora y la potestad certificante, entre otras.

Por su parte, la función esencial del CSN no es ni la gestión de un servicio o de una actividad, ni la regulación del sector de la energía nuclear, sino el estudio y seguimiento técnico del desarrollo de este sector, y el asesoramiento al Gobierno desde la autoridad, objetividad y solvencia que a sus miembros se reconoce. Es más, el CSN tiene plenas facultades resolutorias o potestades de resolución unilateral, como el otorgamiento de licencias al personal de instalaciones nucleares y radiactivas o la suspensión del funcionamiento de tales instalaciones por razones de seguridad, así como plenas facultades de inspección de dichas instalaciones. Se trata, pues, de un ente con funciones de control y supervisión técnica que ejerce funciones de inspección y emisión de informes que pueden tener carácter vinculante sobre la base la autoridad técnica de sus consejeros y personal.


En algunos casos, por tanto, la creación de administraciones independientes responde a la exigencia de especialización y capacidad técnica requeridas para afrontar eficazmente los riesgos del desarrollo tecnológico y la demanda de seguridad antes los mismos. El Consejo de la Seguridad Nuclear es un claro exponente de la estrecha vinculación existente entre el elemento técnico, de riesgo incluso, y la creación de este tipo de administraciones instrumentales.

El concepto de *administraciones independientes* está, pues, relacionado con la noción de especialización o competencia profesional, de autoridad técnica en concreto, característica típica de tales entidades administrativas especializadas o sectoriales. La jurisprudencia constitucional así lo ha significado, afirmando, con relación al Banco de España, su especialización técnica y, con ella, su investidura de *auctoritas*.

La autonomía técnica con la que ejercen sus funciones este tipo de administraciones es justamente un rasgo inherente a su independencia. Pero además, es asimismo característica ordinaria de estos organismos independientes el ejercicio de funciones públicas o de autoridad; esto es, la toma de decisiones vinculantes para terceros.

Las administraciones independientes se presentan, por consiguiente, como auténticas autoridades funcionales, titulares de funciones públicas y potestades administrativas, legitimadas por ley para el ejercicio de poder público sobre la base, fundamentalmente, de su legitimación y especialización técnica. En relación con este ejercicio, las administraciones independientes sujetarán su actividad al derecho administrativo cuando ejerzan potestades y funciones públicas, pese a ser su régimen jurídico de aplicación híbrida de derecho público y derecho privado.

Bibliografía específica

Esta unidad no tiene bibliografía específica. Los conceptos básicos de la unidad se completan con el estudio del preámbulo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (**LRBRL**) 

Glosario

- **CE:** Constitución española de 27 de diciembre de 1978.
- **LMRLC:** Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.
- **LOFAGE:** Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.
- **LRBRL:** Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.
- **LRJPAC:** Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

La posición jurídica del ciudadano ante la administración pública

Tema

La posición jurídica del ciudadano ante la administración pública.

Contenido

1. Los conceptos de *administrado, ciudadano, interesado y usuario*
2. Capacidad, legitimación y representación del ciudadano ante la Administración
3. Las relaciones generales y especiales de sujeción
4. Derechos y deberes de los ciudadanos
5. La participación ciudadana en la actividad administrativa

Objetivos

- Dar a conocer al alumno los conceptos de *administrado, ciudadano, interesado y usuario*.
- Destacar cuáles son los requisitos de capacidad, legitimación y representación del ciudadano ante la Administración.
- Introducir al estudiante en la distinción entre relaciones generales y relaciones especiales de sujeción de los ciudadanos con las instancias administrativas.
- Subrayar los derechos y deberes de los ciudadanos ante la actuación de la Administración.

Desarrollo de la unidad / Conceptos fundamentales

1. Los conceptos de *administrado, ciudadano, interesado y usuario*

El derecho positivo utiliza cada vez menos el término **administrados** para referirse a la posición jurídica de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración pública. El legislador usa con mayor frecuencia la palabra

ciudadanos; puede consultarse, así por ejemplo, la LRJPAC, entre otros, en su artículo 35 (derechos de los ciudadanos), artículo 37 (derecho de acceso a archivos y registros), artículo 39 (colaboración de los ciudadanos) y artículo 40 (comparecencia de los ciudadanos).

De forma más específica, el término **interesado** hace referencia a aquel ciudadano que ostenta una determinada posición jurídica en un procedimiento administrativo.

Más en concreto, según el artículo 31 de la LRJPAC, se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

- a) quienes lo inicien como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos;
- b) los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte;
- c) aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

El mismo precepto de la Ley de procedimiento administrativo dispone, además, que las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses colectivos en los términos que la ley específica reconozca.

Por último, dicho artículo 31.3 establece el carácter transmisible de la condición jurídica de interesado en los siguientes términos: "cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derechohabiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento".

Finalmente cabe señalar que el término **usuario** tiene relación con la prestación de servicios administrativos, servicios públicos y servicios de interés general, ya sea dicha prestación realizada directamente por la Administración pública a través de su propia organización y medios personales y materiales, ya sea la prestación realizada indirectamente a través de empresas privadas concesionarias.

2. Capacidad, legitimación y representación del ciudadano ante la Administración

Por lo que se refiere a la **capacidad de obrar** de los ciudadanos ante las administraciones públicas, el artículo 30 de la LRJPAC regula una

capacidad distinta respecto de aquella exigible en el ámbito de aplicación del derecho civil, dado que los menores de edad ostentan también capacidad de obrar ante las instancias administrativas. Así, según dicho precepto:

“Tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones públicas, además de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquéllos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos e intereses de que se trate.”

La **legitimación** exigible al ciudadano para actuar ante las administraciones públicas responde, en términos generales, a la necesidad de ser titular de derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, a los que se refiere el ya comentado artículo 31, relativo a la condición jurídica de interesado.

Por último, tocante a la **representación**, la LRJPAC establece, en el artículo 32, que los interesados con capacidad de obrar podrán actuar ante las administraciones públicas por medio de representante, entendiéndose con este las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado. Más en concreto, según la Ley, cualquier persona con capacidad de obrar podrá actuar en representación de otra ante los órganos administrativos.

Por lo demás, deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado, cuando se trate de formular solicitudes, entablar recursos administrativos, desistir de acciones iniciadas y renunciar a derechos en nombre de otra persona (artículo 32.3).

En este caso, la falta de acreditación o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquella o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran (artículo 32.4).

Finalmente, la LRJPAC establece que, cuando en una solicitud, escrito o comunicación figuren varios interesados, las actuaciones administrativas a que den lugar se efectuarán con el representante o el interesado que expresamente se haya señalado, y, en su defecto, con el que figure en primer término (artículo 33).

3. Las relaciones generales y especiales de sujeción

El ciudadano, ante la Administración pública, puede encontrarse en dos situaciones o posiciones jurídicas distintas: en una situación de relación general de sujeción y en una situación de relación especial de sujeción.

Por una parte, se entiende por "**relaciones generales de sujeción**" aquellas relaciones que cualquier ciudadano mantiene –o puede mantener– con una o varias administraciones públicas por el simple hecho de ser un individuo que vive en sociedad, esto es, por el simple hecho de ser un ciudadano que en uno u otro momento se relaciona o se relacionará con una instancia administrativa.

Por otra parte, se denominan "**relaciones especiales de sujeción**" aquellas relaciones que se establecen entre unos determinados ciudadanos y unas concretas administraciones públicas especializadas en algún ámbito de intervención administrativa. Así, por ejemplo, mantienen relaciones especiales de sujeción con la correspondiente administración pública:

- los estudiantes universitarios con la universidad pública en la que cursan sus estudios superiores;
- los reclusos con las correspondientes instituciones penitenciarias en las que cumplen sus penas;
- los pacientes cuando se encuentran ingresados en algún centro hospitalario de titularidad pública;
- las empresas privadas cuando contratan con la Administración pública.

4. Derechos y deberes de los ciudadanos

Son **derechos de los ciudadanos**, en sus relaciones con las administraciones públicas, entre otros, los siguientes (artículo 35 de la LRJPAC):

- a) el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos;
- b) el derecho a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las administraciones públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos;
- c) el derecho a obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de estos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento;
- d) el derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su comunidad autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta ley

(artículo 36 de la LRJPAC) y en el resto del ordenamiento jurídico;

- e) el derecho a formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución;
- f) el derecho a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento administrativo de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración pública;
- g) el derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar;
- h) el derecho al acceso a los registros y archivos de las administraciones públicas en los términos previstos en la Constitución y en esta ley (artículos 37 y 38 de la LRJPAC) u otras leyes;
- i) el derecho a exigir responsabilidades de las administraciones públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente.

Por lo que se refiere a los **deberes de los ciudadanos** en sus relaciones con las distintas administraciones públicas, entre los más importantes puede mencionarse el deber de colaborar con las instancias administrativas y el deber de comparecer cuando así esté legalmente previsto.

Respecto del deber de colaboración, el artículo 39 de la LRJPAC establece que los ciudadanos estamos obligados a facilitar a la Administración pública informes, inspecciones y otros actos de investigación solo en los casos previstos por la Ley.

Además, dicho deber se concreta en la obligación de los interesados en un procedimiento administrativo de facilitar a la Administración actuante los datos que permitan identificar a otros interesados que no hayan comparecido en el procedimiento, siempre que tales datos estén en conocimiento de aquellos.

En relación con el deber de comparecencia, el artículo 40 de la LRJPAC dispone que la comparecencia será obligatoria cuando así esté previsto en una norma con rango de ley.

En los casos en que proceda la comparecencia, la correspondiente citación hará constar expresamente el lugar, la fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla; así, por ejemplo, el deber de comparecencia en los exámenes presenciales. En este caso, la Administración pública, a solicitud del interesado, entregará certificación haciendo constar la comparecencia.

5. La participación ciudadana en la actividad administrativa

La Constitución española de 1978 supuso una importante integración Estado-sociedad en términos de participación democrática en las diversas instancias públicas del Estado y, asimismo, de participación de los ciudadanos en los procedimientos públicos o administrativos de toma de decisiones.

Más en concreto, según el artículo 23 de la CE:

"1. Los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

2. Asimismo, tienen el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes."

La participación de los ciudadanos en la actuación administrativa no se articula solo a través del acceso a las funciones y cargos públicos. También se materializa esta participación mediante la intervención de los particulares en los procedimientos administrativos que instruyen las distintas instancias públicas, la mayoría de las veces a través de asociaciones o corporaciones de defensa de determinados intereses colectivos.

Por ello, desde la aprobación de la Constitución viene siendo habitual encontrar en la legislación administrativa cauces expresos de participación de los ciudadanos en la actuación de las distintas administraciones públicas.

Glosario

- **CE:** Constitución española de 27 de diciembre de 1978.
- **LRJPAC:** Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Introducció al dret administratiu

Dolors Canals Ametller
Departament de Dret Públic

Universitat de Girona. 2005. 1 ed. Català.
Edició electrònica.

ISBN: 84-8458-223-X



Ressenya:

Aquesta publicació virtual és el recull adaptat de les unitats didàctiques corresponents a les assignatures "Introducció al Dret Administratiu I" (mòdul I) i "Introducció al Dret Administratiu II" (mòdul II) impartides, des del curs acadèmic 2004-2005, com a complement de formació dels Estudis de segon grau de Criminologia de la Facultat de Dret de la Universitat de Girona.

Índex

MÒDUL 1

Unitat 1

Unitat 2

Unitat 3

Unitat 4

Unitat 5

Unitat 6

Unitat 7

Unitat 8

Unitat 9

Unitat 10

MÒDUL 2

Portada

Crèdits

Coberta

Qüestions conceptuals i transformacions actuals (I)

Tema

Qüestions conceptuals i transformacions actuals.

Contingut

1. Qüestions clau: què és Administració pública? Què és actuació administrativa? Què és dret administratiu?

2. Límits i àmbit d'aplicació del dret administratiu

Objectius

- Els objectius específics de l'estudi d'aquesta unitat són:
- Introduir l'estudiant en l'ús dels conceptes d'"Administració pública", "actuació administrativa" i "dret administratiu".
- Saber què s'entén per "Administració pública" a efectes legals.
- Identificar els diferents tipus d'administracions públiques existents en la nostra ordenació jurídica.
- Donar a conèixer a l'alumne els trets generals de l'actuació administrativa, congruents amb els principis i exigències constitucionals.
- Desxifrar mínimament els límits i l'àmbit d'aplicació del dret administratiu.

Desenvolupament de la unitat / conceptes fonamentals

1. Qüestions clau: què és Administració pública? Què és actuació administrativa? Què és el dret administratiu?

Les dificultats per definir què és Administració pública i, per tant, què és dret administratiu, és a dir, la tasca de desxifrar el criteri d'aplicació d'aquesta branca del dret públic, sorgeixen de la inexistència en el nostre ordenament jurídic d'un concepte clar i precís del que és "Administració

pública" [MIR PUIGPELAT (2003)]. La Constitució espanyola no n'inclou cap definició, tot i que estableix que l'Administració pública "serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb submissió plena a la llei i al dret" (art. 103 CE) [\[enllaç amb el text de l'article 103 de la CE amb tots els seus apartats\]](#).

Aquests són, en concret, els principis constitucionals que regeixen l'actuació de qualsevol Administració pública. Dit d'una altra manera, són les exigències constitucionals de qualsevol actuació administrativa: objectivitat, eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració, coordinació i principi de legalitat.

El legislador, per la seva banda, tendeix a enumerar les diferents administracions públiques a l'efecte estricte de determinar l'àmbit d'aplicació de la llei concreta. D'acord amb la literalitat dels preceptes legals que es detallen a continuació, es pot afirmar que el dret positiu, més que definicions, introdueix consideracions a efectes legals del que s'entén per "Administració pública". En altres paraules, determinades entitats es consideren, a l'efecte d'aplicació d'una norma legal i el règim jurídic establert per aquesta mateixa norma, "Administració pública".

Així, d'acord amb l'article 2 LRJPAC:

"1. S'entén als efectes d'aquesta Llei per administracions públiques: a) L'Administració general de l'Estat; b) Les administracions de les comunitats autònomes; c) Les entitats que integren l'Administració local.

2. Les entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia vinculades o dependents de qualsevol de les administracions públiques tindran també la consideració d'Administració pública. Aquestes entitats subjectaran la seva activitat a la present Llei quan exercixin potestats administratives, i en la resta de la seva activitat se sotmetran al que disposin les seves normes de creació."

Per la seva banda, la LOFAGE en l'exposició de motius assenyala que resulta inajornable racionalitzar i actualitzar la normativa dedicada a la tradicionalment denominada "Administració instrumental de l'Estat" o "Administració institucional". Així, s'opta, en primer lloc, per una denominació genèrica, "organismes públics", que agrupa totes les entitats de dret públic dependents o vinculades a l'Administració general de l'Estat.

La LOFAGE aclareix tot seguit que, partint d'aquest concepte general, "es distingeixen després dos models bàsics: organismes autònoms i entitats públiques empresarials. Els primers realitzen activitats fonamentalment administratives i se sotmeten plenament al dret públic; els segons realitzen activitats de prestació de serveis públics o producció de béns susceptibles de contraprestació econòmica i, encara que són regits en general pel dret privat, els resulta aplicable el règim de dret públic en relació amb l'exercici de potestats públiques i amb determinats aspectes del seu funcionament".

Així mateix, la LJCA, pel que fa al concepte d'Administració pública, estableix, respecte a la legislació anterior a 1978: "En primer lloc, calia actualitzar el concepte d'Administració pública vàlid als efectes de la Llei, en consideració als canvis organitzatius que s'han anat produint i en connexió amb el que disposen altres lleis. També era imprescindible confirmar en aquesta Llei la subjecció a l'enjudiciament de la jurisdicció contenciosa administrativa d'actes i disposicions emanats d'altres òrgans públics que no formen part de l'Administració, quan els esmentats actes i disposicions tenen, pel seu contingut i efectes, una naturalesa materialment administrativa. Sense intenció d'immiscir-se en cap debat dogmàtic", continua l'exposició de motius, "que no és tasca del legislador, la Llei atén un problema pràctic, consistent a assegurar la tutela judicial dels que resultin afectats en els seus drets o interessos pels esmentats actes i disposicions, semblants en gairebé tot als que emanen de les administracions públiques".

En la mateixa exposició de motius de la LJCA s'afirma a continuació que: "En segon lloc, és evident que a l'altura del nostre temps històric l'àmbit material de la jurisdicció quedaria molt incomplet si aquella es limités a enjudiciar les pretensions que es dedueixin en relació amb les disposicions de rang inferior a la llei i amb els actes i contractes administratius en sentit estricte. El que realment importa i el que justifica l'existència de la mateixa jurisdicció contenciosa administrativa és assegurar, en benefici dels interessats i de l'interès general, l'exacta submissió de l'Administració al dret en totes les actuacions que realitza en la seva condició de poder públic i en ús de les prerrogatives que com tal li corresponen. No tota l'actuació administrativa, com és notori, s'expressa a través de reglaments, actes administratius o contractes públics, sinó que l'activitat prestacional, les activitats negociables de tipus divers, les inactivitats o omissions d'actuacions degudes expressen també la voluntat de l'Administració, que ha d'estar sotmesa en tot cas a l'imperi de la llei. La impossibilitat legal de controlar mitjançant recursos contenciosos administratius aquestes altres manifestacions de l'acció administrativa, des de fa temps criticada, resulta ja injustificable, tant en vista dels principis

constitucionals com en virtut de la creixent importància quantitativa i qualitativa d'aquestes manifestacions. Per això la nova Llei sotmet a control de la jurisdicció l'activitat de l'Administració pública de qualsevol tipus que estigui subjecta al dret administratiu, per a la qual cosa s'articulen les accions processals oportunes."

Per tot això, segons l'article 1r de la LJCA:

"S'entendrà a aquests efectes per administracions públiques: A) L'Administració general de l'Estat. B) Les administracions de les comunitats autònomes. C) Les entitats que integren l'Administració local. D) Les entitats de dret públic que siguin dependents o estiguin vinculades a l'Estat, les comunitats autònomes o les entitats locals".

Del succint repàs de la legislació administrativa vigent es pot concloure que no existeix un concepte legal d'Administració pública, excepte el referent a l'Administració territorial, l'organització de la qual es troba establerta expressament a la Constitució espanyola [\[enllaç amb els articles 137, 140, 141, 143 de la Constitució espanyola\]](#). La resta d'Administracions públiques, del fenomen administratiu, per dir-ho d'una altra manera, és una consideració legal a efectes de l'aplicació d'un règim jurídicopúblic concret, en el qual sembla existir com a comú denominador la "matèria administrativa": l'exercici de prerrogatives, potestats i funcions públiques.

En definitiva, la legislació vigent relativa al règim jurídic de l'Administració pública i, més clarament, la legislació relativa a la jurisdicció contenciosa administrativa, sembla recuperar una concepció objectiva i funcional del que s'entén per "Administració pública" i, amb això, del dret administratiu contemporani. És per això que s'imposa l'aplicació del dret administratiu a aquelles organitzacions jurídiques que exerceixen àmbits de poder públic, identificat, aquest àmbit, amb les expressions legals "prerrogatives públiques", "funcions públiques" o "potestats públiques". En suma, l'exercici de potestats administratives és el que en termes estrictes es pot identificar com a "activitat administrativa" i, per això, el criteri clau per a l'aplicació del dret administratiu.

2. Límits i àmbit d'aplicació del dret administratiu

Ara bé, la concepció objectiva i funcional del dret administratiu -aquella que entén l'Administració i l'ordenació jurídica que hi és aplicable a través de la idea de funció o activitat administrativa- no és ni ha estat tampoc la concepció majoritària de la dogmàtica espanyola.

Gran part dels autors espanyols defensen la denominada "concepció orgànica" del dret administratiu i centren el seu interès ja no en la funció administrativa sinó en la mateixa Administració pública, entesa com un complex orgànic que se situa dins del poder executiu. Més en concret, la tesi doctrinal majoritària fins al moment és la coneguda com a "tesi subjectiva o estatutària" del dret administratiu, l'extraordinària formulació de la qual és deguda al professor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. La concepció estatutària del dret administratiu identifica l'objecte d'aquesta branca del dret públic com el conjunt de normes i principis que regulen l'actuació i l'organització de les administracions públiques. És a dir, el dret administratiu és el dret propi de les administracions públiques com a persones jurídiques, com a grups de persones jurídiques singulars que s'escapen de les regles del dret comú o general.

L'impacte i la influència en la nostra ordenació jurídica de les tesis orgàniques i subjectives -i, sobretot, de la tesi estatutària- són indiscutibles. Tanmateix, a partir de la Constitució espanyola de 1978 i, amb ella, de les noves bases constitucionals de l'Administració pública, es comencen a renovar les crítiques cap a aquests criteris d'aplicació del dret administratiu. Aquestes crítiques s'enforceixen, a més, per altres realitats emergents, entre les quals es pot destacar la progressiva actuació de les administracions públiques sotmesa al dret privat -fenomen conegut com a "fugida del dret administratiu"-; la constatació que determinats òrgans constitucionals realitzen també activitat administrativa tot i no formar part de l'organització administrativa; i la participació dels ciutadans en els procediments administratius de presa de decisions.

Actualment, d'altra banda, s'hi afegixen altres realitats que comporten no poques rectificacions de les tesis subjectives del dret administratiu, entre les quals destaquen la col·laboració privada amb l'actuació administrativa [GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (1997)] i l'exercici privat de funcions públiques [CANALS AMETLLER (1999)]. De fet, com ha estat unànimement admès per la doctrina iuspublicista, el concepte de dret administratiu és fruit de l'evolució històrica.

Com ja s'ha assenyalat en l'apartat anterior, la legislació administrativa vigent tendeix també a una clara rectificació de la tesi estatutària del dret administratiu a favor de la tesi objectiva i funcional. N'és un exemple el fet que la LJCA, a l'article 1, disposa que la jurisdicció contenciosa administrativa coneix no solament de les pretensions que es dedueixin en relació amb l'actuació de les administracions públiques subjecta al dret administratiu, sinó també de les pretensions que es dedueixin en relació amb: "A) Els actes i disposicions en matèria de personal, administració i gestió patrimonial subjectes al dret públic adoptats pels òrgans

competents del Congrés de Diputats, del Senat, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Comptes i del Defensor del Poble, així com de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes i de les institucions anàlogues al Tribunal de Comptes i al Defensor del Poble. B) Els actes i disposicions del Consell General del Poder Judicial i l'activitat administrativa dels òrgans de govern dels jutjats i tribunals en els termes de la Llei orgànica del poder judicial. C) L'actuació de l'Administració electoral, en els termes previstos en la Llei orgànica del règim electoral general."

Altres competències específiques de la jurisdicció contenciosa administrativa relacionades amb l'esmentat concepte funcional o objectiu d'Administració pública que sembla que es desprèn de la LJCA es detallen a l'article 2n, segons el qual: "L'ordre jurisdiccional contenciós administratiu coneixerà de les qüestions que se suscitin en relació amb: A) La protecció jurisdiccional dels drets fonamentals, els elements reglats i la determinació de les indemnitzacions que siguin procedents, tot això en relació amb els actes del Govern o dels Consells de Govern de les comunitats autònomes, sigui quina sigui la naturalesa dels actes esmentats. B) Els contractes administratius i els actes de preparació i adjudicació dels altres contractes subjectes a la legislació de contractació de les administracions públiques. C) Els actes i disposicions de les corporacions de dret públic adoptats en l'exercici de funcions públiques. D) Els actes administratius de control o fiscalització dictats per l'Administració concedent, respecte dels dictats pels concessionaris dels serveis públics que impliquin l'exercici de potestats administratives conferides als mateixos serveis, així com els actes dels mateixos concessionaris contra els quals es pugui recórrer directament davant d'aquest ordre jurisdiccional de conformitat amb la legislació sectorial corresponent. E) La responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, sigui quina sigui la naturalesa de l'activitat o el tipus de relació que derivi, i no podran ser demandades aquelles per aquest motiu davant dels ordres jurisdiccional civil o social".

Bibliografia específica

- CANALS AMETLLER, D.: "La jurisprudencia ante el ejercicio privado de la función pública de control técnico por razones de seguridad", *Revista del Poder Judicial*, núm. 56, 1999.

- GONZÁLEZ-VARA IBÁÑEZ, S.: "El desarrollo de una idea de colaboración en el derecho administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 94, 1997.

- MIR PUIGPELAT, O.: "El concepto de derecho administrativo desde una perspectiva lingüística i constitucional", *Revista de Administración Pública*, núm. 162, 2003.

Glossari

- **CE:** [Constitució espanyola](#) de 27 de desembre de 1978.

- **LJCA:** [Llei 29/1998](#), de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosa administrativa.

- **LRJPAC:** [Llei 30/1992](#), de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, modificada per la [Llei 4/1999](#), de 13 de gener.

- **LOFAGE:** [Llei 6/1997](#), de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat.

Enllaços

www.lamoncloa.es

www.poderjudicial.es/tribunalsupremo/

Qüestions conceptuals i transformacions actuals (II)

Tema

Qüestions conceptuals i transformacions actuals.

Contingut

- 1. Globalització i dret administratiu. La globalització del dret ambiental**
- 2. La influència del dret comunitari en l'ordenació administrativa**
- 3. Noves tecnologies i dret administratiu. L'Administració electrònica**
- 4. El dret administratiu davant de la immigració i la multiculturalitat**

Objectius

Els objectius específics de l'estudi d'aquesta unitat són:

- Donar a conèixer a l'alumne les transformacions actuals més importants que s'estiguin produint en el dret administratiu i que siguin conseqüència de transformacions socials paral·leles, entre les quals podem esmentar la globalització, l'ús de les noves tecnologies i la immigració.
- Destacar la influència del dret comunitari en la normativa administrativa interna.
- Introduir l'estudiant en les modificacions més importants que sorgeixen de la relació de les administracions públiques i el dret administratiu amb l'ús de les noves tecnologies i Internet.

Desenvolupament de la unitat / conceptes fonamentals

- 1. Globalització i dret administratiu. La globalització del dret ambiental**

En termes generals, la globalització es defineix com el procés de desnacionalització dels mercats, les lleis i la política, en el sentit que interrelaciona pobles i individus al marge de qualsevol frontera natural o artificial. La globalització econòmica i la tecnològica, emblemes del fenomen globalitzador, responen a una realitat social de caràcter així mateix global: la desterritorialització. És per això que la globalització sembla que comporti una pèrdua de sobirania dels Estats a favor d'importants segments socioeconòmics.

La globalització no és, fora d'això, un fenomen únic. Hi ha manifestacions de globalització en diversos sectors i diverses àrees: l'econòmica, la cultural, la tecnològica i la de la informació i comunicació, per exemple. Altres globalitzacions o àrees globalitzades són, per esmentar-ne algunes més, l'ecològica o mediambiental, la de les malalties -pensem en la sida com a malaltia global - i, com a àrea per desgràcia més recentment immiscida en el fenomen de la globalització, a partir del 11-S de 2001 i del 11-M de 2004, el terrorisme.

Els moviments de solidaritat també poden considerar-se des d'una perspectiva global -"solidaritat global" -, com és el cas de les ONG que actuen de cap a cap del planeta.

És per això que la globalització, com a conjunt de fenòmens econòmics, no constitueix el tot de la globalització. És més, cada una d'aquestes globalitzacions o manifestacions sectorials de la globalització es desenvolupa i avança a velocitat diferent. Sembla un error, en definitiva, erigir la globalització econòmica i financera com la que les engloba totes, malgrat que aquesta sigui, sens dubte, la més visible i la que més influència pot tenir sobre altres (Auby, 2001).

Al marge de les transcendències econòmiques, socials i culturals de la globalització, s'ha de reparar també en les conseqüències d'aquest fenomen -i en la manera com es manifesten- en el dret i en les disciplines jurídiques. La globalització i les seves diferents modalitats constitueixen un repte nou i difícil per al dret. Aquest fenomen comporta -i comportarà més encara en un futur pròxim- transformacions substancials en el dret com a sistema general i, sobretot, en les ordenacions jurídiques internes dels diferents Estats, així com en les respectives estructures i procediments de garantia d'aquestes ordenacions.

Només dos exemples:

1. La transformació que està sofrint el concepte mateix d'*Estat* i de les seves funcions nuclears, entre les quals hi ha la creació de dret i, més concretament, de la seva exclusivitat en la producció jurídica. Sobre això, sobre les dues tensions o dinàmiques essencials que emergeixen amb l'anomenada "globalització del dret" o "globalització jurídica", vegeu Auby (2001).

2. La creació d'institucions internacionals encarregades de garantir el compliment de sistemes jurídics nacionals i internacionals; penseu, per exemple, en la creació del Tribunal Penal Internacional (*International Criminal Court*). Precisament el camp dels drets humans és un camp propici per a l'aparició de mecanismes i institucions jurídiques globals. L'aparició d'un dret penal internacional i d'un sistema de justícia penal internacional són, doncs, exemples paradigmàtics d'aquest procés de globalització del dret.

A continuació, tanmateix, cal endinsar-nos en les repercussions que per a les Administracions públiques, i especialment per al dret administratiu, té el fenomen globalitzador.

La pregunta que habitualment es planteja sobre la relació entre Estat i globalització és si és cert que els Estats estan perdent poder amb l'expansió d'aquest fenomen. Hi ha tesis oposades respecte a això que, malgrat el seu interès, no reproduïrem aquí. Només cal subratllar la redefinició del paper de l'Estat, que sí que s'està produint davant de la globalització i que comporta, al seu torn, la redefinició de l'Administració pública i les seves estructures.

Les instàncies públiques són les que es veuen més directament afectades. Segons l'opinió d'Auby (2001), la globalització, d'una banda, imposa als diferents aparells públics nacionals una sèrie d'obligacions d'adaptació, i de l'altra, provoca cada vegada més una 'complexificació' i una 'desjerarquització' dels aparells públics", amb la qual cosa s'estableixen diversos nivells de govern públic que es van superposant als nivells clàssics. D'aquesta manera, les relacions entre els diferents nivells de govern -mundial, supranacional, nacional, regional i local- no són relacions d'encaixament jeràrquic, sinó més aviat de descentralització funcional entre les diferents entitats administratives i territorials.

D'altra banda, es pot afirmar que el dret ambiental és la part del dret administratiu que està experimentant les transformacions més rellevants al fil de la globalització. El dret ambiental està sotmès a un procés de globalització per la mateixa globalització que els riscos del progrés presenten per al medi ambient i per als recursos naturals. I en conseqüència, la protecció del medi ambient i dels recursos naturals - alguns dels quals ja es consideren escassos- ha deixat de ser una funció exclusiva dels Estats. Avui no hi ha cap Estat nacional que estingui en condicions, per si mateix, de combatre amb èxit els preocupants fenòmens, per exemple, de la desforestació, la desertització o la contaminació atmosfèrica, que no té fronteres. És per això que les institucions jurídiques que tendeixen a tutelar el medi ambient, així com les tècniques i instruments de control i garantia en aquest àmbit, s'estableixen com a instàncies supranacionals i internacionals. El medi

ambient es considera un bé jurídic global i demana actuacions així mateix globals.

Una de les principals mostres d'aquest interès global per la protecció del medi ambient és el Protocol de Kyoto, la necessitat del qual va ser adoptada per la Convenció Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic, el desembre de 1997, i va ser ratificada per la Unió Europea l'abril de 2002. El Protocol de Kyoto estableix l'objectiu de reduir un 5% per sota dels nivells de 1990 les emissions de gasos d'efecte hivernacle als països industrialitzats. Aquest objectiu s'ha d'assolir en la mitjana de les emissions que es realitzin en el període 2008-2012, i per aconseguir-ho estableix una sèrie de polítiques, la més conegudes de les quals és el comerç internacional d'emissions o drets d'emissió.

De manera resumida, la política de les quotes de contaminació o drets d'emissió de gasos amb efecte hivernacle comportarà que les indústries europees -a la regió que Europa constitueix en el món globalitzat- puguin continuar contaminant l'atmosfera sempre que siguin titulars dels drets d'emissió, assignats pels respectius Estats membres de la Unió Europea. Una vegada feta aquesta assignació, les indústries d'un mateix Estat membre, o d'altres Estats membres de la Unió, es podran intercanviar els drets o quotes de contaminació en un "mercat" europeu organitzat i supervisat per les instàncies estatals i comunitàries. Es tractarà, en resum, d'intercanviar els "excedents" de contaminació entre les empreses contaminants pel fet d'haver reduït les seves emissions amb efecte hivernacle. És més, les indústries hauran d'acreditar periòdicament, davant dels seus respectius Estats, que els seus nivells d'emissió estaven habilitats pels drets d'emissió dels quals eren titulars; en cas contrari, podran ser sancionades.

L'esmentat sistema està regulat en l'àmbit comunitari per la Directiva 2003/87/CE, de 13 d'octubre de 2003, del Parlament Europeu i del Consell, per la qual s'estableix un règim per al comerç dels drets d'emissió de gasos d'efecte hivernacle en la Comunitat, i per la Decisió 280/2004/CE, d'11 de febrer de 2004, del Parlament Europeu i del Consell, relativa a un mecanisme per al seguiment de les emissions de gasos d'efecte hivernacle en la Comunitat i per a l'aplicació del Protocol de Kioto.

En la nostra ordenació jurídica nacional, el sistema és establert pel Reial decret llei 5/2004, de 27 d'agost, pel qual es regula el règim del comerç dels drets d'emissió de gasos d'efecte hivernacle, i pel Reial decret 1866/2004, de 6 de setembre, pel qual s'aprova el Pla Nacional d'Assignació de Drets d'Emissió 2005-2007.

2. La influència del dret comunitari en l'ordenació juridicoadministrativa

Des de l'entrada d'Espanya a l'actual [Unió Europea](#), la influència del dret comunitari en la legislació administrativa ha estat una constant. Una mostra d'això és la introducció, en la nostra ordenació jurídica, de noves categories que, essencialment, substitueixen les categories tradicionals del nostre sistema legal: així succeeix, per exemple, amb el clàssic concepte de servei públic, que en els últims temps és substituït per les nocions de 'servei d'interès general', 'activitat privada econòmica d'interès general' o 'obligació de servei públic'.

D'altra banda, la influència del dret comunitari està comportant també una modificació paral·lela de la tècnica legislativa: la legislació administrativa és cada vegada més una legislació de caràcter programàtic, amb la fixació d'objectius, més que l'establiment de regulacions concretes i tancades, moltes vegades d'acord amb el contingut propi de les directives comunitàries.

En síntesi, el procés d'integració afavorit per la creació de la Unió Europea s'està traduint, en el pla jurídic, en un progressiu procés d'europèitziació dels drets dels Estats membres [*normativa comunitària*]. Aquest fenomen d'europèitziació creixent, referible a totes les disciplines jurídiques, l'està experimentant especialment el dret administratiu.

La incidència del dret comunitari en les ordenacions dels Estats membres de la Unió Europea planteja, en concret, el problema de la determinació de les repercussions d'aquest dret comunitari en els drets administratius estatals i, sobretot, la polèmica qüestió sobre la possibilitat d'un dret administratiu europeu. Les actituds doctrinals davant de la possible existència d'un dret administratiu europeu són molt disperses. En primer lloc, un gran nombre d'autors no amaguen el seu escepticisme davant d'aquest dret. Així, per exemple, es critica la mutabilitat d'aquest pretès dret administratiu europeu i la dificultat de reconduir a la unitat les premisses jurídiques bàsiques. Amb tot, en el pla doctrinal sembla majoritària l'actitud favorable al dret administratiu europeu. D'aquest dret es diu que és un dret encara en formació o en evolució. I això malgrat que l'impacte del dret comunitari en les ordenacions administratives nacionals constitueix ja una realitat present, com s'ha assenyalat abans.

No falta tampoc qui elevi aquesta repercussió del dret comunitari en les ordenacions estatals i, en concret, l'existència del dret administratiu europeu, a la condició de factor determinant de la crisi dels drets administratius nacionals. I sens dubte, de la concepció subjectiva i estatutària del dret administratiu que circumscriu el seu objecte únicament a l'Administració nacional i a les normes procedents de l'Estat.

El que en tot cas cal subratllar en relació amb el dret comunitari i les implicacions que té per al dret administratiu dels Estats membres de la

Unió Europea és, més concretament, l'objectivació del concepte d'Administració pública, i per tant del dret administratiu, que el dret europeu, i així mateix la jurisprudència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, està consagrant. Una mostra d'aquesta afirmació és el criteri funcional o material en l'àmbit de la contractació pública que el dret comunitari sembla haver establert com a determinant de l'aplicació de les regles de dret administratiu.

3. Noves tecnologies i dret administratiu. L'Administració electrònica

El dret administratiu s'està veient també fortament afectat per les noves tecnologies i per les transformacions actuals que sorgeixen de l'anomenada societat de la informació. Les Administracions públiques, com els ciutadans, s'estan incorporant a l'esmentada societat i a l'ús dels instruments que les noves tecnologies posen a la seva disposició. La majoria de les Administracions públiques i els seus organismes ja són presents a Internet amb informació sobre la seva pròpia organització, estructura, funcions i serveis. Informen a través de les seves pàgines web dels procediments administratius dels quals són competents o de la seva normativa d'aplicació.

Així mateix, es poden consultar convocatòries públiques, iniciar procediments administratius i informar-se sobre l'estat de la tramitació de determinats expedients administratius: així, per exemple, la presentació de declaracions tributàries per Internet, la informació sobre l'estat de la devolució de l'IRPF a l'Agència Tributària, o el formulari de sol·licituds d'ordre de protecció en matèria de violència de gènere [www.justicia.es].

Les noves tecnologies estan afectant també de ple els aspectes formals de l'actuació de les Administracions públiques, del procediment administratiu i dels tràmits que el componen. Així, l'anomenada simplificació del procediment en molts sectors d'intervenció pública constitueix una mutació formal de l'activitat administrativa davant de la revolució que suposen les noves tecnologies. Es pot afirmar que les noves tecnologies i els instruments que posen a les mans de l'Administració ajuden a simplificar les relacions dels ciutadans amb els òrgans administratius.

Concretament, l'article 45 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), relatiu a la incorporació de mitjans tècnics estableix que:

1. Las Administraciones públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las leyes.


2. Cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispongan las Administraciones públicas, los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos con respecto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento.

3. Los procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce.

4. Los programas y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por las Administraciones públicas para el ejercicio de sus potestades, habrán de ser previamente aprobados por el órgano competente, quien deberá difundir públicamente sus características.

5. Los documentos emitidos, cualesquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones públicas, o los que estas emitan como copias originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por esta u otras Leyes”.

A partir d'aquestes previsions, entre altres, el legislador, a la Llei 24/2001, de 27 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, va introduir -amb un clar objectiu d'impulsar l'Administració electrònica - un

nou apartat 3 a l'art. 59 de la LRJPAC: 

“Para que la notificación se practique utilizando medios telemáticos se requerirá que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o consentido expresamente su utilización, identificando además la dirección electrónica correspondiente, que deberá cumplir con los requisitos reglamentariamente establecidos. En estos casos, la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales en el momento en que se produzca el acceso a su contenido en la dirección electrónica. Cuando, existiendo constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica, transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada con los efectos previstos en el siguiente apartado, salvo que de oficio o a instancia

del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso”.

Concretament, els requisits de les notificacions telemàtiques es regulen en el [Reial decret 209/2003](#), de 21 de febrer, sobre els requisits i les notificacions telemàtiques, així com la utilització dels mitjans telemàtics per substituir l'aportació de certificats pels ciutadans.

Una altra normativa que cal tenir present és, per exemple, el Decret 324/2001, de 4 de desembre, relatiu a les relacions entre els ciutadans i l'Administració de la Generalitat de Catalunya a través d'Internet.

4. El dret administratiu davant de la immigració i la multiculturalitat

Un altre dels fronts que, arran dels canvis que la societat està sofrint en les últimes dècades, sembla que es presenten davant de les Administracions públiques, i per això davant del dret administratiu, és la immigració.

Un cop constatat que la migració és un fenomen inevitable en l'ordre social modern, en el pla nacional dels Estats cal dissenyar polítiques, procediments i mesures respecte a l'admissió i el tracte que s'ha de donar als estrangers. En el pla nacional, l'Estat social receptor d'immigrants ha de formular polítiques socials amb finalitats d'ocupació, i així mateix, prendre en consideració els elements clau d'integració, com la família i l'accés integral i no discriminatori a l'educació; sens dubte aquest últim és un element essencial de la integració social i multicultural.

Com és sabut, a part d'això, amb l'aprovació de la [Llei orgànica 4/2000](#), d'11 de gener, sobre drets i obligacions dels estrangers a Espanya i la seva integració social -modificada per la [Llei orgànica 14/2003](#), de 20 de novembre-, el dret d'estrangeria ha assolit una dimensió extraordinària que es projecta en el dret administratiu, en l'actuació de les nostres Administracions públiques i en la jurisdicció contenciosa administrativa.

En concret, són els serveis públics socials i l'educació els sectors públics els que es troben més directament afectats pels fluxos migratoris.

Però no és només l'Administració de l'Estat qui s'ha d'implicar en el fenomen migratori. Les comunitats autònomes i les Administracions locals, en l'exercici de les seves respectives competències, també tenen un ampli marge d'actuació.

L'impacte del fenomen migratori en l'àmbit de les Administracions locals forma una realitat que no es pot ignorar i que requereix una atenció específica. En aquest sentit, l'Acord del Consell de Ministres, de 30 de març de 2001, que va aprovar el Programa Global de Regulació i Coordinació de la Immigració a Espanya [BOE núm. 101, de 27 d'abril de 2001] reconeix l'esmentada realitat en els termes següents:

"Las comunidades autónomas y la Administración local tienen atribuidas competencias en materias claves para la integración de los inmigrantes en la sanidad, servicios y prestaciones sociales, viviendas, educación y cultura, por lo que se articularán mecanismos de actuación coordinada y de colaboración en todas estas materias."

Per tant, la coordinació i la col·laboració interadministrativa són fonamentals en l'actuació pública relacionada amb la immigració i els moviments socials que comporta, si bé les Administracions locals, amb els escassos recursos econòmics, tècnics i materials de què disposen, són les instàncies públiques que en l'actualitat estan aplicant, majoritàriament, la legislació sobre immigració.

Bibliografia específica

- AUBY, J.B.: "Globalización y descentralización", *Revista de Administración Pública*, núm. 156, 2001.

Bases constitucionals del dret administratiu.

L'administració pública en l'estat social i democràtic de dret (I)

Tema

Bases constitucionals del dret administratiu. L'Administració pública a l'Estat social i democràtic de dret.

Contingut

1. Administració pública i Estat de dret.

1.1. La posició de l'Administració davant la Llei: el principi de legalitat

1.2. Manifestació del principi de legalitat: les potestats administratives

1.3. Classes de potestats administratives: discrecionals i reglades

Objectius


- Destacar la posició de l'Administració pública en l'Estat de dret i davant de la llei.
- Donar a conèixer a l'alumne el concepte de potestat administrativa i el seu vincle amb el principi de legalitat.
- Diferenciar les potestats administratives discrecionals de les potestats administratives reglades.

Desenvolupament de la unitat / conceptes fonamentals

1. Administració pública i Estat de dret

1.1. La posició de l'Administració davant de la llei: el principi de legalitat

La Constitució espanyola de 1978 estableix una sèrie de principis bàsics que emmarquen l'organització, l'activitat i el funcionament de les Administracions públiques. En concret, aquests principis sorgeixen de les clàusules genèriques relatives a l'Estat que s'estableixen en els primers

articles de la norma fonamental  [preàmbul i articles 1 i 2 de la Constitució espanyola]:

- clàusula d'Estat de dret
- clàusula d'Estat democràtic
- clàusula d'Estat social
- clàusula d'Estat autonòmic

La clàusula d'Estat de dret (art. 1 CE) té, des de la perspectiva de l'Administració pública, les implicacions següents:

1. La submissió del poder executiu i de l'Administració pública a la llei, tal com estableixen l'article 97 CE:

“El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.”

i l'article 103.1 CE:

“La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.”

2. El control judicial de la potestat reglamentària i de la legalitat de l'actuació administrativa, segons estableix l'article 106.1 CE:

“Los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.”

3. El principi de responsabilitat patrimonial de l'Administració pública, d'acord amb l'article 106.2 CE:

“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.”

4. La reserva de llei en matèria de règim jurídic de la funció pública, segons l'article 103.3 CE:

“La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho de sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.”



En síntesi, com a poder públic, l'Administració pública en l'Estat de dret està sotmesa als principis constitucionals que enumera el text fonamental a l'article 9.3:

“La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.”

Pel que fa a l'origen mateix del principi de legalitat, es pot remarcar que aquest principi constitueix una de les bases fonamentals de l'Estat de dret, des del seu naixement el segle XVIII a partir dels postulats de les revolucions liberals.

La instauració de l'Estat liberal de dret va ser fruit d'una sèrie de moviments revolucionaris que van afectar gairebé tots els països occidentals. Entre aquells moviments destaca la Revolució Francesa de 1789, en la qual es van formular la majoria dels grans principis sobre els quals s'estructuraria l'Estat liberal: sobirania nacional, divisió de poders, llibertat econòmica, principi de legalitat i drets fonamentals dels ciutadans. En termes jurídics, el principi de legalitat és reconegut en els textos constitucionals francesos de la primera etapa revolucionària.

En l'últim terç del segle XIX, els principis liberals són ja plenament assumits a l'Europa occidental. Tanmateix, els diferents esdeveniments bèl·lics de la primera meitat del segle XX comporten, posteriorment, importants i substancials transformacions de l'Estat: el clàssic Estat liberal de dret es converteix en el modern Estat social i democràtic de dret.

En termes generals, el principi de legalitat expressa la submissió necessària del poder públic a la norma general emanada de la sobirania popular representada en el Parlament estatal o Corts Generals  [\[www.congreso.es/\]](http://www.congreso.es/) i en els parlaments o assemblees legislatives autonòmiques  [\[www.parlament-cat.es/\]](http://www.parlament-cat.es/).

En termes més concrets, per a l'Administració pública -com a aparell públic establert per servir els interessos generals- suposa que el seu

funcionament i actuació estan sotmesos a la llei i al dret (art. 103.1 CE). Entre nosaltres, aquesta afirmació significa que l'actuació administrativa està subordinada a tota l'ordenació jurídica: Constitució espanyola, lleis estatals i autonòmiques, disposicions normatives amb rang de llei (reials decrets llei i decrets legislatius), tractats internacionals i dret comunitari, així com a les normes generals i reglaments dictats per la mateixa Administració. Tota activitat administrativa és, en conseqüència, susceptible de ser valorada respecte al dret, és a dir, respecte a tota l'ordenació jurídica vigent.

En suma, per a l'Administració pública el principi de legalitat implica una vinculació a tot el conjunt de l'ordenació, amb independència del rang de la norma jurídica.

D'altra banda, la vigència del principi de legalitat imposa l'existència d'un conjunt de mecanismes de control mitjançant els quals quedi assegurada de manera eficaç aquesta submissió de l'Administració pública a la llei i al dret. És per això que, l'article 106.1 CE, que ja hem esmentat, estableix la competència del poder judicial, dels jutges i tribunals per controlar jurisdiccionalment la potestat reglamentària i la legalitat de l'actuació administrativa.

1.2. Manifestació del principi de legalitat: les potestats administratives

La manifestació fonamental del principi de legalitat administrativa es tradueix en què l'Administració pública només és titular de les potestats atribuïdes per norma legal. En altres paraules, l'Administració pública requereix per a la seva actuació una habilitació legal prèvia. La doctrina administrativista espanyola -encapçalada pel professor GARCÍA D'ENTERRÍA- es refereix a aquesta vinculació com a "vinculació positiva" de l'Administració a la llei.


Aquesta vinculació s'exigeix en qualsevol cas per a les potestats administratives anomenades ablatòries, és a dir, les que poden limitar la llibertat o els drets dels ciutadans.

Sense cap dubte, és en les sancions administratives on el principi de legalitat s'expressa amb caràcter absolut. La Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les Administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), que conté els principis que regeixen la potestat sancionadora, disposa expressament a l'article 127 que:

“1. La potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este Título.

2. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por

disposición de rango legal o reglamentario [...]”.

Pel que fa a la tipificació d'infraccions i sancions administratives, l'article 129 de la LRJPAC remet, així mateix, al principi de legalitat  [Sentència del Tribunal Constitucional 75/2002], és a dir, a la vinculació de l'Administració al que la norma legal estableix:

“1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones por una Ley.


Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves.

2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por Ley.

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

1.3. Classes de potestats administratives: discrecionals i reglades

Com hem dit, la llei atribueix potestats a l'Administració, és a dir, facultats d'actuació, o dit en altres paraules: l'habilita per actuar conferint-li poders jurídics. D'aquesta manera, tota actuació administrativa es presenta com a exercici d'un poder atribuït per una llei prèvia i delimitat per aquesta llei.

En suma, sense l'atribució legal prèvia de potestats l'Administració pública no podria actuar. És més, en la mesura en què les potestats administratives són conferides per l'ordenament jurídic, són inalienables, intransmissibles i irrenunciables  [vegeu l'article 12 de la LRJPAC].

L'ordenament jurídic atribueix a l'Administració un ventall de potestats públiques (potestat reglamentària, potestat sancionadora, potestat expropiatòria, potestat certificant, etc.) que la doctrina acostuma a classificar atenent a criteris diferents. Tanmateix, aquí únicament farem referència a la distinció -no sempre fàcil- entre potestats reglades i potestats discrecionals.

Si bé l'atribució expressa de les facultats administratives per la llei és una fórmula aplicable a tots els casos, hi ha una distinció en la manera com es

realitza l'esmentada atribució.

Per una banda, la llei pot determinar detalladament totes i cada una de les condicions de l'exercici de la concreta potestat, de manera que el supòsit legal i la realitat dels fets davant de la qual s'exercirà no admeti cap marge de discrecionalitat o maniobra per part de l'Administració. Així, per exemple, la liquidació d'un tribut, la jubilació per edat d'un funcionari, l'emissió d'un certificat o l'atorgament d'una autorització. En aquests casos ens trobem davant de potestats clarament reglades en tots els aspectes.

En canvi, la llei pot d'altra banda delimitar i concedir una potestat en favor de l'Administració, deixant algunes de les condicions per exercir aquesta facultat a l'apreciació subjectiva de l'Administració que l'exerceixi. Així, per exemple, la fixació del *quàntum* d'una subvenció, la determinació del contingut d'una norma reglamentària o d'un pla urbanístic.

L'exercici de les potestats reglades redueix l'Administració a una simple constatació del supòsit de fet legalment descrit i a l'aplicació de les determinacions de la norma legal al cas concret. Es tracta d'un procés d'aplicació automàtica de la llei.

En canvi, en el procés d'aplicació de la llei que confereix la potestat discrecional es dona entrada a l'estimació subjectiva de l'Administració, a un cert marge de discrecionalitat administrativa i, més concretament, al marge de discrecionalitat que la mateixa llei permet, ja que discrecionalitat no significa plena llibertat de l'Administració davant la norma legal.

Bibliografia específica

- BELADÍEZ ROJO, M.: "La vinculación de la Administración al derecho", *Revista de Administración Pública*, núm. 153, 2000.

Bases constitucionals del dret administratiu.

L'administració pública en l'estat social i democràtic de dret (II)

Tema

Bases constitucionals del dret administratiu. L'Administració pública a l'Estat social i democràtic de dret.

Contingut

1. Administració pública i Estat de dret.

1.1. La posició de l'Administració davant dels tribunals: principi d'autotutela i control judicial de l'actuació administrativa

1.2. El principi de responsabilitat patrimonial de l'Administració

2. Administració pública i Estat democràtic

3. Administració pública i Estat social: principis constitucionals

Objectius

- Donar a conèixer a l'alumne quina és la posició de l'Administració pública davant dels tribunals i com s'articula el control judicial de l'actuació administrativa.
- Remarcar el principi constitucional de responsabilitat patrimonial de l'Administració pública.
- Introduir l'estudiant en les nocions constitucionals d'*Estat democràtic* i *Estat social*.

Desenvolupament de la unitat / conceptes fonamentals:

1. Administració pública i Estat de dret

1.1. La posició de l'Administració davant dels tribunals: principi d'autotutela i control judicial de l'actuació administrativa

Com s'ha indicat a la unitat 3, a l'Estat de dret el control judicial de la potestat reglamentària i de la legalitat de l'actuació administrativa s'encomana als tribunals (art. 106.1 CE).

Ara bé, la posició de l'Administració pública davant dels tribunals difereix de la posició dels particulars.

Davant d'un litigi concret, els ciutadans han de recórrer necessàriament als jutges perquè aquests estableixin quina és la solució jurídica correcta al conflicte d'interessos o drets en joc. I això perquè els ciutadans són iguals davant de l'ordenament jurídic i ningú no pot imposar el seu criteri o el seu dret a un altre. És a dir, només els jutges i tribunals poden solucionar els litigis i conflictes d'interessos que sorgeixen entre els particulars, i aquests no poden declarar unilateralment un dret al seu favor.

A més, davant de l'eventual incompliment d'una resolució o sentència judicial, el ciutadà perjudicat tampoc no té cap facultat d'actuació directa contra l'incomplidor. El perjudicat haurà d'acudir novament als tribunals perquè aquests facin complir coactivament el que estableix la sentència incomplerta.

Els jutges i tribunals exerceixen una funció declarativa en el primer supòsit, i una funció executiva en el segon, ambdues inherents a l'exercici de la funció judicial o jurisdiccional que posseeixen.

Aquestes funcions declarativa i executiva que corresponen al poder judicial en les relacions amb els ciutadans, quan es tracta de les Administracions públiques són substituïdes, en una primera instància, per la mateixa actuació de les Administracions.

En altres paraules, en les relacions entre els ciutadans i l'Administració pública, l'Administració, en un primer moment i sense acudir als tribunals, pot decidir unilateralment sobre el conflicte d'interessos que sorgeixi entre ella i els ciutadans. D'aquesta manera, com a poder públic que és l'Administració, sense perjudici del posterior control judicial de la seva actuació, pot declarar de manera eficaç el que jurídicament entén correcte, i pot acordar fins i tot la seva execució coactivament. Aquestes potestats administratives s'anomenen potestats d'autotutela: d'autotutela declarativa i d'autotutela executiva.

La Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), en els [articles 56, 57 \[enllaç 1\]](#) i [94 \[enllaç 2\]](#), estableix l'executorietat dels actes administratius: amb caràcter general, els actes administratius es presumeixen vàlids, tenen efectes des de la data en què es dicten i són immediatament executius.


En altres termes, a través dels actes i resolucions administratives, l'Administració pública manifesta la seva voluntat, declara el que entén

d'acord amb el dret i les seves declaracions produeixen efectes jurídics immediats, llevat de les excepcions establertes per la llei.

Sobre la base de l'autotutela administrativa, l'acte administratiu és un títol jurídic suficient per a l'execució de la decisió administrativa per part dels ciutadans obligats per aquella o per part de l'Administració pública en cas d'incompliment d'aquells, sense que existeixi la intervenció de les instàncies judicials. Així, d'acord amb l'article 93 de la LRJPAC:

“1. Las Administraciones públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico.

2. El órgano que ordene un acto de ejecución material de resoluciones estará obligado a notificar al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa”.


En cas que el particular obligat a executar el contingut d'un acte o resolució administrativa incompleixi la seva obligació, l'Administració pública està facultada per actuar en virtut del principi d'autotutela executiva, és a dir, mitjançant els mitjans d'execució forçosa que preveu la LRJPAC en els [articles 96 i següents](#)  constreyniment sobre el patrimoni, execució subsidiària, multa coercitiva o compulsió sobre les persones.

Finalment, s'ha de remarcar que en tot cas els jutges i tribunals podran controlar la legalitat de l'exercici de les potestats d'autotutela declarativa i executiva, d'acord amb el control judicial de l'actuació administrativa que prescriu l'esmentat article 106 de la Constitució.

1.2. El principi de responsabilitat patrimonial de l'Administració

Segons estableix l'article 106.2 CE, els ciutadans, en els termes establerts per la llei, tenen de dret a ser indemnitzats per qualsevol lesió que sofreixin en els seus béns i drets, llevat dels casos de força major, sempre que la lesió sigui conseqüència del funcionament normal o anormal dels serveis públics.

La Constitució espanyola estableix, doncs, el principi de responsabilitat patrimonial de les Administracions públiques, llevat dels casos de força

major i en els termes establerts per la llei. Concretament, els esmentats termes són recollits, en l'actualitat, a la Llei de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC) de 1992, i en especial, als articles [139-146](#) 

Les notes generals del règim de responsabilitat patrimonial de les Administracions públiques, i de les seves autoritats i altre personal al seu servei, són les següents:

- responsabilitat de caràcter objectiu: l'Administració respon pel funcionament normal i anormal dels serveis públics, amb independència de la concurrència de l'element "culpa" en el supòsit d'un fet concret;
- el dany al·legat ha de ser efectiu, avaluable econòmicament i individualitzat amb relació a una persona o grup de persones;
- només es poden indemnitzar les lesions produïdes al particular provinents de danys que aquest no tingui el deure jurídic de suportar d'acord amb la llei;
- en tot cas hi ha d'haver una relació de causalitat entre l'actuació administrativa i la lesió produïda al particular.

Així mateix, cal posar èmfasi en el principi constitucional de garantia patrimonial que regeix l'actuació de les Administracions públiques, i més concretament, en l'actuació administrativa que incideix en l'esfera patrimonial dels particulars.

El principi de garantia patrimonial implica el dret dels ciutadans a mantenir la integritat del seu patrimoni davant d'eventuals privacions singulars per part dels poders públics. L'esmentat principi constitucional es concreta a l'article 33.3 de la CE:

"Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes".

En conseqüència, des de la perspectiva de la propietat privada, l'esmentada garantia patrimonial implica, per una part, que qualsevol actuació administrativa que tingui per objecte la privació de béns o drets dels ciutadans s'ha de dur a terme de conformitat amb el que disposen les lleis. Concretament, existeix una reserva de llei per regular l'expropiació forçosa (vegeu la [Llei de 16 de desembre de 1954 d'expropiació forçosa](#), LEF




D'altra banda, l'article 33.3 CE garanteix que la privació de béns o drets dels particulars es pot justificar, en tot cas, a causa de la utilitat pública o l'interès social. I finalment, l'esmentat precepte constitucional garanteix el pagament de l'equivalent econòmic a la privació patrimonial singular, és a dir, garanteix el pagament del preu just.

2. Administració pública i Estat democràtic

La clàusula constitucional de l'Estat democràtic té, per la seva part, diverses conseqüències per a l'Administració pública i per al Dret administratiu. El principi democràtic suposa la imposició de certs paràmetres en l'organització i en l'actuació dels diferents nivells d'Administració pública.

En aquest sentit, l'Administració és l'organització pública encarregada de l'execució pràctica de les lleis (poder executiu) aprovades prèviament pel Parlament (poder legislatiu). L'Administració és la instància pública al servei del compliment de l'ordenament jurídic. És, també, l'estructura de suport directe de l'òrgan executiu en la seva tasca de govern de l'Estat - l'Administració general de l'Estat, en el cas del Govern central- o de govern d'una comunitat autònoma -l'Administració autonòmica, en el cas dels governs autonòmics.

La legitimació democràtica de l'actuació administrativa és, per tant, indirecta: només té legitimació en la mesura en què executa les ordres del poder legislatiu i en la mesura en què actua sota la direcció del Govern (vegeu l'article 97 CE ).

En suma, doncs, la legitimació democràtica de l'Administració pública sorgeix de la seva submissió als òrgans democràtics: el Parlament i el Govern.


3. Administració pública i Estat social: principis constitucionals


Finalment, la Constitució Espanyola conté, així mateix, la clàusula constitucional de l'Estat social, una clàusula que comporta un conjunt de condicionants d'ordre jurídic per a l'actuació de tots i cada un dels poders públics, i de manera especial, per a l'Administració pública.



La configuració de l'Estat espanyol com a Estat social es concreta en primer terme a l'article 9.2 la CE:

"Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o

dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”

Els deures constitucionals que aquest precepte estableix per als poders públics es concreten, pel que fa a l'Administració pública, en un deure general d'impulsar totes les actuacions administratives necessàries per a l'efectivitat d'aquests objectius. Per això l'Administració ha d'actuar sota el principi d'eficàcia, establert a l'article 103 CE . La relació entre eficàcia de l'actuació administrativa i Estat social ha estat remarcada pel Tribunal Constitucional diverses vegades.

En segon lloc, la Constitució de 1978, en els articles 39-52 , estableix els principis rectors de la política social i econòmica, molts dels quals tenen un contingut essencialment social. Aquests principis són determinants per aconseguir els objectius de l'article 9.2 CE.

D'altra banda, molts preceptes constitucionals contenen drets dels ciutadans de caràcter social indiscutible i especialment significatius per a la concepció de l'Estat social: per esmentar-ne només alguns, el dret a l'educació (art. 27 CE ) o el dret al treball (art. 35 CE )

Bibliografia específica

- MARTÍN REBOLLO, L.: “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones”, *Revista de Administración Pública*, núm. 150, 1999.
- MUGA MUÑOZ, J. L.: “La responsabilidad patrimonial de la Administraciones públicas por el contagio de SIDA”, *Revista de Administración Pública*, núm. 136, 1995.

Glossari

- **CE**: Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978
- **LRJPAC**: Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, modificada per la Llei 4/1999, de 13 de gener
- **LEF**: Llei de 16 de desembre de 1954 d'expropiació forçosa

L'ordenament jurídicoadministratiu (I)

Tema

L'ordenament jurídicoadministratiu.

Contingut

Introducció. L'ordenament jurídicoadministratiu

1. Constitució, llei i normes amb rang de llei

2. El reglament

2.1. Concepte i delimitació de figures afins

2.2. Principis bàsics de la relació entre llei i reglament. La reserva de llei

Objectius

- Donar a conèixer l'alumne els caràcters generals de l'ordenament jurídicoadministratiu.
- Subratllar la noció de *reglament*, els seus trets característics i el paper d'aquesta font del dret en el nostre sistema jurídic.
- Introduir l'estudiant en els principis bàsics que regeixen la relació entre la llei i el reglament, i, en especial, la reserva de llei.

Desenvolupament de la unitat / conceptes fonamentals


Introducció. L'ordenament jurídicoadministratiu

El dret administratiu constitueix un ordenament jurídic. En concret, l'ordenament jurídicoadministratiu és la part de l'ordenament jurídic general que afecta o es refereix a l'Administració pública.


El correcte enteniment de l'expressió *ordenament jurídic* requereix, tanmateix, alguna precisió. L'ordenament no és un agregat de normes; l'ordenament precedeix la norma, en el sentit que una norma és tal per la seva inserció en un ordenament jurídic concret que la precedeix -és a dir, és anterior a la norma mateixa- i que la defineix prèviament com a "font del dret". La norma només té sentit, doncs, dins un ordenament jurídic, un ordenament que no és només un conjunt de normes abstractes, sinó que aquestes normes cobren funcionalitat en un sistema social determinat i en l'organització d'aquest sistema social.

En relació amb el dret administratiu, en concret, s'ha de partir de la dada que l'Administració pública és una organització que, al seu torn, està integrada en una organització més àmplia: l'Estat. Així, segons afirma la teoria estatutària o subjectiva del dret administratiu, l'ordenament jurídicoadministratiu seria l'expressió jurídica de l'organització "Administració pública".


L'ordenament jurídic es considera, a més, una realitat dinàmica. És a dir, per una banda, l'ordenament jurídic és una unitat independent i diferent de la de les normes, les quals són normes precisament pel fet d'integrar-se en un ordenament. Per una altra, és una realitat dinàmica, en el sentit que les normes que l'integren canvien o es modifiquen, encara que l'ordenament jurídic com a tal es manté.

Dins l'ordenament jurídic, com a unitat estructural, coexisteixen diferents fonts del dret: juntament amb les fonts formalitzades del dret (lleis i normes) tenen també un paper molt important altres fonts extralegals, com la jurisprudència, el costum i, de manera més especial, els principis generals del dret. Així, per exemple, la Constitució espanyola (CE) admet que en l'àmbit de l'Administració no tot el dret es troba a les lleis (vegeu l'article 103.1 CE). 

Per tant, existeix una pluralitat de fonts del dret amb què es constitueix un sistema jurídic unitari: l'ordenament jurídic.

Per mantenir aquesta unitat de l'ordenament jurídic cal considerar-lo un sistema tancat en el qual, en principi, no hi pot haver buits. Les llacunes que puguin deixar les normes quan es consideren aïlladament han d'integrar-se en l'ordenament, que és unitari. És a dir, s'ha de donar resposta a qualsevol situació que es plantegi, encara que aquesta es trobi en la remissió a un altre ordenament subordinat de l'ordenament jurídic general. La CE entén l'ordenament jurídic amb aquest caràcter de totalitat, entre altres, en els articles 1.1 CE, 9.1 CE i 96.1 CE. 

Caràcters generals de l'ordenament juridicoadministratiu

Per resumir els caràcters generals de l'ordenament juridicoadministratiu cal partir de la premissa que al dret administratiu li és d'aplicació el sistema general de fonts del dret que enuncia l'article 1 del Codi civil : la llei, el costum i els principis generals del dret, i la jurisprudència que complementarà l'ordenament jurídic.

Ara bé, sobre aquesta aplicació del sistema general de fonts del dret es produeixen una sèrie d'especialitats en relació amb el dret administratiu:

A. Estructura jerarquizada de l'ordenament juridicoadministratiu: dins de les fonts del dret que abans hem esmentat, destaca la peculiaritat del reglament.

L'Administració és l'única persona jurídica que té potestat atribuïda normativa, i la norma creada per l'Administració és el reglament. Un problema capital de l'ordenament administratiu és el de la coexistència i articulació de la llei amb aquesta norma administrativa, el reglament. Com es veurà més endavant en aquesta unitat i la següent, aquesta coexistència i articulació s'ordenen al voltant del principi de jerarquia normativa: el reglament està subordinat en tot cas a la llei; en altres paraules, la llei és superior en rang al reglament.


Cal apuntar també que no existeix només un sol tipus de reglament, sinó que hi ha una pluralitat de formes reglamentàries, pluralitat que s'ordena així mateix mitjançant una jerarquia interna: decrets, ordres i altres disposicions administratives o reglamentàries inferiors. En relació amb aquestes disposicions generals, l'article 51 de la LRJPAC estableix que:

"1. Las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los estatutos de autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.

2. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.


3. Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes.”

B. Ordenacions secundàries i normes autònomes. Des de la perspectiva de les fonts del dret, cada una de les Administracions públiques existents constitueix el centre de veritables ordenaments secundaris, ja que -com s'ha dit- l'ordenament jurídic té com a correlatiu una organització, és a dir, una Administració pública concreta.

Aquests ordenaments secundaris, integrats en l'ordenament jurídic general com a parts d'un tot, tenen entitat només en el cas de les Administracions territorials, titulars de competències i potestats generals: Administració local (províncies i municipis), Administració autònoma (comunitats autònomes) i Administració de l'Estat (mireu el títol VIII de la CE) .

[<<tornar](#)


1. Constitució, llei i normes amb rang de llei


Ja en l'estudi concret de les fonts del dret administratiu, ens trobem en primer lloc amb la CE de 1978 .



La CE té el caràcter de norma fonamental de tot el nostre sistema jurídic, que regula l'organització i les funcions dels poders públics i, alhora, enuncia els drets fonamentals i les llibertats dels ciutadans. És la norma suprema de totes les que integren el dret positiu estatal: és superior en rang jeràrquic i és el cim del sistema normatiu, així com de tots els subsistemes o ordenaments secundaris que l'integren.

D'aquest caràcter suprem en deriven dos tipus de conseqüències: la supremacia formal i la supremacia material.

Pel que fa a la supremacia formal, la CE conté un conjunt de límits de l'activitat de producció normativa; estableix l'anomenat sistema de fonts del dret i garanteix l'estabilitat del seu contingut mitjançant un acurat sistema de garanties i procediments específics (mireu, en concret, el títol X de la Constitució, relatiu a la reforma constitucional .

La CE  és, per tant, l'instrument definidor de les formes de producció de les normes jurídiques, i és també una norma d'atribució de potestats normatives: determina els òrgans i instàncies habilitats per produir normes jurídiques generals, determina les formes externes sota les quals les normes jurídiques es produeixen (llei orgànica, estatuts d'autonomia, decret llei, decret legislatiu, reglaments, convenis col·lectius, etc.) i defineix, així mateix, les matèries que cada tipus de normes pot regular, establint les matèries reservades exclusivament a la llei.

Pel que fa a la supremacia material, la CE es configura com la norma de rang superior de tot el sistema normatiu, configuració que suposa un conjunt de condicionaments

jeràrquics imposats a la resta de normes de l'ordenament jurídic.

Aquesta supremacia material opera en dos moments: primer, en el moment d'elaborar i aprovar les altres normes, de manera que el contingut d'aquestes normes inferiors ha de ser compatible o no contradictori amb el text constitucional en conjunt; i segon, en el moment de la interpretació i aplicació d'aquestes normes inferiors, que ha de ser efectuada pels operadors jurídics -jutges, entre altres- de manera que el resultat d'aquests processos sigui també compatible o no contradictori amb el text constitucional en conjunt. Essent la CE la norma suprema, és lògic que el procés d'interpretació de la resta de normes es faci a partir d'aquesta norma i de manera coherent amb aquesta. En altres paraules, com que la CE és el cim del nostre sistema normatiu, el seu compliment i el respecte al seu contingut són una condició de validesa de les normes restants (article 9.1 CE).

Es pot remarcar, a més, que l'esmentada supremacia material opera també davant del poder legislatiu de l'Estat democràtic: la llei és una norma subordinada a un text de rang superior i està sotmesa al control d'un òrgan diferent del poder legislatiu, el [Tribunal Constitucional](#) (TC), pel que fa a la seva constitucionalitat.



En segon lloc, dins de les fonts del dret administratiu, cal fer referència a la llei i a les normes amb rang o força de llei.

El terme *lleí* se sol utilitzar en diferents sentits. De vegades es parla de *lleí* per referir-se a qualsevol norma jurídica, i altres vegades, en canvi, s'utilitza aquest terme com a equivalent de norma escrita, sense cap distinció per raó del seu rang. Ara bé, el sentit que aquí ens interessa és aquell que refereix el terme *lleí* a un tipus especial de norma.

En aquest sentit concret, la llei és la norma escrita superior entre totes les normes, i és per això que preval davant qualsevol altra font normativa. Com a tal, constitueix "l'expressió de la voluntat popular", d'acord amb el [preàmbul de la CE](#). D'aquesta qualitat específica de la llei deriva, més concretament, el seu caràcter de norma superior: la comunitat actua en la producció de les lleis mitjançant els òrgans que, segons cada sistema constitucional, tenen atribuïda la seva representació política; és a dir, els parlaments. En tots els sistemes constitucionals, els òrgans legislatius són sempre els òrgans a través dels quals actua el principi de representació política superior.

L'Estat de dret consisteix precisament a assegurar l'imperi de la llei, una norma a la qual s'atribueix així el caràcter de superioritat. Fora de la mateixa CE, la norma

superior entre totes les altres és la llei.


Pel que fa a la classe o tipus de lleis, cal dir que el nostre ordenament jurídic reconeix una pluralitat d'instruments normatius amb valor i força de llei: lleis orgàniques, lleis ordinàries, decrets llei i decrets legislatius.

Segons l'article 81 de la CE, són lleis orgàniques les relatives al desenvolupament dels drets fonamentals i de les llibertats públiques, les que aproven els EA i el règim electoral general i les altres previstes a la CE. L'aprovació, modificació o derogació de les lleis orgàniques exigirà una majoria absoluta del Congrés, en una votació final sobre el conjunt del projecte.




Les lleis orgàniques no poden ser modificades o derogades per lleis ordinàries; no perquè aquestes tinguin un rang inferior al de les orgàniques, sinó perquè la CE els veda l'accés a la regulació de les matèries que enuncia l'article 81 de la CE. Existeix, de fet, una reserva d'àmbits competències a la llei orgànica per part d'aquest precepte constitucional. En suma, doncs, la relació entre llei orgànica i llei ordinària és una relació inspirada en el principi de competència, i no en el principi de jerarquia.

S'entén per *decret llei* tota norma amb rang de llei que emana, per via d'excepció, d'un òrgan que no té el poder legislatiu, concretament el Govern o Consell de

Ministres. Així, l'article 86  de la CE estableix que "en caso de extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos-leyes y que no podrán afectar el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, los derechos, los deberes y las libertades de los ciudadanos regulados en el título I, el régimen de las comunidades autónomas ni el derecho electoral general".

La seva denominació qualifica expressament aquest tipus de norma de naturalesa híbrida. En primer lloc, és un decret, perquè es tracta d'una norma dictada pel Govern en exercici de poders propis, és a dir, utilitzant directament i unilateralment un apoderament constitucional (article 86 de la CE). Però, en segon lloc, és també una llei, és a dir, una norma dotada del mateix rang o força que les normes emanades de les Corts Generals. Ara bé, l'expressió mixta *decret llei* és també reveladora, en tercer lloc, del seu caràcter singular i excepcional, que no es pot utilitzar en qualsevol situació, sinó només en supòsits fàctics taxats -necessitat extraordinària i urgent-, i que no es pot utilitzar per regular qualsevol matèria, perquè en té moltes de vedades. D'altra banda, ja que aquesta norma implica una ruptura del monopoli del poder legislatiu del Parlament (Corts Generals), la CE li atorga un caràcter provisional, i ha de ser objecte de confirmació parlamentària com a condició indispensable per mantenir la seva vigència i força per obligar.

En termes generals, les normes que la CE anomena "decrets legislatius" ([mireu l'article 85 de la CE](#) ) tenen en comú amb els decrets lleis el fet de tractar-se de normes

emanades del Govern (decrets, perquè són dictats pel Consell de Ministres) i estar dotades del rang de llei (legislatius, perquè tenen rang de llei). En canvi, se'n diferencien per una dada essencial: els decrets legislatius només es poden emetre d'acord amb un apoderament previ o una habilitació expressa, conferida prèviament per una llei emanada pel Parlament (Corts Generals o parlaments autonòmics).

La CE anomena delegació legislativa aquest fenomen d'apoderament o prèvia habilitació expressa al Govern per dictar normes amb rang de llei. La llei que atorga l'habilitació s'anomena llei de delegació, i el contingut del decret legislatiu es qualifica com a legislació delegada. Ara bé, la delegació legislativa no suposa la transferència del poder legislatiu a l'Administració o Govern.

Així doncs, en relació amb el principi de jerarquia normativa (article 9.3 de la CE), les expressions força de llei o rang de llei al·ludeixen, formalment, a la posició relativa que un conjunt de normes jurídiques ocupa en l'estructura jeràrquica del sistema normatiu, normes que tenen en comú una idèntica subordinació a la CE i una superioritat jeràrquica respecte a les normes reglamentàries.

2. El reglament

2.1. Concepte i delimitació de figures afins

S'anomena reglament tota norma escrita dictada per l'Administració. El reglament, en relació amb la llei, és una norma secundària, inferior i complementària.


Com tots els productes de l'Administració, el reglament és una norma que necessita justificació; és a dir, les seves possibilitats són limitades i estan taxades. Per tant, la seva submissió a la llei és absoluta en diversos sentits:

- A. El reglament només es produeix en els àmbits en els quals la llei ho permeti.
- B. No pot deixar sense efecte o contradir els preceptes legals.
- C. No pot suplir la llei on aquesta és necessària per regular determinades matèries, és a dir, on hi hagi reserva de llei.

A partir d'aquesta base s'articula el que es coneix com a jerarquia normativa o principi de jerarquia normativa (article 9.3 CE), que suposa l'absoluta subordinació del reglament a la llei.

S'entén per potestat reglamentària, d'altra banda, aquell poder en virtut del qual l'Administració dicta reglaments, i amb això, participa en la formació o creació de l'ordenament juridicoadministratiu. D'aquesta manera l'Administració no és només un subjecte sotmès a un ordenament que li és imposat. Té la capacitat de formar i de participar, en certa mesura, en l'elaboració de les normes jurídiques que l'integren.

Tanmateix, a la nostra Constitució no hi ha cap reserva material reglamentària, és a dir, no existeixen matèries la regulació de les quals es reservi exclusivament al reglament, a diferència de les previsions sobre això existents per a la llei.

Respecte a l'Estat espanyol, el fonament constitucional del poder reglamentari de l'Administració és una cosa evident en tota l'evolució històrica del nostre constitucionalisme. D'acord amb l'article 97  de la CE, qui té atribuït expressament l'exercici de la potestat reglamentària és el Govern -estatal i

autonòmic- i la mateixa CE configura aquesta potestat com a controlable pels tribunals al mateix nivell que qualsevol altra actuació administrativa.

2.2. Principis bàsics de la relació entre llei i reglament. La reserva de llei

El principi bàsic de la relació entre llei i reglament és la reserva de . Aquest principi significa que determinades regulacions només es poden adoptar per llei. Dit en altres paraules: hi ha matèries que només es poden regular per llei; certes matèries especialment importants han de ser objecte exclusiu de regulació per llei, i el poder reglamentari general no hi té marge d'actuació.

La CE formula de manera sistemàtica principis de reserva de llei al llarg de tot seu articulat: entre altres, en els articles 6, 7 i 8, els articles 11, 13, 31, 32, 33, 34, 36, 37 i els articles 57, 59 i 60. D'aquesta llarga enumeració d'articles de la CE es pot concloure que hi ha una tendència clara a reservar els continguts més rellevants de l'ordenament a la llei formal i, per tant, queden exclosos de la potestat reglamentària.

Ara bé, dins la CE destaca un precepte bàsic relatiu a la reserva material de llei: l'article 53.1 de la CE. Segons aquest precepte, els drets i llibertats reconeguts al capítol II del títol primer vinculen tots els poders públics, i només per llei, que en tot cas haurà de respectar el seu contingut essencial, es podrà regular l'exercici dels esmentats drets i llibertats.

D'aquest article resulta, doncs, que tots els drets i llibertats proclamats com a fonamentals vinculen l'Administració com a poder públic, i aquesta vinculació és absoluta, en el sentit que ni per reglaments ni per decisions singulars l'Administració no pot interferir en l'àmbit del lliure desenvolupament individual que aquests drets garanteixen.

En suma, el principi de reserva de llei assegura que la regulació dels àmbits de llibertat dels ciutadans depengui exclusivament de la voluntat dels seus representants, per la qual cosa aquests àmbits han de quedar exempts de l'acció de l'executiu i dels seus productes normatius, els reglaments.

Cal subratllar, tanmateix, que la reserva de llei no exclou la possibilitat que les lleis continguin remissions a normes reglamentàries, però sí que exclou que aquestes remissions facin possible una regulació independent i no subordinada a la llei.

Bibliografia específica

- SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: "El sistema de fuentes del derecho en los primeros cincuenta años de vida de la *Revista de Administración Pública* (1950-1999)", *Revista de Administración Pública*, núm. 150, 1999.

Glossari

- **CE:** Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978
- **CA:** comunitats autònomes
- **EA:** estatuts d'autonomia

- **LRJPAC:** Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, modificada per la Llei 4/1999, de 13 de gener

- **TC:** Tribunal Constitucional

L'ordenament jurídicoadministratiu (II)

Tema

L'ordenament jurídicoadministratiu.

Contingut

1. El reglament

1.1. Classes de reglaments i procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries

1.2. Eficàcia dels reglaments. La inderogabilitat singular

2. Límits de la potestat reglamentària i control dels reglaments il·legals

2.1. Límits de la potestat reglamentària

2.2. El control dels reglaments il·legals

Objectius

- Introduir l'estudiant en la classificació dels reglaments i disposicions administratives de caràcter general.
- Donar a conèixer a l'alumne els tràmits essencials del procediment d'elaboració dels reglaments i disposicions administratives.
- Remarcar l'eficàcia de les normes reglamentàries i els límits de la potestat reglamentària.

Desenvolupament de la unitat / conceptes fonamentals

1. El reglament

1.1. Classes de reglaments i procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries

Atenent el punt de vista que s'utilitzi en cada cas, es poden distingir diversos tipus o classes de reglaments:

a) Segons el subjecte o Administració pública que dicta el reglament:


- reglaments estatals
- reglaments autonòmics
- reglaments locals o ordenances locals

- reglaments institucionals, és a dir, els dictats per Administracions institucionals com, per exemple, les universitats públiques.

b) Segons l'àmbit d'aplicació del reglament o disposició administrativa de caràcter general:


- reglaments jurídics o normatius
- reglaments administratius o d'organització

Són *reglaments jurídics* els que afecten directament i immediatament els particulars, és a dir, estableixen normes de conducta que afecten l'esfera jurídica de tots o gairebé tots els ciutadans.

Són *reglaments administratius o d'organització* els que no incideixen directament en l'esfera jurídica dels particulars i que es limiten a l'àmbit domèstic o intern de l'organització pròpia de l'Administració pública  [Reglament de la Junta de la Facultat de Dret de la Universitat de Girona].

c) Segons les relacions que mantinguin amb la llei: reglaments executius, independents i de necessitat:

1. **Reglaments executius.** És freqüent que la llei contingui en la seva regulació un enunciat de principis bàsics i remeti a l'Administració perquè mitjançant el reglament precisi el seu desenvolupament, atenent la casuística que pot exigir una determinada situació o matèria. Hi ha dues raons que expliquen aquest procés: per una banda, el fet que els tecnicismes de l'actuació administrativa no són coneguts per l'òrgan legislatiu, i per l'altra, el fet que el concurs dels dos tipus de normes jurídiques permet a la llei una concreció de principis bàsics immune al pas del temps, mentre que la casuística reglamentària pot ser objecte d'una adaptació més constant. Quan això succeeix ens trobem davant dels reglaments executius de les lleis, és a dir, ens trobem davant d'una de les fórmules més habituals de delegació legislativa, i, més concretament, de la remissió normativa.

Per tant, el qualificatiu d'*executiu* es refereix als reglaments que es dicten en virtut d'una remissió normativa de la llei a favor del reglament, el qual la complementa i desplega. En el nostre dret positiu, l'aprovació dels reglaments executius correspon al Govern estatal  [Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern] i als governs autonòmics.

2. **Reglaments independents.** Ens plantejem aquí la qüestió de si hi pot haver reglaments independents de la llei, és a dir, reglaments que no complementin ni despleguin cap llei prèvia, que puguin sorgir al marge de tota llei d'habilitació o remissió normativa expressa. La resposta a aquesta pregunta és la següent: un reglament independent de la llei únicament pot existir en l'àmbit de les matèries organitzatives o domèstiques de la mateixa Administració (per exemple, els reglaments d'organització administrativa), i sempre que no afectin els drets bàsics dels seus destinataris.


El reglament independent està prohibit, per tant, en l'àmbit normatiu extern de l'Administració que impliqui l'establiment de drets i obligacions pels particulars, ja que aquesta matèria està reservada constitucionalment

a la llei. A més, lògicament, el reglament independent no pot contradir en cap cas una disposició legal vigent.


3. Reglaments de necessitat. Aquest tercer tipus de reglament només es justifica en funció de l'existència d'un estat de necessitat, d'una situació d'emergència, l'excepcionalitat de la qual desplaça el principi de supremacia de la llei.


L'existència en el nostre dret d'aquesta classe de reglaments que en circumstàncies extremes poden imposar-se a les mateixes lleis és reconeguda expressament, per exemple, a la legislació bàsica de règim local (LRBRL), legislació que habilita els alcaldes per adoptar "las medidas necesarias y adecuadas en caso de catástrofe o infortunios públicos o grave riesgo".

Aquest mateix tipus de mesures, amb més o menys extensió, serà procedent en el cas de les situacions excepcionals previstes a l'article 116

de la CE , és a dir, en estats d'alarma, de setge o d'excepció. En aquests supòsits excepcionals, les autoritats governatives, civils i militars, i les autoritats sanitàries, estan genèricament habilitades per actuar en contra de les lleis formals o per oposar-se al que aquestes disposin. En altres paraules, s'exceptuen aquestes lleis i les seves regulacions durant el temps que durin les situacions d'emergència que s'afrontin.

Aquest és el límit més important que cal tenir en compte en parlar de reglaments de necessitat: la temporalitat de la seva vigència, en tant que la seva justificació es troba en les circumstàncies excepcionals que es tracten de resoldre. Quan aquestes desapareixen, els reglaments de necessitat perden el sentit i la justificació. Així, una vegada restablerta la normalitat no fa falta derogar-les formalment i expressament.

El procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries. La potestat reglamentària s'ha d'exercir d'acord amb uns tràmits prèviament establerts que, en conjunt, constitueixen un procediment especial. L'omissió o el seguiment defectuós d'aquest procediment impliquen la nul·litat de la disposició reglamentària concreta, segons estableix l'article 62.2 de la LRJPAC . Per tant, el procediment és un límit formal a l'exercici de la potestat reglamentària. Té com a finalitat, a més, garantir l'encert de la decisió que el Govern o l'Administració adopti.

En l'actualitat, La Llei del Govern, concretament de l'article 23 al 25 de la LG , conté les normes específiques sobre el procediment d'elaboració de les disposicions reglamentàries de caràcter general. D'acord amb aquests preceptes, l'elaboració de les disposicions reglamentàries requereix —com s'ha dit— que es compleixin una sèrie de tràmits, entre els quals destaquen l'emissió d'informes de legalitat, econòmics i d'oportunitat, justificatius del dictat d'un reglament concret, i l'informe de la secretaria general tècnica del departament corresponent.

Així mateix, mereix una consideració especial el tràmit que preveu l'article 24.1 de la LG sobre l'audiència que s'ha de donar a les organitzacions i associacions reconegudes per la llei representatives dels interessos

directament afectats per la disposició reglamentària. Segons aquest precepte legal:

“c) Elaborado el texto de una disposición reglamentaria que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado”.



El mateix article 24 de la LG afegeix que el tràmit d'audiència es podrà abreujar fins a un mínim de set dies hàbils quan hi hagi raons degudament motivades que ho justifiquin. Ara bé, l'esmentat tràmit només es podrà ometre quan hi hagi greus raons d'interès públic —que així mateix s'hauran d'explicitar en cada cas— que ho exigeixin, i quan les organitzacions o associacions representatives hagin participat prèviament en el procediment per mitjà d'informes o consultes.

Es pot assenyalar també que l'esmentat tràmit d'audiència es reforça encara més en l'àmbit de les Administracions locals, ja que la [Llei reguladora de les bases de règim local \(LRBRL\)](#) estableix que, abans d'aprovar-se definitivament, les ordenances locals s'han de sotmetre a informació pública i a l'audiència dels interessats en un termini mínim de 30 dies per a la presentació, si cal, al·legacions i suggeriments.

A aquests tràmits del procediment d'elaboració de les disposicions reglamentàries s'hi afegeix un altre requisit formal: el dictamen del Consell d'Estat, que és preceptiu en el cas de reglaments executius, és a dir, d'aquells que —com s'ha dit— desenvolupen i executen el contingut d'una llei prèvia. L'esmentat informe del Consell d'Estat se substitueix per l'òrgan consultiu propi —per exemple, la Comissió Jurídica Assessora— quan es tracta de reglaments executius aprovats pels governs autonòmics.

[<<tornar](#)

1.2. Eficàcia dels reglaments. La inderogabilitat singular

Com qualsevol norma jurídica que s'integra a l'ordenament vigent en un moment determinat, el reglament, perquè tingui efectes jurídics —és a dir, perquè el seu contingut obligui els destinataris i els sigui aplicable—, s'ha de publicar al butlletí oficial corresponent: els reglaments estatals es publiquen al [BOE](#) , i els reglaments autonòmics aprovats, per exemple, pel Govern de la Generalitat de Catalunya, al [DOGC](#) .

L'article 52.1 de la LRJPAC reitera aquesta ordre a totes les Administracions públiques, tant estatals com autonòmiques, i la seva publicació al corresponent butlletí oficial és una condició indispensable perquè el reglament en qüestió produeixi efectes jurídics.

Pel que fa a l'anomenada **inderogabilitat singular** dels reglaments, és el mateix article 52, en l'apartat segon, de la LRJPAC el que estableix aquesta regla general que regeix en les relacions existents entre actes administratius i disposicions reglamentàries de caràcter general. D'acord amb l'article 52.2 LRJPAC:

“Las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan igual o superior rango a éstas”.

En altres paraules, un acte administratiu no pot vulnerar, en cap cas, el que estableix una disposició reglamentària, amb independència del rang que tingui la disposició general. I això perquè la disposició reglamentària és una norma jurídica.


2. Límits de la potestat reglamentària i control dels reglaments il·legals

2.1. Límits de la potestat reglamentària


La CE —com ja s'ha dit— reconeix a l'Administració una potestat reglamentària pròpia. Però cal veure seguidament en quins termes es pot exercir aquesta potestat, per part de quins òrgans de l'Administració, quin és l'àmbit d'aquesta potestat i quins són els requisits de validesa de les normes reglamentàries. En altres paraules, quins són els límits, formals i materials, de la potestat reglamentària.

Límits formals

a) La competència per dictar reglaments. No tots els òrgans de l'Administració tenen reconeguda la potestat reglamentària. Només la posseeixen uns òrgans ben definits i delimitats. És per això que només serà vàlid aquell reglament que sigui dictat per un òrgan competent.

L'article 97 de la CE  atribueix expressament al Govern la potestat reglamentària, si bé aquesta reserva s'ha d'entendre sense perjudici d'ídèntica potestat i competència a les mans dels corresponents governs autonòmics, com per exemple el Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya.

D'altra banda, a més, dins de l'Administració de l'Estat i de les corresponents Administracions autonòmiques, es reconeix un cert poder reglamentari a òrgans inferiors al Consell de Ministres o Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, entre ells, els ministres i els consellers, els quals tenen potestat reglamentària en les matèries pròpies dels seus respectius departaments.

En aquest sentit, l'article 23.3 de la LG  estableix el principi de jerarquia interna dels reglaments o jerarquia reglamentària. Ara bé, s'ha de remarcar que, excepte habilitacions legals específiques, només el Consell de Ministres o el Govern estatal i els governs autonòmics poden

exercir la potestat reglamentària originària que la CE reconeix. El poder reglamentari dels ministres i consellers autonòmics, excepte en qüestions organitzatives del seu propi departament, no és un poder reglamentari originari, sinó derivat, atorgat per habilitacions concretes. Així, sol ser freqüent a les lleis i als decrets del Consell de Ministres l'autorització expressa a un o a diversos ministres perquè dictin les ordres necessàries per executar millor els decrets.

En últim lloc, també hem d'assenyalar el menor poder reglamentari de la resta d'autoritats i òrgans administratius inferiors als ministres i consellers autonòmics. Aquest poder reglamentari té un estricte caràcter domèstic o organitzatiu: un exemple d'això són les circulars i instruccions internes de l'organització administrativa.

b) El procediment d'elaboració. El segon límit formal de l'exercici de la potestat reglamentària és la necessitat de seguir el procediment legalment establert per elaborar i aprovar les normes reglamentàries, al qual s'ha fet referència anteriorment.

Límits materials

a) Les matèries reservades a la llei. Com ja s'ha comentat a la unitat 5, la CE estableix un nombre considerable de reserves materials a favor de la llei, la qual cosa significa que el legislador ha de regular en tot cas, com a mínim, els elements essencials d'aquestes matèries, i vedar l'entrada del reglament. Es tracta, per tant, d'àmbits materials exclosos de la intervenció directa de les normes reglamentàries.

b) Els principis generals del dret. D'acord amb l'article 103.1 de la CE



, tota actuació de l'Administració pública, incloent-hi l'exercici de la potestat reglamentària, s'ha de subjectar plenament a la llei i al dret. A partir d'aquesta declaració constitucional relativa a la subjecció de l'Administració pública al dret, es pot afirmar que no només la legalitat formal actua com a límit de l'actuació administrativa, sinó que s'han d'incloure també com a límits els principis generals del dret: igualtat, responsabilitat, bona fe, seguretat jurídica, etc.

c) La irretroactivitat dels efectes del reglament. L'article 62.2 de la



LRJPAC concreta per a les disposicions reglamentàries el principi establert a l'article 9.3 de la CE, mitjançant el qual es garanteix la irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals.

2.2. El control dels reglaments il·legals

Del que s'ha dit fins aquí es pot concloure que els reglaments han d'observar una sèrie de límits, formals i materials, dels quals depèn la seva validesa. En conseqüència, si es traspasa algun d'aquests límits el reglament estarà viciat. Ens trobarem llavors davant d'un "reglament il·legal", en sentit ampli.

Es parla de reglaments il·legals no només quan un reglament és contrari a la llei —reglament il·legal en sentit estricte, en aquest cas—, sinó també quan un reglament incompleix alguns dels límits formals o material que ja s'han vist. La conseqüència que estableix l'ordenament juridicoadministratiu per la infracció, per part d'un reglament, de qualsevol d'aquells límits és la seva *nul·litat de ple dret*.

D'acord amb l'article 62.2 de la LRJPAC:

“También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneran la CE, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulan materias reservadas a la ley y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”

La nul·litat absoluta o de ple dret no està sotmesa a cap termini. Pot declarar-se en qualsevol moment a instàncies de la part interessada, o d'ofici per part de l'Administració o dels mateixos tribunals.

Finalment, també cal esmentar la *inaplicació dels reglaments il·legals*: la legislació vigent estableix la prohibició als jutges i tribunals d'aplicar reglaments contraris a la CE i a la llei, sigui quina sigui aquesta llei.

Glossari

- **BOE**: *Butlletí Oficial de l'Estat*.
- **CE**: Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978.
- **DOGC**: *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.
- **LG**: Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern.
- **LRBRL**: Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local.
- **LRJPAC**: Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, modificada per la Llei 4/1999, de 13 de gener.

L'organització administrativa: Teoria general

Tema

L'organització administrativa: Teoria general.

Contingut

- 1. La personificació jurídica de l'Administració pública**
- 2. Principis i regles de les relacions entre Administracions públiques: autonomia, descentralització, coordinació i cooperació interadministrativa**
- 3. Principis i regles d'organització administrativa: jerarquia, desconcentració i coordinació**
- 4. Els òrgans administratius: concepte i classes**
- 5. La competència: formes d'atribució i de translació**

Objectius

- Aclarir la consideració de l'Administració pública com a "persona jurídica".**
- Introduir l'estudiant en els principis i regles a partir dels quals s'articulen les relacions entre diferents Administracions públiques.**
- Remarcar els principis que regeixen qualsevol organització administrativa.**
- Donar a conèixer a l'alumne els trets generals dels òrgans administratius i les seves competències.**

Desenvolupament de la unitat / conceptes fonamentals

- 1. La personificació jurídica de l'Administració pública**

Partint de l'Administració pública entesa com a organització, el professor Eduardo García de Enterría —pare de la tesi subjectiva o estatutària del dret administratiu— defensa que l'Administració és una persona jurídica, és a dir, un subjecte de dret.

Com ja es va assenyalar a la unitat 1, per a la tesi subjectiva o estatutària del dret administratiu, les funcions i activitats de l'Administració són una cosa purament contingent i històricament variable, que depenen directament del que constitueixi la demanda social en cada moment. Per tant, segons aquest autor, si no és possible aïllar una funció administrativa com a prototípica de l'Administració pública, l'atenció s'ha de centrar en l'anàlisi del subjecte que realitza funcions i activitats públiques, és a dir, l'Administració.

Així, per a García de Enterría, el subjecte de l'activitat administrativa no es pot entendre com un simple complex orgànic més o menys ocasional, sinó més aviat com un subjecte que, per al dret administratiu, és una persona jurídica. La personificació de l'Administració pública s'erigeix, d'aquesta manera, en la condició *sine qua non* del dret administratiu. Concretament, la dada de la personalitat jurídica de l'Administració es converteix en el criteri fonamental que diferenciarà la tesi orgànica de la tesi subjectiva o estatutària del dret administratiu.

No hi ha, tanmateix, una única Administració pública, sinó una pluralitat d'Administracions diverses (Administració estatal, Administracions autonòmiques, Administracions locals). És per això que no es pot parlar d'una personalitat juridicoadministrativa única. Al contrari. Cada Administració serà titular de la seva pròpia i diferenciada personalitat jurídica. En altres paraules, cada Administració pública és subjecte de dret.


Al marge de consideracions i criteris doctrinals d'aplicació de la normativa administrativa, s'ha de remarcar que la personificació jurídica de l'Administració és expressament prevista a la legislació que regula cada una de les Administracions públiques existents en el nostre sistema. Per exemple, d'acord amb l'article 2 de la Llei 6/1997, d'Organització i

Funcionament de l'Administració General de l'Estat (LOFAGE ):

“1. La Administración General del Estado, bajo la dirección del Gobierno y con sometimiento pleno a la ley y al derecho, sirve con objetividad los intereses generales, desarrollando las funciones ejecutivas de carácter administrativo.

2. La Administración general del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa con personalidad jurídica única”.



2. Principis i regles de les relacions entre Administracions públiques: autonomia, descentralització, coordinació i cooperació interadministrativa

Els principis d'organització de les Administracions públiques són recollits, principalment, als articles 103 i 105 de la CE .

Aquests principis, tanmateix, no s'apliquen en les mateixes situacions, i és per això que se separen els principis aplicables a les relacions entre Administracions públiques —autonomia, descentralització, coordinació i cooperació interadministrativa— dels altres principis i regles específics de

l'organització interna de qualsevol Administració pública —jerarquia, desconcentració i coordinació.

Principi d'autonomia


Com se sap, una de les regulacions més rellevants introduïdes per la CE de 1978 és la relativa a l'autonomia de les nacionalitats i regions (articles 2 i 137 CE ) i de les entitats locals (article 140 CE ).

Per a una entitat o Administració gaudir d'autonomia implica la capacitat de gestionar de manera independent els seus assumptes i interessos propis, així com la capacitat de dictar normes internes, és a dir, la capacitat d'"autonormació". Implica, a més, la capacitat de designar els seus òrgans de govern i d'administració (facultat, per tant, d'autoorganització) i suficiència econòmica per exercir les funcions i competències que l'Administració concreta tingui atribuïdes.

Principi de descentralització

Aquest principi implica la distribució de funcions administratives entre diverses Administracions públiques, jurídicament independents.


El terme i la situació oposada a la descentralització és la centralització, en la qual una Administració, per exemple la de l'Estat, assumeix la responsabilitat de satisfer totes les necessitats d'interès general i, per tant, assumeix totes les potestats i competències necessàries per fer-ho.

Es pot observar, per tant, que perquè hi hagi una autèntica descentralització hi ha d'haver una pluralitat d'Administracions públiques, tal com va succeir a l'Estat espanyol a partir de l'aprovació de la CE de 1978, concretament, del [títol VIII](#) , relatiu a l'organització territorial de l'Estat .


Principis de coordinació i cooperació interadministrativa

L'existència de diferents Administracions públiques, cada una d'elles amb la seva respectiva personalitat jurídica i àmbit concret d'actuació, no implica que hi hagi en realitat una total independència en la seva actuació quotidiana. Les actuacions de les diferents Administracions es duen a terme, la majoria de les vegades, en el marc de complexes relacions de coordinació i cooperació.

Per la qual cosa es refereix al *principi de coordinació*, el Tribunal Constitucional (TC) ha assenyalat que la coordinació s'ha d'entendre com "la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos

y la acción conjunta de las autoridades (de diferentes entidades) en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se consiga la integración de todos los actos parciales en la globalidad del sistema". En aquest sentit, podeu consultar els [articles 4 y 5 de la LRJPAC](#)  .


Pel que fa al principi de *cooperació* o *col·laboració*, es pot assenyalar que aquest principi regeix l'exercici conjunt de competències de cada Administració pública amb l'objectiu de sumar esforços amb altres Administracions i obtenir bons resultats.

Els anomenats convenis de col·laboració, regulats a l'[article 6 de la LRJPAC](#) , constitueixen l'instrument jurídic habitual d'articulació de les relacions de col·laboració interadministrativa.

3. Principis i regles d'organització administrativa: jerarquia, desconcentració i coordinació


Aquests tres principis són els que permeten organitzar racionalment l'estructura interna de qualsevol Administració pública, així com articular les relacions entre els diferents òrgans que formen part de l'organització administrativa.

Principi de jerarquia

Aquest principi és previst a l'[article 103.1 de la CE](#)  i representa l'ordenació de l'aparell organitzatiu de l'Administració en posicions de gradació successiva dels diferents òrgans administratius, gradació que implica l'existència, en tot cas, d'òrgans superiors que tenen poders de direcció respecte als òrgans inferiors.

Cal remarcar que la jerarquia únicament es dona entre òrgans integrats en una mateixa organització administrativa: així, per exemple, entre els òrgans superiors i inferiors d'un ministeri o d'una conselleria de la Generalitat de Catalunya.


La direcció i control dels òrgans superiors respecte als òrgans inferiors es tradueix en una nòmina de potestats a les mans dels primers, moltes de les quals són establertes a la LRJPAC: potestat de direcció ([article 21 de la LRJPAC](#)), potestats d'inspecció i vigilància ([article 79 de la LRJPAC](#)), potestat disciplinària, potestat de resolució de conflictes ([article 20 de la LRJPAC](#)), potestat de delegació de l'exercici de les seves competències ([article 13 de](#)

la LRJPAC) i potestat de resoldre recursos administratius interposats contra actes d'òrgans inferiors ([article 114 de la LRJPAC](#) ).

Principi de desconcentració


Aquest principi suposa l'atribució, amb caràcter permanent, de competències d'un òrgan administratiu a un altre òrgan administratiu en l'àmbit d'una mateixa Administració pública.

Aquesta definició permet diferenciar clarament el principi de desconcentració del principi abans esmentat de descentralització, per tal com aquest últim regeix les relacions d'atribució de competències entre diferents Administracions públiques.

Concretament, la LRJPAC regula la desconcentració interorgànica a l'[article 12.3](#) .

Principi de coordinació

Per *coordinació* es pot entendre, des de la perspectiva de l'organització interna d'una Administració pública, l'actuació funcionalment coincident de diversos òrgans administratius, dins l'àmbit de les seves respectives competències, en un marc finalista únic que incumbeix a l'Administració concreta en la qual s'integren aquests òrgans.

L'[article 18 de la LRJPAC](#)  es refereix, concretament, a les relacions de coordinació interorgànica.

Finalment, cal assenyalar que l'ordenació jurídica preveu algunes tècniques d'articulació de relacions de coordinació interorgànica; així, per exemple, les anomenades comissions de coordinació.

4. Els òrgans administratius: concepte i classes

Per *òrgan administratiu* s'entén, amb caràcter general, la unitat diferenciada de l'aparell organitzatiu intern d'una Administració pública — és a dir, de la persona jurídica "Administració pública"— a la qual s'atribueixen un conjunt de competències l'exercici de les quals produeix efectes jurídics externs.


Per la seva banda, la LRJPAC, a l'article 11, estableix que "corresponde a cada Administración pública delimitar, en su propio ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización".

Concretament, i d'acord amb l'article 5.1 de la LOFAGE, "tendrán la consideración de órganos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo".

Per tant, els òrgans administratius estan configurats jurídicament per les seves normes reguladores, entre les quals hi ha, per exemple, pel que fa als òrgans de l'Administració General de l'Estat, la LOFAGE.

Pel que fa a la *tipologia* d'òrgans administratius, cal dir que hi ha moltes classificacions. Les més rellevants són les següents:


- **Òrgans unipersonals i òrgans col·legiats:** els òrgans unipersonals són aquells que tenen com a titular una única persona física; els òrgans col·legiats són aquells la titularitat dels quals correspon a un conjunt de persones físiques ordenades horitzontalment, de manera que totes es presenten en la formació de la voluntat de l'òrgan administratiu col·legiat.


Els òrgans col·legiats tenen un règim jurídic específic de funcionament, regulat als [articles 22-27 de la LRJPAC](#) .

- **Òrgans centrals i òrgans perifèrics:** els òrgans centrals són aquells la competència dels quals s'estén a tot el territori nacional, i els òrgans perifèrics són aquells la competència territorial dels quals està limitada.
- **Òrgans actius, òrgans consultius i òrgans de control:** els òrgans actius tenen la funció exclusiva o primordial de dictar resolucions o actes administratius de contingut decisor (declaracions de voluntat concretament de l'Administració pública; els òrgans consultius són els encarregats d'emetre informes i dictàmens (declaracions de judici) basant-se en els seus coneixements jurídics o tècnics, i els òrgans de control són els encarregats de fiscalitzar l'activitat d'altres òrgans administratius.

5. La competència: formes d'atribució i de translació

S'entén per *competència administrativa* d'un òrgan el conjunt d'atribucions que li atribueix l'ordenació jurídica. La distribució de competències d'una Administració pública entre els seus diferents òrgans obeeix al principi de divisió del treball i distribució de tasques, principi essencial en qualsevol organització.

En un sentit més estricte, la *competència* és l'habilitació normativa prèvia i necessària perquè un òrgan administratiu pugui actuar vàlidament (article 12 de la LRJPAC ).

La competència és, a més, de caràcter irrenunciable, si bé la LRJPAC preveu diferents *tècniques de translació* de competències entre òrgans administratius: la *delegació* (article 13 de la LRJPAC), l'*avocació* (article 14 de la LRJPAC) i la *suplència* (article 17 de la LRJPAC ) , a més de l'*encàrrec de gestió* i la *delegació de firma*.

Finalment, es pot assenyalar que hi ha diversos *criteris de determinació* de la competència: material, territorial i jeràrquic.

Bibliografia específica

- BARCELONA LLOP, J.: "Una aproximación al principio de jerarquía en las instituciones penitenciarias y en las fuerzas y cuerpos de seguridad", *Documentación Administrativa*, núm. 229, 1992.

Glossari

- **CE:** Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978
- **LOFAGE:** Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'Organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat.
- **LRJPAC:** Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim jurídic de les Administracions públiques i del procediment administratiu comú, modificada per la Llei 4/1999, de 13 de gener.
- **TC:** Tribunal Constitucional.

L'organització administrativa de l'Estat autonòmic (I)

Tema

L'organització administrativa de l'Estat autonòmic.

Contingut

1. Consideracions prèvies

2. L'Administració General de l'Estat: Administració central i Administració perifèrica. Administració activa i Administració consultiva

3. L'Administració de les comunitats autònomes

Objectius

- Donar a conèixer a l'alumne l'estructura bàsica de l'organització de l'Administració General de l'Estat i de l'Administració de les comunitats autònomes.
- Introduir l'estudiant en l'ús de les nocions d'*Administració central i Administració perifèrica*, així com d'*Administració activa i Administració consultiva*.
- Introduir l'estudiant en els principis i regles a partir dels quals s'articulen les relacions entre diferents administracions públiques.

Desenvolupament de la unitat / conceptes fonamentals

1. Consideracions prèvies

Una distinció clàssica en l'àmbit de les administracions públiques és la relativa a la diferenciació entre **administracions territorials** i **administracions no territorials o institucionals**. El criteri de distinció es basa, principalment, en el diferent paper que exerceix l'element "territori" en la configuració de l'administració concreta.

A les **administracions territorials** (l'Administració General de l'Estat, l'Administració autonòmica, és a dir, l'Administració de les comunitats autònomes, i l'Administració local, és a dir, les províncies, les comarques - en el cas de Catalunya- i els municipis), el territori té un paper essencial en la naturalesa mateixa d'aquestes administracions. Així mateix, és important un altre element en aquest cas: l'element "població".

En canvi, en el cas de les **administracions no territorials o institucionals** (entre d'altres, els organismes autònoms i les empreses públiques o entitats públiques empresarials), el territori només té importància perquè constitueix l'àmbit concret en el qual aquestes administracions desenvolupen les seves competències, i l'element "població" no té pràcticament rellevància.

A continuació, en aquesta unitat, ens ocuparem de l'estructura organitzativa de dues administracions públiques territorials concretes: l'Administració General de l'Estat i l'Administració de les comunitats autònomes. Ens referirem a l'Administració local (municipis, províncies i altres entitats locals, com la comarca) i a l'Administració no territorial o institucional (organismes autònoms i empreses públiques) a la unitat següent (unitat número 9).

2. L'Administració General de l'Estat: Administració central i Administració perifèrica. Administració activa i Administració consultiva

Quan es parla d'**Administració activa** es fa referència a aquella administració integrada per òrgans que tenen competències per prendre decisions que afectin tercers. D'altra banda, quan es parla d'**Administració consultiva** es fa referència a aquella administració formada per un conjunt d'òrgans que tenen com a tasca principal assessorar els òrgans de l'Administració activa perquè aquests puguin exercir les seves funcions de la millor manera possible.

Pel que fa a l'**Administració activa** de l'**Administració General de l'Estat**, la seva estructura, organització i funcionament són regulats per la [Llei 6/1997, de 14 d'abril, LOFAGE](#).

L'Administració General de l'Estat de caràcter territorial s'organitza en dos tipus d'òrgans: els òrgans centrals -o Administració central- i els òrgans perifèrics -o Administració perifèrica.

Com assenyala l'[exposició de motius de la LOFAGE](#), els ministeris són les unitats en les quals s'organitza l'Administració General de l'Estat, i cada un inclou un o diversos sectors homogenis d'activitat administrativa. La determinació del nombre i l'àmbit de competència dels ministeris és establerta per reial decret del president del Govern.

Els ministres encapçalen l'organització dels respectius ministeris i assumeixen la responsabilitat inherent a la direcció del corresponent sector d'activitat administrativa.

Més concretament, els **òrgans centrals** de l'Administració General de l'Estat es classifiquen, en l'àmbit intern de la corresponent organització ministerial, en: òrgans superiors (ministres i secretaris d'Estat), òrgans directius (sotssecretaris i secretaris generals, secretaris generals tècnics, directors generals i subdirectors generals) i òrgans inferiors.

Respecte als **òrgans perifèrics** de l'Administració General de l'Estat, es poden enumerar els següents:

- a. Els delegats del Govern a les comunitats autònomes, que representen el Govern en el territori autonòmic i dirigeixen i supervisen tots els serveis de l'Administració General de l'Estat i dels seus organismes autònoms en el territori de les respectives comunitats autònomes.
- b. Els subdelegats del Govern a les províncies, que supleixen els governadors civils.

Es pot esmentar, a més, que l'Administració General de l'Estat té també **òrgans exteriors**, com per exemple, les missions diplomàtiques i les oficines consulars.

Finalment, pel que fa a l'**Administració consultiva** de l'**Administració General de l'Estat**, només s'ha d'assenyalar l'existència d'un alt òrgan consultiu, el Consell d'Estat, regulat per la [Llei orgànica 3/1980](#).

El [Consell d'Estat](#) ha d'emetre informes sobre tots aquells assumptes que el Govern, els ministres o les comunitats autònomes sotmetin a la seva consulta. Es pot destacar que el Consell d'Estat és un òrgan de control jurídic de l'actuació de l'Administració General de l'Estat -i també de les administracions autonòmiques en aquells casos en què no tinguin un òrgan consultiu propi- en nombrosos i importants supòsits.

3. L'Administració de les comunitats autònomes

L'Administració de les comunitats autònomes, en la majoria de casos, i des d'una estricta perspectiva orgànica, no difereix substancialment de l'estructura de l'Administració General de l'Estat.

Així, per exemple, en el cas de Catalunya, l'estructura orgànica de l'Administració de la Generalitat, segons estableix la [Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic](#), se sosté bàsicament en una organització per Departaments -conselleries-, encapçalades pels respectius consellers.

Els **òrgans actius i centrals** de l'Administració de la Generalitat de Catalunya són, per una part, els òrgans superiors (president i consellers), els alts càrrecs (secretaris generals de cada departament i directors generals) i, a continuació, en ordre jeràrquic inferior, els subdirectors generals, els serveis, les seccions i els negociats.

Entre els **òrgans actius i perifèrics** es poden esmentar les delegacions territorials del Govern de la Generalitat, concretament dels diferents departaments.

Finalment, pel que fa a l'**Administració consultiva** de la Generalitat de Catalunya, hem d'esmentar dos òrgans consultius diferenciats:

a. La Comissió Jurídica Assessora.

b. El Consell Consultiu.

Glossari

- **CE**: Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978.
- **LOFAGE**: Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat.
- **LRJPAC**: Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, modificada per la Llei 4/1999, de 13 de gener.

Enllaços

- Ministeri de Defensa: www.mde.es
- Ministeri de Medi Ambient: www.mma.es
- Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç: www.min.es
- Ministeri d'Administracions Públiques: www.map.es
- Ministeri d'Educació i Ciència: www.mec.es
- Ministeri de Sanitat i Consum: www.msc.es
- Ministeri de l'Habitatge: www.mviv.es

L'organització administrativa de l'Estat autonòmic (II)

Tema

L'organització administrativa de l'Estat autonòmic.

Contingut

1. L'Administració local i el seu règim d'autonomia: municipis, províncies i altres entitats locals

2. L'Administració institucional: els organismes autònoms i les entitats públiques empresarials

3. L'anomenada "Administració corporativa"

4. Les administracions independents

Objectius

- Oferir a l'alumne els conceptes i les característiques essencials de l'organització de l'Administració local.
- Introduir l'estudiant en les nocions d'*Administració institucional* i d'*Administració corporativa*.
- Subratllar el paper actual de les anomenades "administracions independents" i els trets que les identifiquen.

Desenvolupament de la unitat / conceptes fonamentals

1. L'Administració local i el seu règim d'autonomia: municipis, províncies i altres entitats locals

La Constitució espanyola es refereix a l'Administració local en el [títol VIII](#), relatiu a l'organització territorial de l'Estat. Més concretament, l'article 140 de la CE garanteix l'autonomia dels municipis i els atribueix personalitat jurídica plena. Per la seva banda, l'article 141 considera la província com a entitat així mateix local amb personalitat jurídica pròpia, determinada per

l'agrupació de municipis i establerta per complir determinades activitats de l'Estat.

L'illa, juntament amb el municipi i la província, és la tercera entitat local de les que la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL) qualifica com a "entidades locales territoriales"; l'illa actua, en certa manera, com una fórmula organitzativa alternativa a la província, o més ben dit, fins i tot a la manera ordinària de govern de la província, en els arxipèlags balear i canari.

Així, segons estableix l'article 1 de la LRBRL:

"1. Los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.

2. La provincia y, en su caso, la isla gozan, asimismo, de idéntica autonomía para la gestión de los intereses respectivos."

Juntament amb aquestes administracions o entitats locals de caràcter territorial, l'autonomia de les quals per gestionar els seus respectius interessos està garantida per la Constitució (article 2 LRBRL), hi pot haver altres entitats de constitució potestativa i amb un règim jurídic especial, entre les quals hi ha les comarques —agrupacions supramunicipales no provincials— i altres agrupacions de diversos municipis, com, per exemple, les àrees metropolitanes i les mancomunitats de municipis.

Totes aquestes entitats són entitats locals, segons disposa l'article 3 de la LRBRL:

1. Son entitats locals territorials:

- a) El municipi
- b) La província
- c) L'illa en els arxipèlags balear i canari

2. Gaudeixen, així mateix, de la condició d'entitats locals:

- a) Les entitats d'àmbit territorial inferior al municipal, instituïdes o reconegudes per les comunitats autònomes, conforme a l'article 45 d'aquesta llei.

b) Les comarques o altres entitats que agrupin diversos municipis, instituïdes per les comunitats autònomes de conformitat amb aquesta llei i els corresponents estatuts d'autonomia.

c) Les àrees metropolitanes.

d) Les mancomunitats de municipis.

Pel que fa a l'organització dels ens locals, la LRBRL no estableix una distinció clara en l'àmbit municipal entre el govern i l'administració que correspon a l'ajuntament, integrat per l'alcalde, els tinents d'alcalde i el ple, òrgans que existeixen en tots els ajuntaments. Així, segons l'article 19 de la LRBRL:

“1. El Gobierno y la administración municipal, salvo en aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de concejo abierto, corresponde al ayuntamiento, integrado por el alcalde y los concejales.

2. Los concejales son elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, y el alcalde es elegido por los concejales o por los vecinos; todo ello en los términos que establezca la legislación electoral general”.

Les regles bàsiques de l'organització municipal s'estableixen a l'article 20 de la LRBRL:

“1. La organización municipal responde a las siguientes reglas:

a) El alcalde, los tenientes de alcalde y el Pleno existen en todos los ayuntamientos.

b) La Junta de Gobierno Local existe en todos los municipios con población superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno de su ayuntamiento.

c) En los municipios de más de 5.000 habitantes, y en los de menos en que así lo disponga su reglamento orgánico o lo acuerde el Pleno, existirán, si su legislación autonómica no prevé en este ámbito otra forma organizativa, órganos que tengan por objeto el estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como el seguimiento de la gestión del alcalde, la Junta de Gobierno Local y los concejales que ostenten delegaciones, sin

perjuicio de las competencias de control que corresponden al Pleno. Todos los grupos políticos integrantes de la corporación tendrán derecho a participar en dichos órganos, mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos en proporción al número de concejales que tengan en el Pleno”.

En l'àmbit territorial de Catalunya aquests preceptes i normes han estat objecte de desenvolupament legislatiu a la Llei municipal i de règim local de Catalunya (LMRLC), el text del qual refós va ser aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril.

Finalment, pel que fa a les competències de les entitats locals, l'article 4 de la LRBRL detalla el següent:

“1. En su calidad de administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:

- a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.
- b) Las potestades tributaria y financiera.
- c) La potestad de programación o planificación.
- d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- h) Las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas; así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

2. Lo dispuesto en el número precedente podrá ser de aplicación a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y, asimismo, a las comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales, debiendo las leyes de las comunidades autónomas concretar cuáles de aquellas potestades serán de aplicación, excepto en el supuesto de las

mancomunitats, que se rigen per lo dispuestu en el apartadu siguiente.

3. Corresponden a las mancomunitats de municipios, para la prestaci3n de los servicios o la ejecuci3n de las obras de su competencia, las potestades se~aladas en el apartado 1 de este art3culo que determinen sus estatutos. En defecto de previsi3n estatutaria, les corresponder3n todas las potestades enumeradas en dicho apartado, siempre que sean precisas para el cumplimiento de su finalidad, y de acuerdo con la legislaci3n aplicable a cada una de dichas potestades, en ambos casos.”

2. L'Administraci3n institucional: els organismes aut3noms i les entitats p3bliques empresarials

Analitzades ja les administracions territorials —Estat, comunitats aut3noms i administracions locals—, en aquest apartat ens referirem a l'Administraci3n institucional o no territorial, i m3s concretament, als organismes aut3noms i a les entitats p3bliques empresarials.

Amb car3cter previ, no obstant aix3, s'ha d'assenyalar que la finalitat per la qual es crea una administraci3n institucional 3s en tot cas de car3cter p3blic: l'Administraci3n territorial, per complir les cometes que t3 encomanats, crea altres personificacions jur3diques a les quals atribueix compet3ncies per realitzar activitats pr3pies.

Segons la Llei 6/1997, sobre organitzaci3 i funcionament de l'Administraci3n General de l'Estat (LOFAGE), la creaci3 d'organismes aut3noms i entitats p3bliques empresarials es realitzar3 sempre per llei, que fixar3 el tipus d'organisme que es crea i els elements principals (finalitat, adscripci3 org3nica, pressupost, personal, patrimoni i r3gim de contractaci3), que amb posterioritat seran desenvolupats pels estatuts de l'organisme que hauran de ser aprovats pel Govern.

Organismes aut3noms. Segons l'article 45 de la LOFAGE, aquests organismes p3blics es regeixen pel dret administratiu i se'ls encomana, en r3gim de descentralitzaci3 administrativa funcional, la realitzaci3 d'activitats de foment, d'activitats prestacionals o la gesti3 de serveis p3blics. Aquests organismes tenen personalitat jur3dica pr3pia i actuen sota la depend3ncia o vinculaci3 d'una administraci3 p3blica territorial.

Entitats p3bliques empresarials. Segons l'article 53 de la LOFAGE, aquestes entitats s3n organismes p3blics als quals s'encomana la

realització d'activitats prestacionals, la gestió de serveis públics o la producció de béns d'interès públic susceptibles de contraprestació.

La principal característica d'aquestes entitats, i a diferència dels organismes autònoms, és que regeixen la seva activitat pel dret privat, excepte quan exerceixen potestats públiques. Cap destacar en aquest moment que la privatització de l'actuació de les entitats públiques empresarials és un fenomen molt estès en els últims anys i que això no deixa d'engendrar dures crítiques doctrinals.

Són exemples d'entitats públiques empresarials estatals: [RENFE](#), [FEVE](#), l'ens públic Ports de l'Estat, el Servei Nacional de Loteries, etc.

Podem afegir finalment que es consideren així mateix Administració institucional les societats mercantils i els consorcis.

Societats mercantils. Són societats regides íntegrament pel dret mercantil en les quals l'Administració pública o els seus organismes autònoms tenen una participació majoritària, directa o indirecta, en el seu capital.

Aquestes societats, a través de les quals l'Administració pública gestiona així mateix serveis públics, operen en el mercat en igualtat de condicions respecte de les societats mercantils estrictament privades.

Consortis. Són entitats dotades de personalitat jurídica, creades i integrades per diferents administracions públiques de caràcter territorial o institucional de diferent àmbit territorial (estatal, autonòmic o local), i fins i tot, per entitats privades, per realitzar finalitats d'interès comú.

La LRJPAC estableix la regulació general dels consorcis a l'[article 7](#), i fixa la necessitat d'elaborar els corresponents estatuts del Consorci, com a instrument a través del qual es determinen les seves finalitats, així com el seu règim orgànic, funcional i financer.

Són exemples de consorcis: el Consorci del Gran Teatre del Liceu, el Consorci del Palau de la Música de Catalunya, el Consorci del Centre de Cultura Contemporània, el Consorci per a la Normalització Lingüística, etc.

3. L'anomenada "Administració corporativa"

S'entén per *corporació* o *associació* un conjunt de persones titulars d'interessos comuns que la corporació garanteix, i que s'organitza internament per la voluntat dels seus propis membres, en el sentit que la seva voluntat integra la voluntat de la corporació, a través d'un sistema

representatiu concret. En altres paraules: les corporacions són organitzacions jurídiques personificades al servei d'unes finalitats determinades —algunes de caràcter públic—, i integrades per diverses persones que comparteixen interessos comuns i que tenen la consideració de membres de la corporació.

La corporació o associació, per altra banda, té una base patrimonial constituïda per les aportacions inicials i successives (quotes, aportacions de capital, contribucions, etc.) dels membres que la integren.

Tradicionalment, algunes funcions enteses com a "públiques" han estat realitzades per entitats i organitzacions privades, situades en una posició exterior a l'organització administrativa. Fins i tot es podria afirmar que juntament amb l'Administració ordinària ha existit sempre una espècie d'"Administració impròpia", gestionada per persones privades, malgrat el caràcter públic de les funcions exercides. Concretament, el caràcter públic de les funcions exercides per organitzacions privades ha determinat la subjecció d'aquestes funcions, poc o molt, a un règim jurídic públic, així com la vinculació dels subjectes privats a l'Administració, a través d'un conjunt de potestats d'ordenació, direcció i control.

Entre les organitzacions de base associativa integrades per persones privades hi ha un conjunt de supòsits específics que tenen unes notes característiques: són creades o reconegudes i regulades en els seus aspectes bàsics per normes estatals (no per pacte societari) que els confien, juntament amb activitats de simple interès particular dels seus membres, algunes funcions de regulació, disciplina o foment de l'activitat dels associats, que poden ser típicament públiques —com, per exemple, la potestat sancionadora. El fet d'encomanar-los aquestes funcions públiques implica que determinats actes d'aquestes entitats o organitzacions siguin regulats pel dret administratiu i susceptibles d'ésser impugnats davant la mateixa administració (i, posteriorment, davant els tribunals de la jurisdicció contenciosa administrativa) i que, en algun cas, a més, s'estableixi algun tribut per al sosteniment de l'entitat. De vegades, fins i tot, el fet de pertànyer a aquestes organitzacions o corporacions és obligatori, i és un requisit indispensable per exercir una determinada activitat professional.

Aquestes entitats o organitzacions es coneixen com a "corporacions de dret públic" o "Administració corporativa". No obstant això, no són administracions públiques en sentit estricte, ja que els interessos que la corporació concreta custodia són interessos majoritàriament privats, és a dir, interessos dels membres que la integren, malgrat exercir determinades

funcions públiques que li han estat delegades o assignades per la norma jurídica de creació o regulació.

Són exemples clars de corporacions de dret públic: els col·legis professionals, les cambres de comerç, indústria i navegació, les càmeres oficials de la propietat urbana, les càmeres agràries, les entitats urbanístiques col·laboradores, les federacions esportives, entre altres.

4. Les administracions independents

La complexitat de la societat contemporània impulsa la remodelació de l'actuació dels poders públics i, entre ells, de les administracions públiques. Amb això, sorgeixen organitzacions difícilment emmarcables en l'organització administrativa tradicional, com és el cas paradigmàtic de les anomenades "administracions independents" o, també, "autoritats independents".

Ens referim a la categoria d'administracions independents o neutrals per designar amb aquesta un grup reduït d'ens que, no obstant això, han aconseguit, tant per les funcions que realitzen com per la peculiar posició que ocupen, una destacada significació. Es tracta d'ens públics que sorgeixen en la dècada dels anys vuitanta del segle passat i que segueixen el model de les comissions reguladores independents nord-americanes, que constitueixen el seu origen més immediat, de les quals la doctrina ha emfatitzat les seves dues notes fonamentals, a saber: la seva especialització i la seva independència.

El fenomen de les autoritats o administracions independents es va iniciar amb tres figures concretes i heterogènies: l'ens públic RTVE, el Consell de Seguretat Nuclear (CSN) i el Banc d'Espanya, i es va confirmar amb la Llei del mercat de valors de 28 de juliol de 1988 i la creació de la Comissió Nacional del Mercat de Valors (CNMV).

En l'intent de trobar alguns trets comuns o elements que caracteritzin aquesta categoria d'administracions resulta pertinent reparar, encara que sigui sumàriament, en el que són les funcions genuïnes d'aquests ens.

En primer lloc, ens hem de detenir en la dada rellevant que entre aquests ens existeix una marcada disparitat de funcions, fent abstracció de les diferències que es deriven dels diferents sectors en què operen. Així, l'ens públic RTVE porta a terme una clara activitat de gestió, ja que li correspon, a partir de la declaració de la radiodifusió com un servei públic, la gestió directa d'aquest servei, sense cap intervenció sobre subjectes i empreses privades. La funció característica de la CNMV és del tot diferent: li

correspon la regulació d'un sector en el qual operen fonamentalment agents privats; la regulació, doncs, d'un mercat. I al servei d'aquesta funció reguladora exerceix genuïnes funcions administratives, públiques en essència, com és la reglamentadora, la d'inspecció i control dels agents financers, la potestat sancionadora i la potestat certificant, entre altres.

Per la seva banda, la funció essencial del CSN no és ni la gestió d'un servei o d'una activitat, ni la regulació del sector de l'energia nuclear, sinó l'estudi i seguiment tècnic del desenvolupament d'aquest sector, i l'assessorament al Govern des de l'autoritat, objectivitat i solvència que als seus membres es reconeix. És més, el CSN té plenes facultats resolutòries o potestats de resolució unilateral, com l'atorgament de llicències al personal d'instal·lacions nuclears i radioactives o la suspensió del funcionament de tals instal·lacions per raons de seguretat, així com plenes facultats d'inspecció d'aquestes instal·lacions. Es tracta, doncs, d'un ens amb funcions de control i supervisió tècnica que exerceix funcions d'inspecció i emissió d'informes que poden tenir caràcter vinculant sobre la base de l'autoritat tècnica dels seus consellers i personal.

En alguns casos, per tant, la creació d'administracions independents respon a l'exigència d'especialització i capacitat tècnica requerides per afrontar eficaçment els riscos del desenvolupament tecnològic i la demanda de seguretat davant d'aquests. El Consell de la Seguretat Nuclear és un clar exponent de l'estreta vinculació existent entre l'element tècnic, de risc fins i tot, i la creació d'aquest tipus d'administracions instrumentals.


El concepte d'*administracions independents* està, doncs, relacionat amb la noció d'especialització o competència professional, d'autoritat tècnica en concret, característica típica d'aquestes entitats administratives especialitzades o sectorials. La jurisprudència constitucional així ho ha significat, afirmant, en relació amb el Banc d'Espanya, la seva especialització tècnica i, amb ella, la seva investidura d'*auctoritas*.

L'autonomia tècnica amb la qual exerceixen les seves funcions aquest tipus d'administracions és justament un tret inherent a la seva independència. Però, a més, és així mateix una característica ordinària d'aquests organismes independents l'exercici de funcions públiques o d'autoritat; és a dir, la presa de decisions vinculants per a tercers.

Les administracions independents es presenten, per consegüent, com a autèntiques autoritats funcionals, titulars de funcions públiques i potestats administratives, legitimades per llei per a l'exercici de poder públic sobre la base, fonamentalment, de la seva legitimació i especialització tècnica. En relació amb aquest exercici, les administracions independents subjectaran

la seva activitat al dret administratiu quan exerceixin potestats i funcions públiques, malgrat ser el seu règim jurídic d'aplicació híbrida de dret públic i dret privat.

Bibliografia específica

Aquesta unitat no té bibliografia específica. Els conceptes bàsics de la unitat es completen amb l'estudi del preàmbul de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (**LRBRL**) 

Glossari

- **CE:** Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978.
- **LMRLC:** Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.
- **LOFAGE:** Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat.
- **LRBRL:** Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.
- **LRJPAC:** Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, modificada per la Llei 4/1999, de 13 de gener.

La posició jurídica del ciutadà davant l'administració pública

Tema

La posició jurídica del ciutadà davant l'administració pública.

Contingut

1. Els conceptes d'*administrat*, *ciutadà*, *interessat* i *usuari*.
2. Capacitat, legitimació i representació del ciutadà davant l'Administració.
3. Les relacions generals i especials de subjecció.
4. Drets i deures dels ciutadans.
5. La participació ciutadana en l'activitat administrativa.

Objectius

- Donar a conèixer a l'alumne els conceptes d'*administrat*, *ciutadà*, *interessat* i *usuari*.
- Destacar quins són els requisits de capacitat, legitimació i representació del ciutadà davant l'Administració.
- Introduir l'estudiant en la distinció entre relacions generals i relacions especials de subjecció dels ciutadans amb les instàncies administratives.
- Subratllar els drets i deures dels ciutadans davant l'actuació de l'Administració

Desenvolupament de la unitat / conceptes fonamentals

1. Els conceptes d'*administrat*, *ciutadà*, *interessat* i *usuari*

El dret positiu utilitza cada vegada menys el terme **administrats** per referir-se a la posició jurídica dels ciutadans en les seves relacions amb l'Administració pública. El legislador usa amb més freqüència la paraula **ciutadans**; així, podeu consultar, per exemple, entre altres, l'article 35 (drets dels ciutadans), l'article 37 (dret d'accés a arxius i registres), l'article

39 (col·laboració dels ciutadans) i l'article 40 (compareixença dels ciutadans) de la LRJPAC.

De manera més específica, el terme **interessat** fa referència a aquell ciutadà que posseeix una determinada posició jurídica en un procediment administratiu.

Més concretament, segons l'article 31 de la LRJPAC, es consideren interessats en el procediment administratiu:

- a) els que l'iniciïn com a titulars de drets o interessos legítims individuals o col·lectius;
- b) els que, sense haver iniciat el procediment, tinguin drets que puguin resultar afectats per la decisió que s'hi s'adopti;
- c) aquells els interessos legítims dels quals, individuals o col·lectius, puguin resultar afectats per la resolució i compareguin en el procediment mentre no hagi recaigut la resolució definitiva.

El mateix precepte de la Llei de procediment administratiu disposa, a més, que les associacions i organitzacions representatives d'interessos econòmics i socials seran titulars d'interessos col·lectius en els termes que la llei específica reconegui.

Finalment, aquest article 31.3 estableix el caràcter transmissible de la condició jurídica d'interessat en els termes següents: "cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derechohabiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento".

Finalment, es pot assenyalar que el terme **usuari** té relació amb la prestació de serveis administratius, serveis públics i serveis d'interès general, sigui aquesta prestació realitzada directament per l'Administració pública a través de la seva pròpia organització i mitjans personals i materials, sigui la prestació realitzada indirectament a través d'empreses privades concessionàries.

2. Capacitat, legitimació i representació del ciutadà davant l'Administració

Pel que fa a la **capacitat d'obrar** dels ciutadans davant les administracions públiques, l'article 30 de la LRJPAC regula una capacitat diferent respecte de la capacitat exigible en l'àmbit d'aplicació del dret civil, atès que els menors d'edat tenen també capacitat d'obrar davant les instàncies administratives. Així, segons aquest precepte:

"Tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones públicas, además de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquéllos de sus derechos e intereses

cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos e intereses de que se trate.”

La **legitimació** exigible al ciutadà per actuar davant les administracions públiques respon, en termes generals, a la necessitat de ser titular de drets o interessos legítims, individuals o col·lectius, als quals es refereix el ja comentat article 31, relatiu a la condició jurídica d'interessat.

Finalment, pel que fa a la **representació**, la LRJPAC estableix, a l'article 32, que els interessats amb capacitat d'obrar podran actuar davant les administracions públiques per mitjà de representant; s'entén amb aquestes actuacions administratives, excepte manifestació expressa en contra de l'interessat. Més concretament, segons la Llei, qualsevol persona amb capacitat d'obrar podrà actuar en representació d'una altra davant els òrgans administratius.

D'altra banda, s'haurà d'acreditar la representació per qualsevol mitjà vàlid en dret que deixi constància fidedigna, o mitjançant declaració en compareixença personal de l'interessat, quan es tracti de formular sol·licituds, entaular recursos administratius, desistir d'accions iniciades i renunciar a drets en nom d'una altra persona (article 32.3).

En aquest cas, la falta d'acreditació o l'acreditació insuficient de la representació no impedirà que es tingui per realitzat l'acte de què es tracti, sempre que s'aporti l'acreditació o s'esmeni el defecte en el termini de deu dies que haurà de concedir a aquest efecte l'òrgan administratiu, o en un termini superior quan les circumstàncies del cas així ho requereixin (article 32.4).

Finalment, la LRJPAC estableix que, quan en una sol·licitud, escrit o comunicació figurin diversos interessats, les actuacions administratives a què donin lloc s'efectuaran amb el representant o l'interessat que expressament s'hagi assenyalat, i, si no n'hi ha amb el que figuri en primer terme (article 33).

3. Les relacions generals i especials de subjecció

El ciutadà, davant l'Administració pública, es pot trobar en dues situacions o posicions jurídiques diferents: en una situació de relació general de subjecció i en una situació de relació especial de subjecció.

Per una banda, s'entén per "**relacions generals de subjecció**" aquelles relacions que qualsevol ciutadà manté –o pot mantenir– amb una o diverses administracions públiques pel simple fet de ser un individu que viu en societat, és a dir, pel simple fet de ser un ciutadà que en un moment o altre es relaciona o es relacionarà amb una instància administrativa.

Per l'altra, s'anomenen "**relacions especials de subjecció**" aquelles relacions que s'estableixen entre uns determinats ciutadans i unes administracions públiques concretes especialitzades en algun àmbit d'intervenció administrativa. Així, per exemple, mantenen relacions especials de subjecció amb la corresponent administració pública:

- els estudiants universitaris amb la universitat pública en la qual cursen els seus estudis superiors;
- els reclusos amb les corresponents institucions penitenciàries en les quals compleixen les seves penes;
- els pacients quan estan ingressats en algun centre hospitalari de titularitat pública;
- les empreses privades quan contracten amb l'Administració pública.

4. Drets i deures dels ciutadans

Són **drets dels ciutadans**, en les seves relacions amb les administracions públiques, entre altres, els següents (article 35 de la LRJPAC):

- a) el dret a conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la tramitació dels procediments en els quals tinguin la condició d'interessats, i d'obtenir còpies de documents continguts en aquests procediments;
- b) el dret a identificar les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques sota la responsabilitat de les quals es tramitin els procediments;
- c) el dret a obtenir una còpia segellada dels documents que presentin, aportant-la juntament amb els originals, així com la devolució d'aquests documents, excepte quan els originals hagin d'obrar en el procediment;
- d) el dret a utilitzar les llengües oficials en el territori de la seva comunitat autònoma, d'acord amb el que preveu aquesta llei (article 36 de la LRJPAC) i la resta de l'ordenament jurídic;
- i) el dret a formular al·legacions i a aportar documents en qualsevol fase del procediment anterior al tràmit d'audiència, que l'òrgan competent haurà de tenir en compte en redactar la proposta de resolució;
- f) el dret a no presentar documents no exigits per les normes aplicables al procediment administratiu de què es tracti, o que ja estiguin en poder de l'Administració pública;
- g) el dret a obtenir informació i orientació sobre els requisits jurídics o tècnics que les disposicions vigents imposin als projectes, actuacions o sol·licituds que es proposin realitzar;

- h) el dret a accedir als registres i arxius de les administracions públiques en els termes previstos en la Constitució i en aquesta llei (articles 37 i 38 de la LRJPAC) o altres;
- i) el dret a exigir responsabilitats de les administracions públiques i del personal al seu servei, quan així correspongui legalment.

Pel que fa als **deures dels ciutadans** en les seves relacions amb les diferents administracions públiques, entre els més importants es pot esmentar el deure de col·laborar amb les instàncies administratives i el deure de comparèixer quan així estigui legalment previst.

Respecte del deure de col·laboració, l'article 39 de la LRJPAC estableix que els ciutadans estem obligats a facilitar a l'Administració pública informes, inspeccions i altres actes d'investigació només en els casos previstos per la Llei.

A més, aquest deure es concreta en l'obligació dels interessats en un procediment administratiu de facilitar a l'Administració actuant les dades que permetin identificar altres interessats que no hagin comparegut en el procediment, sempre que aquests en tinguin coneixement.

En relació amb el deure de compareixença, l'article 40 de la LRJPAC disposa que la compareixença serà obligatòria quan així estigui previst en una norma amb rang de llei.

En els casos que sigui procedent la compareixença, la corresponent citació farà constar expressament el lloc, la data, l'hora i l'objecte de la compareixença, així com els efectes de no atendre-la; així, per exemple, el deure de comparèixer en els exàmens presencials. En aquest cas, l'Administració pública, a sol·licitud de l'interessat, lliurarà una certificació fent constar la compareixença.

5. La participació ciutadana en l'activitat administrativa

La Constitució espanyola de 1978 va suposar una important integració Estat-societat en termes de participació democràtica en les diverses instàncies públiques de l'Estat i, així mateix, de participació dels ciutadans en els procediments públics o administratius de presa de decisions.

Més concretament, segons l'article 23 de la CE:

- "1. Los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.
2. Asimismo, tienen el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes."

La participació dels ciutadans en l'actuació administrativa no s'articula només a través de l'accés a les funcions i càrrecs públics. Aquesta

participació també es materialitza mitjançant la intervenció dels particulars en els procediments administratius que instrueixen les diverses instàncies públiques, la majoria de les vegades a través d'associacions o corporacions de defensa de determinats interessos col·lectius.

Per això, des de l'aprovació de la Constitució és habitual trobar en la legislació administrativa vies expresses de participació dels ciutadans en l'actuació de les diverses administracions públiques.

Glossari

- **CE:** Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978.

- **LRJPAC:** Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, modificada per la Llei 4/1999, de 13 de gener.

Índex

MÒDUL 1

MÒDUL 2

Portada

Crèdits

Coberta

El procediment administratiu

Tema

El procediment administratiu.

Contingut

- 1. Concepte i classes de procediments administratius**
- 2. Principis informadors i fases del procediment: iniciació, instrucció i acabament**
- 3. Legitimació, participació i règim d'actuació dels interessats**
- 4. Obligació de resoldre el procediment administratiu i silenci administratiu**
- 5. Noves tecnologies i procediment administratiu: la nova pràctica administrativa**

Objectius

- Donar a conèixer a l'alumne els principis i trets generals del procediment administratiu.
- Oferir els coneixements indispensables per identificar les diverses fases del procediment administratiu.
- Introduir l'estudiant en el règim jurídic del silenci administratiu.
- Saber diferenciar les diferents formes d'acabament del procediment administratiu previstes a la legislació vigent.

Desenvolupament de la unitat / Conceptes fonamentals

1. Concepte i classes de procediments administratius

Un acte administratiu és una declaració o decisió fruit d'un procediment articulat per un conjunt de tràmits i instruït per instàncies administratives. Aquest procediment o curs formal en el qual es concreta l'actuació jurídica de les administracions públiques s'anomena procediment administratiu. En aquest sentit, l'exposició de motius de la LRJPAC, quan es refereix al títol VI -"De las disposiciones generales sobre los procedimientos

administrativos"-, aclareix que la intenció del legislador és regular "la estructura general del procedimiento que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración"..

Com qualsevol actuació pública, el procediment administratiu també està sotmès al principi de legalitat. Concretament, d'acord amb l'article 105.c de la CE, la Llei regularà "el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado".

A partir de les premisses anteriors, la doctrina considera el procediment administratiu com la forma a través de la qual l'Administració pública expressa la seva voluntat, però així mateix com el mecanisme de garantia jurídica i formal de la posició dels administrats en les seves relacions amb l'Administració.

Ambdues concepcions del procediment remetent a l'exigència legal de sotmetre tota actuació administrativa al conjunt de tràmits i formalitats que conformen el procediment administratiu. Així es desprèn de l'article 62.1 de la LRJPAC quan estableix la nul·litat de ple dret dels actes administratius dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert.

Per tant, es pot concloure fàcilment que el procediment administratiu es presenta com una de les principals i més importants garanties formals que l'ordenament jurídic estableix respecte dels ciutadans i les seves relacions amb les instàncies administratives, ja siguin aquestes estatals, autonòmiques o locals.

Finalment, pel que fa a les classes de procediments administratius regulats pel dret positiu, es pot assenyalar que la LRJAC estableix les regles essencials del procediment administratiu comú, d'aplicació general a totes les administracions públiques, i fixa les garanties mínimes dels ciutadans respecte de l'activitat administrativa.

Aquesta regulació no esgota, tanmateix, les competències estatals i autonòmiques d'establir procediments específics *ratione materiae*, que hauran de respectar, en tot cas, les garanties esmentades. En cas de regulació de procediments administratius propis de les comunitats autònomes s'hauran de respectar sempre les regles de procediment que integra el concepte de "procediment administratiu comú" (LRJPAC), perquè sigui aquesta una matèria de competència exclusiva de l'Estat (article 149.1.18 de la CE).

Hi ha, a més, d'altra banda, procediments administratius que per les seves característiques pròpies de tramitació es consideren "procediments administratius especials". Així, per exemple, el procediment d'elaboració de reglaments executius o disposicions de caràcter general regulat per la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern (LG), en concret, els seus articles 24 i 25.

2. Principis informadors i fases del procediment: iniciació, instrucció i acabament

2.1. Principis informadors del procediment administratiu

El procediment administratiu està regulat per una sèrie de principis, entre els quals hi ha els següents:

- a. Caràcter contradictori del procediment administratiu:** el procediment es pot iniciar d'ofici, per l'Administració competent, o a instància o sol·licitud de part per un ciutadà interessat en una actuació administrativa concreta, segons estableix l'article 68 de la LRJPAC. En qualsevol cas, en tot procediment administratiu és essencial el seu caràcter contradictori, és a dir, la possibilitat que en el procediment es presentin diversos interessos en joc que hauran de ser adequadament confrontats en presència dels seus respectius titulars -els interessats- abans d'adoptar qualsevol decisió administrativa.
- b. Principi d'economia processal o principi d'eficàcia:** aquest principi és reconegut a l'article 103.1 de la CE i la LRJPAC l'ha ratificat de manera expressa a l'article 3, apartats 1 i 2. En aplicació del principi d'economia processal, la LRJPAC permet, entre altres actuacions, acumular diversos expedients administratius quan existeixi entre ells una íntima connexió (article 73 de la LRJPAC).
- c. Principi *in dubio pro actione*:** aquest principi està orientat a garantir o assegurar una decisió sobre el fons de la qüestió objecte d'un procediment administratiu, al marge de les dificultats formals o de tramitació que es presentin. Així, per exemple, en virtut d'aquest principi, la LRJPAC estableix que l'error en la qualificació del recurs administratiu per part del recurrent no serà obstacle per tramitar-lo, sempre que es dedueixi el seu verdader caràcter (article 110.2).
- d. Principi d'oficialitat:** en aquest sentit, la LRJPAC disposa que el procediment administratiu, sotmès al criteri de celeritat, s'impulsarà d'ofici en tots els seus tràmits (article 74.1). Aquest principi no significa, tanmateix, que en el procediment administratiu no hi intervinguin activament aquells ciutadans que posseeixin la condició d'interessats.
- e. Imparcialitat en el procediment administratiu:** la LRJPAC garanteix la imparcialitat dels òrgans administratius que intervenen en els procediments administratius amb una sèrie de tècniques i regles concretes, entre les quals hi ha les tècniques de l'abstenció (article 28) i la recusació (article 29).
- f. Principi de transparència:** aquest principi es concreta en diversos preceptes de la regulació del procediment administratiu comú que fa la LRJPAC; així, per exemple, en la regulació dels drets d'accés dels ciutadans als arxius i registres públics (article 37).

2.2. Fases del procediment: iniciació, instrucció i acabament

INICIACIÓ: els procediments administratius podran iniciar-se d'ofici o a instàncies de persona interessada (article 68 de la LRJPAC).

Les sol·licituds que es formulin per iniciar un procediment hauran de contenir com a mínim els paràmetres previstos a l'article 70 de la LRJPAC. La LRJPAC preveu per a les administracions públiques l'obligació d'establir models i sistemes normalitzats de sol·licituds quan es tracti de procediments que impliquin la resolució nombrosa d'una sèrie de procediments. Els models hauran d'estar a disposició dels ciutadans en les dependències administratives (article 70.4 de la LRJPAC) i, en l'actualitat, en els portals institucionals de les administracions que admetin la tramitació electrònica; així, per exemple, el Ministeri d'Administracions Públiques.

De les sol·licituds que els interessats presentin a les oficines administratives, aquests en podran exigir el corresponent rebut que acrediti la data de presentació. S'admet com a rebut una còpia de la sol·licitud en la qual figuri la data de presentació anotada per l'oficina o registre públic (article 70.3 de la LRJPAC).

Si la sol·licitud d'iniciació del procediment no reuneix els requisits exigits a l'article 70 de la LRJPAC i els exigits, si escau, per la legislació específica aplicable, l'Administració requerirà a l'interessat que en el termini de 10 dies repari la falta o acompanyi la sol·licitud amb els documents preceptius. Aquest termini es podrà ampliar fins a 5 dies a petició de l'interessat o a iniciativa de l'òrgan quan l'aportació dels documents requerits presenti dificultats especials. En cas que la falta no es repari o que la sol·licitud no s'acompanyi amb els documents preceptius en els terminis indicats, l'Administració advertirà a l'interessat que es considerarà que ha desistit de la seva petició (article 71 de la LRJPAC).

En relació amb la iniciació d'ofici, la LRJPAC estableix quins procediments administratius s'iniciaran d'ofici per acord de l'òrgan competent, bé per pròpia iniciativa o com a conseqüència d'una ordre superior, a petició raonada d'altres òrgans o per denúncia (article 69.1).

Una vegada iniciat el procediment, l'òrgan administratiu competent per resoldre'l podrà adoptar, d'ofici o a instància de la part interessada, les mesures provisionals que estimi oportunes per assegurar l'eficàcia de la resolució administrativa amb què finalitzi el procediment (article 72 de la LRJPAC).

La iniciació del procediment d'ofici o a instància d'una part genera, en definitiva, la incoació de l'expedient administratiu, és a dir, de l'expedient documental de totes les actuacions que es practicaran davant de l'Administració a partir d'aquell moment amb vista a l'emissió de la corresponent decisió o resolució administrativa amb què es posarà fi al procediment administratiu concret.

INSTRUCCIÓ: la instrucció del procediment consisteix en el conjunt d'actes de tràmit, impulsats d'ofici per l'òrgan administratiu competent, dirigits a determinar, conèixer i comprovar les dades en virtut de les quals s'hagi de pronunciar la corresponent resolució o decisió administrativa.

Si bé aquests actes de tràmit seran realitzats d'ofici per l'òrgan administratiu, els interessats tenen dret a proposar aquelles actuacions que requereixin la seva intervenció o que constitueixin tràmits legal o reglamentàriament establerts (article 78 de la LRJPAC). Es pot recordar aquí que al llarg de la tramitació del procediment administratiu regeix el principi de contradicció esmentat.

La Llei de procediment administratiu comú estableix, com a actuacions concretes que es poden dur a terme en la tramitació, les següents: al·legacions, prova, informes i tràmit d'audiència. L'Administració gaudeix d'àmplia llibertat, tanmateix, per determinar els actes d'instrucció adequats en cada cas, i la LRJPAC es limita a enunciar els principis generals aplicables a aquesta fase del procediment (articles 74-77) i a establir l'estructura bàsica dels tràmits més habituals: al·legacions dels interessats, informes, prova i audiència i vista de l'expedient.

A) **Al·legacions:** a diferència del que succeeix en el procés judicial, en el procediment administratiu no hi ha una fase d'al·legacions com a tal, ja que la LRJPAC estableix que els interessats podran formular les al·legacions en qualsevol moment del procediment anterior al tràmit d'audiència (article 79).

A vegades, la naturalesa del procediment exigeix habilitar un tràmit especial d'al·legacions de més abast per aportar a l'expedient administratiu punts de vista inicialment desconeguts i buscar interessos l'existència dels quals es presumeix. Aquest tràmit especial d'al·legacions, regulat a l'article 86 de la LRJPAC, es coneix com a tràmit d'informació pública i sol ser habitual en determinats procediments administratius especials, com són els procediments d'aprovació de plans d'urbanisme i els procediments d'expropiació forçosa.

B) **Informes:** en un procediment substancialment escrit com el procediment administratiu és lògic que els informes i els dictàmens dels òrgans administratiu consultius i altres òrgans especialitzats tinguin una rellevància especial en la determinació del contingut de la resolució administrativa que posa fi al procediment (articles 82 i 83 de la LRJPAC).

Des del punt de vista de l'obligatorietat de l'emissió, els informes i dictàmens poden ser preceptius (obligatoris) o facultatius (opcionals), segons si la seva emissió és establerta o no per les normes legals aplicables al procediment administratiu concret. Tanmateix, i llevat que hi hagi una disposició expressa en contra, els informes es consideren facultatius. Des del punt de vista de l'eficàcia, els informes i dictàmens poden ser vinculants o no vinculants per a l'òrgan administratiu encarregat de resoldre el procediment.

C) **Prova:** en el procediment administratiu regeix el principi d'oficialitat de la prova, i és per això que l'òrgan administratiu està obligat a desenvolupar totes les activitats probatòries que estimi convenients per determinar, conèixer i comprovar les dades i fets en virtut dels quals es pronunciarà. L'Administració ha d'acordar l'obertura del procediment a prova quan no tingui per certs els fets al·legats pels interessats o quan la naturalesa del procediment així ho exigeixi (article 80 de la LRJPAC). És per això que, perquè s'acordi la realització d'un període probatori, no és imprescindible que el sol·licitin els interessats.

Pel que fa als mitjans de prova, la LRJPAC disposa que els fets es podran acreditar per qualsevol mitjà de prova admissible en dret. No obstant això, pel caràcter bàsicament escrit del procediment administratiu, és molt freqüent que els mitjans de prova siguin documentals (article 81).

D) Tràmit d'audiència i vista de l'expedient: l'article 84 de la LRJPAC preveu el tràmit d'audiència dels interessats i vista de l'expedient, un tràmit que la jurisprudència qualifica d'"essencial". Aquest tràmit, tanmateix, no s'ha de confondre amb el d'al·legacions, que ja hem esmentat, ja que amb el tràmit d'audiència es pretén facilitar a l'interessat el coneixement de la totalitat de l'expedient administratiu i permetre-li defensar eficaçment i completament els seus interessos. Per aquest motiu, justament, es col·loca en la fase final del procediment, immediatament abans de la proposta de resolució de l'òrgan administratiu.

ACABAMENT: la LRJPAC preveu diverses formes per acabar el procediment administratiu: resolució expressa, resolució presumpta o per silenci administratiu, desistiment del procediment, renúncia al dret en què es basa la sol·licitud, declaració de caducitat, i també, per impossibilitat material de finalitzar el procediment per causes sobrevingudes.

El terme **resolució**, en sentit ampli, equival al de *decisió* de les qüestions plantejades al llarg de la tramitació del procediment. Ara bé, s'usa així mateix el terme *resolució* en el sentit d'acte administratiu que posa fi al procediment, sigui quin sigui el seu contingut: així, ens trobem també davant d'una resolució administrativa -o més en concret acte administratiu declaratiu- en cas de caducitat, desistiment i renúncia. En aquests supòsits, la resolució o acte administratiu declararà la concurrència de les causes esmentades i finalitzarà el procediment administratiu.

En tots els casos esmentats, l'acte administratiu amb què finalitzarà el procediment procedeix, normalment, d'una proposta de resolució redactada per l'òrgan administratiu encarregat de tramitar el procediment i elevada a l'òrgan competent per decidir (article 84.1 de la LRJPAC).

Respecte al terme *resolució* en sentit restrictiu, s'entén la manera habitual de finalitzar un procediment administratiu, ja que l'article 42 de la LRJPAC obliga l'Administració a dictar una resolució expressa. D'acord amb l'article 89 de la LRJPAC, la resolució administrativa o acte administratiu resolutori que posi fi al procediment decidirà sobre les qüestions plantejades pels interessats -és a dir, les seves peticions- i sobre aquelles altres qüestions que en derivin, hagin estat al·legades o no pels interessats.

En relació amb la forma i contingut de la resolució administrativa, el mateix article 89 de la LRJPAC preveu que contindrà la decisió administrativa que serà motivada, especialment en els casos previstos a l'article 54. Així mateix, la resolució administrativa que posi fi al procediment administratiu haurà d'expressar els recursos que siguin procedents contra aquesta resolució, l'òrgan administratiu o judicial davant del qual haguessin de presentar-se i el termini per interposar-los.

El **desistiment** i la **renúncia** es consideren maneres excepcionals d'acabar els procediments administratius. Tenen en comú el fet que l'interessat s'aparta voluntàriament de la seva acció inicial i es diferencien per l'abast concret que suposa el fet d'apartar-se del procediment una vegada iniciat: el desistiment es refereix únicament i exclusivament al procediment en qüestió, i queden intactes els drets eventuais de l'interessat que podrà exercir-los en un moment posterior mitjançant l'inici d'un nou procediment administratiu; la renúncia, en canvi, es refereix als drets de l'interessat, de manera que no es podran exercir en el futur, és a dir, no es podrà iniciar un nou procediment. Si bé tant el desistiment com la renúncia es poden formular en qualsevol moment del procediment, en

ambdós casos s'exigeix que l'Administració accepti expressament aquestes circumstàncies (articles 90 i 91 de la LRJPAC).

En l'àmbit del procediment administratiu, la **caducitat** té, en realitat, un camp d'actuació molt limitat en virtut de l'obligació esmentada legal de les administracions d'impulsar d'ofici la tramitació dels procediments administratius amb la finalitat d'obtenir el dictat d'una resolució expressa. A més, es pot afegir que la passivitat dels interessats, per regla general, té com a única conseqüència la pèrdua d'un determinat tràmit, i només excepcionalment comporta la caducitat del procediment (article 92 de la LRJPAC).

Finalment -ja que la resolució presumpta i el silenci administratiu seran objecte d'apartats i unitats posteriors-, cal esmentar l'existència de fórmules d'acabament convencional del procediment administratiu, regulades a l'article 88 de la LRJPAC.

3. Legitimació, participació i règim d'actuació dels interessats

La **legitimació** exigible al ciutadà per actuar davant de les administracions públiques respon, en termes generals, a la necessitat de ser titular de drets o interessos legítims, individuals o col·lectius, als quals es refereix l'article 31 de la LRJPAC, relatiu a la condició jurídica d'interessat.

En concret, segons l'article 31 de la LRJPAC, es consideren **interessats** en el procediment administratiu:

- a) els que l'iniciïn com a titulars de drets o interessos legítims individuals o col·lectius;
- b) els que, sense haver iniciat el procediment, tinguin drets que puguin resultar afectats per la decisió que s'hi s'adopti;
- c) aquells els interessos legítims, individuals o col·lectius dels quals puguin resultar afectats per la resolució i es personin en el procediment mentre no hagi recaigut la resolució definitiva.

El mateix precepte de la Llei de procediment administratiu comú disposa que les associacions i organitzacions representatives d'interessos econòmics i socials seran titulars d'interessos col·lectius en els termes que la llei específica reconegui. El procediment administratiu constitueix, per tant, un important mecanisme de participació dels ciutadans, individualment o col·lectivament, en l'elaboració i presa de decisions per part de les instàncies administratives.

L'article 31.3 de la LRJPAC estableix, fora d'això, el caràcter transmissible de la condició jurídica d'interessat en els termes següents: "cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derechohabiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento".

Finalment, pel que fa a la **representació**, la LRJPAC disposa, a l'article 32, que els interessats amb capacitat d'obrar podran actuar davant de les

administracions públiques per mitjà d'un representant, entenent-se amb aquestes les actuacions administratives, llevat de manifestació expressa en contra de l'interessat. Més concretament, segons la Llei, qualsevol persona amb capacitat d'obrar podrà actuar en representació d'una altra davant dels òrgans administratius.

Fora d'això, la representació s'haurà d'acreditar per qualsevol mitjà vàlid en dret que en deixi constància fidedigna, o mitjançant la declaració en compareixença personal de l'interessat, quan es tracti de formular sol·licituds, entaular recursos administratius, desistir d'accions iniciades i renunciar a drets en nom d'una altra persona (article 32.3).

En aquest cas, la manca d'acreditació de la representació o l'acreditació insuficient no impediran que es tingui per realitzat l'acte de què es tracti, sempre que s'aporti l'acreditació o que es repari el defecte en el termini de deu dies que haurà de concedir a aquest efecte l'òrgan administratiu, o en un termini superior quan les circumstàncies del cas així ho requereixin (article 32.4).

Finalment, la LRJPAC estableix que quan en una sol·licitud, escrit o comunicació figurin diversos interessats, les actuacions administratives a què donin lloc s'efectuaran amb el representant o l'interessat que expressament s'hagi assenyalat, i, si no n'hi ha, amb el que figuri en primer terme (article 33).

4. Obligació de resoldre el procediment administratiu i silenci administratiu

La LRJPAC estableix a càrrec de l'Administració pública l'obligació legal de resolució expressa dels procediments administratius, dins dels terminis legalment establerts. En aquest sentit, l'article 42.1 disposa que "la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación".

Només s'exceptuen d'aquesta obligació els supòsits d'acabament del procediment per conveni o pacte -és a dir, acabament convencional-, així com els procediments relatius a l'exercici de drets sotmesos únicament al deure de comunicació prèvia a l'Administració pública.

Quan les normes reguladores dels procediments administratius no fixin el termini màxim per resoldre i rebre la notificació de la resolució, el termini serà de tres mesos. En els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, el venciment d'aquest termini màxim de resolució expressa i notificació suposa la concurrència de silenci administratiu, que en aquest cas legitima l'interessat o interessats que haguessin presentat la sol·licitud per entendre-la estimada o desestimada per silenci administratiu en els termes previstos a la LRJPAC (article 43).

Aquí únicament s'hi pot afegir que la falta de resolució expressa en el termini per part de l'Administració té efectes diferents segons si es tracta de procediments administratius iniciats a sol·licitud de la part interessada (article 43 de la LRJPAC) o de procediments administratius iniciats d'ofici (article 44 de la LRJPAC). Hi tornarem en unitats docents posteriors.

5. Noves tecnologies i procediment administratiu: la nova pràctica administrativa

Les administracions públiques, com els ciutadans, s'estan incorporant a l'anomenada societat de la informació i a l'ús dels instruments que les noves tecnologies posen en la seva disposició. La majoria de les administracions públiques i els seus organismes són presents a Internet amb informació sobre la seva pròpia organització, estructura, funcions i serveis.

Els portals anomenats institucionals actuen ja, moltes vegades, com a autèntiques oficines administratives, encara que virtuals o electròniques en aquest cas. Més concretament, els portals institucionals -així per exemple el de la *Generalitat de Catalunya* o el mateix portal de la *Universitat de Girona*- no només faciliten informació relativa als procediments administratius de competència de l'Administració pública concreta, sinó que, cada dia més, els procediments administratius poden iniciar-se des d'aquests mateixos portals institucionals i, fins i tot, conèixer l'estat de la seva tramitació.

Com ja s'ha assenyalat anteriorment, un exemple de tramitació electrònica de procediments administratius concrets el trobem al portal institucional del Ministeri d'Administracions Públiques.

L'ús de les noves tecnologies per part de les instàncies administratives - estatals, autonòmiques i locals- per iniciar i tramitar els procediments comporta una nova pràctica administrativa que es pot afirmar que en aquests moments està iniciant la seva etapa. En un futur pròxim, tanmateix, seran amb tota seguretat moltes més les actuacions administratives electròniques.

Lectura específica: Sentència del Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa) de 7 d'octubre de 2003 (RJA 7277/2003) sobre el procediment administratiu i, més concretament, sobre el tràmit d'audiència als interessats.

Enllaços

www.map.es

Glossari

- **CE**: Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978.
- **LG**: Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern.
- **LJCA**: Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosa administrativa.
- **LRJPAC**: Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, modificada per la Llei 4/1999, de 13 de gener.

L'acte administratiu (I)

Tema

L'acte administratiu (I).

Contingut

1. Concepte i classes d'acte administratiu

1.1. Concepte i característiques de l'acte administratiu

1.2. Classes d'actes administratius

2. Elements de l'acte administratiu

3. Silenci administratiu i obligació de resoldre i notificar: àmbit, terminis i supòsits

4. L'eficàcia de l'acte administratiu: notificació i publicació

5. Suspensió, eficàcia demorada i retroactivitat

Objectius

Els objectius específics de l'estudi d'aquesta unitat són:

- Oferir a l'estudiant els coneixements essencials sobre l'acte administratiu i els seus elements.
- Donar a conèixer l'alumne els trets generals del règim jurídic del silenci administratiu.
- Identificar els requisits d'eficàcia dels actes administratius.

Desenvolupament de la unitat / Conceptes fonamentals

1. L'acte administratiu: concepte i classes

1.1. Concepte i característiques de l'acte administratiu

En un sentit ampli, l'*acte administratiu* és tot acte jurídic dictat per l'Administració pública i sotmès al dret administratiu. Ara bé, aquest concepte ampli és rebutjat per la doctrina i per la legislació en favor d'un concepte més estricte. Així, en primer lloc, del concepte d'acte

administratiu s'exclouen els reglaments i disposicions de caràcter general, els quals, com a normes, s'integren a la teoria de les fonts jurídiques. S'exclouen també, en segon lloc, els actes contractuals de l'Administració per elaborar amb ells una teoria pròpia, la relativa als contractes públics o administratius; per tant, la teoria dels actes administratius es redueix als actes unilaterals. En últim lloc, s'exclou l'ús de la coacció administrativa per elaborar amb aquesta una teoria ulterior, de manera que l'acte administratiu es concreta en la declaració, i no en l'execució.

Després d'aquesta reducció conceptual, l'acte administratiu es defineix com l'acte jurídic unilateral de l'Administració pública diferent del reglament i consistent en una declaració. S'exclouen així del concepte d'acte administratiu els actes dels administrats, els contractes, els reglaments, les execucions coactives i els actes sotmesos a ordenaments diferents del dret administratiu. Més concretament, per al professor García de Enterría, l'*acte administratiu* és "la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa diferente de la potestad reglamentaria". Vegem a continuació, amb una mica més de detall, les notes característiques de l'acte administratiu.

L'acte administratiu com a acte jurídic. Tot acte jurídic consisteix en un fet o actuació que produeix efectes jurídics. Així, les actuacions administratives que consisteixen en una decisió o declaració de voluntat de l'Administració pública constitueixen actes jurídics de caràcter administratiu. Ara bé, encara que la major part de les vegades els actes jurídics realitzats per l'Administració de conformitat amb el dret administratiu estan integrats per decisions o declaracions de voluntat, es pot assenyalar que aquest tipus d'actuacions administratives no són l'únic tipus al qual el dret connecta la producció d'efectes jurídics. Així, per exemple, podem esmentar les importants conseqüències que moltes vegades deriven de l'emissió d'un certificat, d'un informe o d'un dictamen per part d'un òrgan administratiu consultiu. D'acord amb aquesta puntualització, s'ha d'admetre -com assenyala el professor García de Enterría- que el contingut de l'acte administratiu pot estar integrat per una decisió o declaració de voluntat, per una manifestació d'un judici (acte consultiu o informe), d'un desig (propostes o peticions d'un òrgan a l'altre) o d'un coneixement (certificacions, anotacions, etc.). Per tant, les declaracions de voluntat, que decideixen una qüestió o resolen un procediment administratiu, no constitueixen els únics actes administratius amb efectes jurídics.

L'acte administratiu com a declaració unilateral. La unilateralitat de l'acte administratiu es troba a l'origen de la relació jurídica entre

Administració i ciutadà, en la qual la voluntat del ciutadà, en realitat, és irrellevant per a la decisió o resolució administrativa que posa fi al procediment, encara que el procediment s'hagi iniciat a instància seva -a instàncies de la part interessada. L'acte administratiu és essencialment un acte unilateral, segons estableix l'article 53.1 de l'LRJPAC, si bé a vegades la voluntat prèvia del ciutadà és el pressupost necessari per a la seva existència (així en els supòsits de procediments iniciats a sol·licitud o petició de la part interessada, com és el cas de l'atorgament de les llicències i altres actes administratius habilitants) o per a la seva eficàcia (per exemple, la presa de possessió d'una plaça de funcionari que atorga eficàcia a l'acte administratiu de nomenament).

L'acte administratiu com a acte que procedeix de l'Administració pública. La doctrina administrativa més autoritzada entén que únicament pot parlar-se d'acte administratiu quan la decisió o declaració de voluntat procedeix d'una administració pública. Per això s'entén que de la teoria de l'acte administratiu s'exclouen els actes jurídics dels administrats i altres persones físiques o jurídiques de dret privat, encara que produeixin efectes jurídics de conformitat amb el dret administratiu (per exemple, s'entén que les autoliquidacions tributàries no són actes administratius). Tanmateix, hi ha alguns supòsits que exceptuen aquesta regla general: així, per exemple, es consideren actes administratius el actes dictats per persones físiques o jurídiques privades que actuen amb poders o funcions delegades per les administracions públiques, com és el cas dels concessionaris.

L'acte administratiu com a exercici d'una potestat administrativa. Tota decisió o declaració administrativa es presenta com l'exercici d'una potestat pública. En altres paraules, els actes administratius són expressió de les potestats administratives que l'Administració té atribuïdes per llei, en virtut del principi de legalitat a què està subordinada l'actuació administrativa. Per això els actes administratius, com a actes jurídics que són, produeixen els efectes jurídics que la potestat té com a propis. Es pot concloure, per tant, que no hi ha acte administratiu sense una norma específica que l'autoritzi. Així, per exemple, l'Administració pública té reconeguda per llei la potestat sancionadora, i en exercici d'aquesta potestat està facultada per imposar sancions administratives, seguint en tot cas el procediment legal o reglamentàriament establert (article 127 de l'LRJPAC).

1.2. Classes d'actes administratius

Hi ha diverses classes d'actes administratius. Les categories més en ús són: actes resolutoris i actes de tràmit o de procediment, en relació amb la seva posició respecte del procediment administratiu, i actes favorables o declaratius de drets i actes desfavorables o de gravamen, en relació amb els efectes jurídics que l'acte produeix en la situació jurídica del destinatari de l'acte.

Acte resolutori: l'acte resolutori o resolució administrativa és l'acte administratiu que posa fi a un procediment administratiu i que conté la decisió o declaració administrativa corresponent. L'acte resolutori pot ser exprés o presumpte, segons si l'Administració pública compleix o no la seva obligació legal de dictar resolució expressa ([article 42.1 de l'LRJPAC](#)).

Acte de tràmit: el procediment administratiu -com es va dir en la unitat 1- és una successió d'actuacions administratives de tràmit que culminen en una resolució final que és la que conté la decisió o declaració de voluntat o de judici de l'Administració pública que instrueix o tramita el procediment ([articles 87 de l'LRJPAC](#)). Per arribar a la resolució final -la resolució que crearà, modificarà o extingirà situacions jurídiques- l'Administració està obligada a seguir l'*iter* procedimental legal o reglamentàriament establert, amb cada una de les fases previstes, amb la intervenció dels òrgans administratius que siguin necessaris i realitzant les actuacions de tràmit establertes en la normativa aplicable. Aquests actes previs a la resolució final que integren la tramitació del procediment administratiu són els actes de tràmit a què es refereix l'[article 107.1 de l'LRJPAC](#).

Com a regla general, només l'acte administratiu resolutori, l'acte que posa fi al procediment administratiu, pot ser objecte d'impugnació davant de l'Administració a través de la interposició del recurs administratiu corresponent, i si escau, posteriorment, objecte d'impugnació en via judicial davant dels òrgans corresponents de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Tanmateix, els actes de tràmit, per regla general, no poden ser objecte d'impugnació separada mitjançant recurs. És a dir, l'interessat afectat per un acte de tràmit viciat no pot interposar, en principi, un recurs contra aquest acte. Només està facultat per formular davant de l'Administració les alegacions previstes a l'[article 79.2 de l'LRJPAC](#): "En todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere

razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria".

Per tant, l'únic acte impugnabile, és a dir, objecte de recurs administratiu i, si escau, recurs contenciós administratiu, és l'acte resolutori o resolució definitiva, aquella amb què finalitza el procediment administratiu. La impugnació mitjançant recurs de la resolució definitiva es pot fundar, tanmateix, en un vici del procediment o vici de tramitació, és a dir, en un acte de tràmit viciat (per exemple, la falta d'informe o dictamen d'un òrgan administratiu consultiu quan aquest sigui preceptiu).

L'LRJPAC estableix una excepció a aquesta regla general a l'article 107.1; és a dir, els actes de tràmit podran ser impugnats de manera separada quan decideixin directament o indirectament el fons de l'assumpte, determinin la impossibilitat de continuar el procediment, produeixin indefensió o perjudici irreparable a drets i a interessos legítims. Aquests actes de tràmit són anomenats per la doctrina "actes de tràmit qualificats" i contra ells pot interposar-se recurs administratiu i, si escau, recurs contenciós administratiu.

Finalment, respecte de la distinció entre actes favorables i actes de gravamen, es pot assenyalar que els **favorables o actes declaratius de drets**, com indica el seu nom, són aquells en virtut dels quals l'Administració pública declara un dret a favor d'un ciutadà o permet exercir un dret subjectiu preexistent, com per exemple l'atorgament de llicències i autoritzacions o altres títols administratius habilitants.

Els **actes de gravamen o desfavorables**, per la seva banda, es refereixen a aquells actes de l'Administració pública que imposen algun gravamen als administrats, com per exemple les sancions administratives, o a aquells actes el contingut dels quals no afavoreix la situació jurídica dels interessats. L'LRJPAC estableix, respecte dels actes de gravamen o desfavorables, la possibilitat de revocar-los en els termes de l'article 105.1: "Las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico".

2. Elements de l'acte administratiu

No hi ha unanimitat en la doctrina administrativista sobre els elements que configuren els actes administratius. Per això seguirem la classificació següent:

- **Elements subjectius:** Administració pública, òrgan, competència i investidura del titular de l'òrgan.

- **Elements objectius:** pressupost de fet, contingut, causa i finalitat.

- **Elements formals:** procediment administratiu, forma de la resolució i motivació, notificació i publicació.

- **Elements subjectius:** com hem assenyalat anteriorment, la doctrina administrativista més autoritzada sosté que l'acte administratiu només pot ser dictat per una **Administració pública** en sentit formal; els actes administratius són aquells actes que emanen de l'Administració pública com a persona jurídica de dret administratiu. Així, ni les persones físiques ni les jurídiques de dret privat no poden dictar actes administratius. Ara bé, aquesta regla s'exceptua en determinats supòsits, a causa de l'especial relació que els particulars poden tenir amb l'Administració pública, relació que a vegades els permet adquirir capacitat per emanar actes administratius. Aquests supòsits es refereixen a aquells subjectes que posseeixen una relació especial amb l'Administració que els permet exercir per delegació o comanda l'exercici de poders propis de l'Administració. Aquest és el cas exemplar dels concessionaris i altres exercents privats de funcions públiques.

Es consideren, així mateix, elements subjectius de l'acte administratiu **l'òrgan** i la **competència**. L'Administració, com a persona jurídica, està composta per òrgans administratius i actua a través d'ells. És per això que, segons estableix l'LRJPAC, només podrà dictar l'acte administratiu aquell òrgan de l'Administració que tingui atribuïda la competència per fer-ho ([article 53.1 de l'LRJPAC](#)). Per tant, si l'òrgan que dicta l'acte és incompetent, l'acte administratiu serà nul de ple dret, d'acord amb la previsió legal de l'article [62.1.b de l'LRJPAC](#): els actes de l'Administració pública seran nuls de ple dret, entre altres casos, quan siguin dictats "por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio". A més, es pot subratllar que la competència, segons l'article 12 de la Llei de procediment administratiu 30/1992, és irrenunciable i ha de ser exercida pels òrgans administratius que la tinguin atribuïda com a pròpia, llevat dels supòsits de delegació de competències i avocació ([articles 13 i 14 de l'LRJPAC](#), respectivament).

Finalment, en relació amb la **investidura**, l'acte administratiu ha de ser dictat per l'òrgan competent, el titular del qual ha de posseir la investidura

legítima: és a dir, ha d'haver estat nomenat per al càrrec i haver-ne pres possessió, o bé ha de tenir reconeguda l'activitat o l'exercici de la funció per suplència legal.

Elements objectius: el primer element objectiu de l'acte és el **pressupòsit de fet**. És a dir, perquè l'acte administratiu sigui legítim s'ha de donar en aquell cas concret el pressupòsit de fet previst per la norma aplicable. Com que -com s'ha dit anteriorment- l'acte administratiu no és sinó el resultat de l'exercici d'una potestat administrativa, resulta que l'Administració només podrà dictar l'acte administratiu concret quan es presenti el pressupòsit de fet de l'exercici de la potestat administrativa previst per la norma legal. El pressupòsit de fet pot ser una situació material perfectament objectivable, com per exemple la presumpció que s'ha comès una infracció administrativa: només en aquest cas l'Administració pública competent podrà iniciar un expedient administratiu sancionador. És per això que, el pressupòsit de fet, en tant que prové directament de la norma atributiva de la potestat administrativa, és sempre un element reglat de l'acte i, per tant, controlable pel jutge del contenciós administratiu.

En relació amb la finalitat de l'acte administratiu, es pot assenyalar que la mateixa norma legal que atorga a l'Administració una potestat pública persegueix amb això una finalitat específica. Així, l'article **103 de la CE** estableix que l'Administració pública serveix en tot cas els interessos generals i, per tant, en cada un dels sectors en què intervé la seva finalitat es concreta en els interessos generals sectorials: per exemple, quan intervé en l'àmbit sanitari la seva finalitat és la salut, i quan intervé en el sector industrial, entre altres finalitats perseguides, es pot esmentar la protecció del medi ambient, però així mateix la tutela de la salut dels ciutadans, i en l'activitat de la policia de seguretat, la finalitat de l'actuació administrativa es concreta en el manteniment de l'ordre públic.

Finalment, pel que fa a la causa o motiu de l'acte administratiu, s'ha d'assenyalar que els motius que impulsen l'actuació de l'Administració tenen també una previsió legal. En aquest sentit, s'entén que els actes administratius han de ser fruit de la realitat, de l'existència del pressupòsit de fet previst a la norma i dictats al servei dels interessos generals o d'un interès públic específic, que no és cap altre que el fi que justifica l'atribució legal a l'Administració de potestats administratives concretes (potestat sancionadora, inspectora, certificadora, expropiatòria, de policia, entre altres). Correspondrà en un primer moment a l'Administració i després al poder apreciar judicial si es presenten o no els motius que l'Administració invoca en cada cas concret. Si aquests motius no es presenten, ens trobarem davant d'un supòsit de "desviació de poder", que no és cap altra cosa que una desviació de la causa que justifica l'actuació administrativa.

La desviació de poder es considera un vici de l'acte administratiu, segons preveu l'article 63 de l'LRJPAC. Entre els supòsits clàssics de concurrència del vici de desviació de poder hi ha els actes administratius destinats a evitar l'execució de pronunciaments judicials, els actes administratius inspirats en motius aliens a l'interès públic, els adoptats amb finalitats purament electorals, els actes dictats per evitar la tramitació del procediment establert amb la finalitat de marginar les garanties dels ciutadans, etc. Més concretament, en el nostre ordenament jurídic la desviació de poder és expressament esmentada en la norma fonamental, [article 106.1 de la CE](#), en recordar-se l'obligació que incumbeix als jutges i tribunals de controlar l'adequació de l'activitat administrativa als fins que la justifiquen.

Elements formals: com a elements formals de l'acte administratiu, la doctrina més autoritzada inclou: procediment administratiu, forma de la resolució i motivació, notificació i publicació. Els dos primers elements ja han estat objecte de la nostra atenció en unitats i apartats anteriors, per la qual cosa aquí no val la pena de reiterar-nos en el que hem dit.

Pel que fa, concretament, a la forma de la resolució, només s'ha d'afegir que, d'acord amb l'article 55.1 de l'LRJPAC, "los actos administrativos se producirán por escrito a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia". Per això són factibles els actes administratius verbals ([article 55.2 de l'LRJPAC](#)).

Els actes administratius no requereixen motivació expressa, llevat dels supòsits que estableix l'article 54 de l'LRJPAC. D'acord amb aquest precepte, seran motivats amb succinta referència dels fets i fonaments de dret:

- a) els actes que limitin drets subjectius o interessos legítims;
- b) els actes que resolguin procediments de revisió d'ofici de disposicions i actes administratius, recursos administratius, reclamacions prèvies a la via judicial i procediments d'arbitratge;
- c) els que se separin del criteri seguit en actuacions precedents o del dictamen d'òrgans consultius;
- d) els acords de suspensió de l'execució dels actes, sigui quin sigui el motiu de la suspensió, així com l'adopció de mesures provisionals;
- e) els acords de la tramitació d'urgència dels procediments o d'ampliació de termini;

- f) els actes que es dictin en exercici de potestats discrecionals, així com aquells que s'hagin de dictar en virtut de disposició legal o reglamentària expressa.

La conseqüència que es deriva de la falta de motivació en aquests casos és la defectuositat o vici de l'acte administratiu no motivat.

Finalment, així mateix, la notificació i la publicació dels actes administratius són considerats elements formals dels actes administratius. Malgrat això, seran objecte d'atenció en un apartat posterior, ja que són també requisits d'eficàcia dels actes administratius i mereixen una consideració especial.

3. Silenci administratiu i obligació de resoldre i notificar: àmbit, terminis i supòsits

Com es va avançar en la unitat I, l'LRJPAC estableix a càrrec de l'Administració pública l'obligació legal de resolució expressa dels procediments administratius en els terminis legalment establerts. En aquest sentit, l'article 42.1 disposa que "la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación". Només s'exceptuen d'aquesta obligació els supòsits d'acabament del procediment per conveni o pacte - això és, acabament convencional ([article 88 de l'LRJPAC](#))-, així com els procediments relatius a l'exercici de drets sotmesos únicament al deure de comunicar-ho prèviament a l'Administració pública ([article 42.1 de l'LRJPAC](#)).

El personal al servei de les administracions públiques que tingui a càrrec seu despatxar els expedients administratius, així com els titulars dels òrgans administratius competents per instruir-los i resoldre'ls, és directament responsable, en l'àmbit de les seves competències, del compliment de l'obligació legal de dictar resolució expressa en un termini. L'incompliment d'aquesta obligació donarà lloc a l'exigència de responsabilitat disciplinària ([article 42.7 de l'LRJPAC](#)).

El termini màxim en què s'ha de notificar la resolució expressa ha de ser fixat per la norma reguladora del procediment administratiu corresponent. Aquest termini no pot excedir de sis mesos, llevat que una norma amb rang de llei n'estableixi un de més llarg o que així ho estableixi la normativa comunitària europea ([article 42.2 de l'LRJPAC](#)). Quan les normes reguladores dels procediments administratius no fixin el termini màxim per resoldre i rebre la notificació de la resolució, el termini és de tres mesos.

Aquests terminis s'han de comptar de la manera següent ([article 42.3 de l'LRJPAC](#)):

a) en els procediments iniciats d'ofici, des de la data de l'acord d'inici;

b) en els procediments iniciats a sol·licitud d'interessat, des de la data en la qual la sol·licitud hagi entrat en el registre de l'òrgan competent per tramitar-la.

En els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, el venciment dels terminis màxims de resolució expressa i notificació suposa la concurrència de silenci administratiu, que en aquest cas legitima l'interessat o interessats que hagin presentat la sol·licitud per entendre-la estimada o desestimada per silenci administratiu en els termes previstos a l'LRJPAC (article 43). La falta de resolució expressa i notificació en un termini per part de l'Administració té efectes diferents segons si es tracta de procediments administratius iniciats a sol·licitud de part interessada (article 43 de l'LRJPAC) o de procediments administratius iniciats d'ofici (article 44 de l'LRJPAC).

Les administracions públiques han de publicar i mantenir actualitzades, a efectes informatius, les relacions de procediments amb indicació dels terminis màxims de duració d'aquests, així como dels efectes que produeixi el silenci administratiu. En tot cas, les administracions públiques han d'informar els interessats en un procediment administratiu del termini màxim normativament establert per a la resolució i les notificacions, així com dels efectes que pugui produir el silenci administratiu (article 42.4 de l'LRJPAC).

Els actes administratius produïts per silenci administratiu es poden fer valer tant davant de l'Administració pública com davant de qualsevol persona física o jurídica, pública o privada. Aquests actes produeixen efectes des del venciment del termini màxim en què s'ha de dictar i notificar la resolució expressa sense que aquesta s'hagi produït, i la seva existència es pot acreditar per qualsevol mitjà de prova admès en dret, incloent-hi el certificat acreditatiu del silenci produït que es pugui sol·licitar de l'òrgan competent per resoldre. Un cop sol·licitat el certificat, aquest s'ha d'emetre en el termini màxim de 15 dies (article 43.5 de l'LRJPAC).

4. L'eficàcia de l'acte administratiu: notificació i publicació

Si bé els actes administratius es presumeixen vàlids -presumpció legal de validesa dels actes administratius que admet, en tot cas, prova en contra- i produeixen efectes des del moment en què es dicten (article 57.1 de l'LRJPAC), la seva eficàcia pot quedar demorada fins que no es produeixi la seva notificació o la seva publicació (article 57.2 de l'LRJPAC).

Segons estableix la Llei de procediment administratiu 30/1992, s'han de notificar als interessats en un procediment administratiu les resolucions i actes administratius que afectin els seus drets i interessos, en els termes següents ([article 58 de l'LRJPAC](#)):

- a) La notificació ha de ser cursada dins del termini de 10 dies a partir de la data en què l'acte s'hagi dictat, i ha de contenir el text íntegre de la resolució, amb indicació de si és o no definitiu en la via administrativa -és a dir, si es pot interposar o no recurs administratiu davant de l'òrgan jeràrquic superior-, l'expressió dels recursos que siguin procedents -recursos administratius o contenciosos administratius-, l'òrgan davant del qual s'ha de presentar i el termini per interposar-los.
- b) Les notificacions defectuoses, és a dir, les notificacions que encara que continguin el text íntegre de l'acte ometin algun dels altres requisits enumerats en l'apartat anterior, tindran efectes a partir de la data en què l'interessat realitzi actuacions que suposin el contingut i l'abast de la resolució o acte objecte de la notificació, o interposi qualsevol recurs que sigui procedent.
- c) No obstant això, i només a l'efecte d'entendre complerta l'obligació de notificar dins del termini màxim de durada dels procediments, és suficient la notificació que contingui si més no el text íntegre de la resolució, així com l'intent de notificació degudament acreditat.

Pel que fa a la pràctica de la notificació, l'LRJPAC estableix que les notificacions s'han de practicar per qualsevol mitjà que permeti tenir constància de la recepció de l'interessat o el seu representant, així com de la data, la identitat i el contingut de l'acte notificat ([article 59.1](#)). En els procediments iniciats a sol·licitud de la part interessada, la notificació s'ha d'efectuar en el lloc que l'interessat hagi assenyalat a aquest efecte en la sol·licitud presentada. Quan la notificació es practiqui al domicili de l'interessat, en cas que aquest no sigui present en el moment de lliurar la notificació, se'n podrà fer càrrec qualsevol persona que es trobi al domicili i faci constar la seva identitat. Si ningú no es pot fer càrrec de la notificació, s'ha de fer constar aquesta circumstància en l'expedient administratiu, juntament amb el dia i l'hora en què es va intentar la notificació, intent que s'ha de repetir només una vegada més i en una hora diferent en els tres dies següents ([article 59.2 de l'LRJPAC](#)).

Quan l'interessat o el seu representant rebutgin la notificació d'una actuació administrativa, s'ha de fer constar a l'expedient, especificant les

circumstàncies de l'intent de la notificació, i es tindrà per efectuat el tràmit i el procediment administratiu continuarà ([article 59.4 de l'LRJPAC](#)).

Quan els interessats en un procediment siguin desconeguts, s'ignori el lloc de la notificació o bé, havent intentat la notificació, no s'hagi pogut efectuar, la notificació s'ha de fer per mitjà d'anuncis al tauler d'edictes de l'Ajuntament de l'últim domicili conegut, al BOE, al Butlletí de la Comunitat Autònoma o de la Província, segons quina sigui l'Administració pública de la qual procedeixi l'acte que s'ha de notificar i l'àmbit territorial de l'òrgan que el va dictar ([article 59.5 de l'LRJPAC](#)). En els supòsits establerts a l'[article 59.6 de l'LRJPAC](#) la publicació de l'acte en els termes esmentats substituirà la notificació, i tindrà els mateixos efectes.

Pel que fa, més concretament, a la publicació dels actes administratius, aquesta es produirà quan així ho estableixi la normativa reguladora del corresponent procediment administratiu o quan ho aconsellin raons d'interès públic apreciades per l'òrgan administratiu. La publicació de l'acte administratiu ha de tenir, en tot cas, el mateix contingut que la notificació ([article 60 de l'LRJPAC](#)).

5. Suspensió, eficàcia demorada i retroactivitat

Com s'ha dit en l'apartat anterior, els actes administratius es presumeixen vàlids i produeixen efectes des de la data en què es dicten, llevat que en aquests es disposi una altra cosa. La seva eficàcia quedarà demorada quan així ho exigeixi el contingut de l'acte o quan estigui supeditada a la seva notificació, publicació o aprovació per un òrgan superior ([article 57.1 i 2 de l'LRJPAC](#)).

Només excepcionalment es podrà atorgar eficàcia retroactiva als actes administratius quan es dictin en substitució d'actes anul·lats i, així mateix, quan produeixin efectes favorables a l'interessat, sempre que els supòsits de fet existeixin ja en la data a què es remunti l'eficàcia de l'acte i aquesta no lesioni drets o interessos legítims d'altres persones ([article 57.3 de l'LRJPAC](#)).

Finalment, respecte a la suspensió de l'execució de l'acte administratiu, l'LRJPAC preveu, com a regla general, que la interposició d'un recurs davant d'un acte administratiu no suspèn la seva execució, llevat quan una disposició estableixi el contrari. No obstant això, la mateixa llei estableix ([article 111.2 de l'LRJPAC](#)) que l'òrgan a què competeixi la resolució del recurs administratiu, amb ponderació prèvia prou raonada entre el

perjudici que ocasionaria a l'interès públic o a tercers la suspensió i el perjudici que es causa al recurrent com a conseqüència de l'eficàcia immediata de l'acte recorregut, podrà suspendre d'ofici, o a sol·licitud del recurrent, l'execució de l'acte impugnat quan es presenti alguna de les circumstàncies següents:

- a) que l'execució pugui causar perjudicis d'impossible o difícil reparació;
- b) que la impugnació es fonamenti en alguna de les causes de nul·litat de ple dret previstes a l'article 62.1 de l'LRJPAC.

Glossari

- **CE**: Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978.
- **LJCA**: Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosa administrativa.
- **LRJPAC**: Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, modificada per la Llei 4/1999, de 13 de gener.

L'acte administratiu (II)

Tema

L'acte administratiu (II).

Contingut

1. La validesa i invalidesa de l'acte administratiu. Nul·litat de ple dret i anul·labilitat

2. La revisió d'ofici, la declaració de lesivitat i la revocació: requisits

3. L'execució administrativa: mitjans d'execució

Objectius

Els objectius específics de l'estudi d'aquesta unitat són:

- Oferir a l'estudiant els coneixements essencials sobre la teoria de la nul·litat i l'anul·labilitat dels actes administratius.
- Introduir l'alumne en els mecanismes de revisió i revocació dels actes administratius.
- Donar a conèixer els mitjans d'execució administrativa que estableix el dret positiu vigent.

Desenvolupament de la unitat / Conceptes fonamentals

1. La validesa i invalidesa de l'acte administratiu. Nul·litat de ple dret i anul·labilitat

Els actes administratius, com a actes jurídics que són, poden tenir algun vici que comporti o bé la seva nul·litat absoluta o de ple dret, o bé la seva nul·litat relativa o anul·labilitat.

En termes generals, s'entén que un acte jurídic és nul de ple dret -o està viciat de nul·litat absoluta- quan la seva ineficàcia és intrínseca i per això no produeix efectes jurídics *ab initio* -és a dir, des del seu naixement-, malgrat fins i tot la seva falta d'impugnació. Aquest supòsit màxim d'invalidesa comporta una sèrie de conseqüències, entre les quals hi ha la ineficàcia immediata de l'acte a tots els efectes (*erga omnes*) i la

impossibilitat de sanejar l'acte per confirmació o prescripció. L'efecte immediat d'aquesta nul·litat suposa que l'acte és ineficaç per si mateix, sense necessitat d'intervenció del jutge, a qui en tot cas es pot demanar una declaració expressa de nul·litat en el supòsit en què sigui necessari per destruir l'aparença creada per l'acte o per vèncer l'eventual resistència d'un tercer. El caràcter *erga omnes* de la nul·litat absoluta significa que és susceptible d'oposar-se o tenir-se en compte contra i a favor de qualsevol. Qualsevol persona pot instar la nul·litat i, sense que hi hagi petició d'una part, el jutge pot apreciar-la per la seva pròpia iniciativa i en qualsevol moment, i ho ha de fer, perquè l'acció de nul·litat absoluta no s'extingeix ni per caducitat ni per prescripció. La transcendència general de la nul·litat absoluta suposa, a més, la nul·litat dels actes posteriors que tinguin com a causa l'acte jurídic nul, sense cap altra limitació que la bona fe de tercers que hagin pogut confiar en la validesa de l'acte nul.

En canvi, la nul·litat relativa o anul·labilitat té uns efectes molt més limitats. El seu règim està delimitat per dos elements: el lliure arbitri de l'afectat i la seguretat jurídica. D'acord amb aquests pressupòsits, l'afectat per un acte anul·lable, i només ell, pot demanar la declaració de nul·litat en un termini determinat, passat el qual, si no hi ha reacció, l'acte se sanejarà i el vici de nul·litat desapareixerà. És a dir, la falta d'exercici de l'acció de nul·litat i el consentiment exprés o tàcit de qui pugui exercitar-la tenen com a efecte sanejar l'acte viciat. El vici és, així mateix, susceptible de convalidació per l'autor de l'acte abans que transcorri el termini d'impugnació, amb el simple fet de reparar la infracció legal comesa.

Més concretament, pel que fa a la teoria de la nul·litat dels actes administratius, es pot posar èmfasi en el fet que està emmarcada per la presumpció legal de validesa de les actuacions administratives, segons el que preveu l'article 57.1 de l'LRJPAC. Aquesta presumpció legal de validesa implica una reducció de l'efecte invalidant de les infraccions i vicis en què poden incórrer els actes administratius (article 63 de l'LRJPAC). Així, els casos de nul·litat absoluta o de ple dret es restringeixen al màxim i es converteixen en supòsits fixats per la llei.

Ara bé, com que els actes administratius són immediatament eficaços (article 57.1 de l'LRJPAC) i en l'actuació administrativa regeix el principi d'autotutela de l'Administració, cal tenir present que l'eficàcia dels actes administratius -malgrat que estiguin viciats de nul·litat o anul·labilitat- es pot materialitzar fins i tot imposant-ne el compliment a través de l'execució forçosa, sense esperar que es resolgui sobre la seva validesa, en el cas que aquesta hagi estat qüestionada, és a dir, en el cas que l'acte administratiu hagi estat objecte d'impugnació.

En relació amb els actes administratius nuls de ple dret, el principi d'autotutela administrativa provoca particularitats importants i diferenciades respecte de la teoria general de la nul·litat dels actes jurídics. Així, el seu joc suposa que l'acte administratiu radicalment nul pot modificar la realitat jurídica com si fos un acte vàlid, ja que l'Administració disposa de mitjans per imposar aquesta modificació; entre aquests mitjans hi ha els mitjans d'execució forçosa dels seus actes (articles 94 i 95 de l'LRJPAC).

D'aquesta manera, la principal conseqüència de la nul·litat de ple dret dels actes administratius -és a dir, la manca d'efectes de l'acte nul i la possibilitat de ser simplement desconegut per l'afectat- no es pot produir en l'àmbit jurídicoadministratiu, ja que l'acte nul produeix tot seguit una modificació de la realitat jurídica, de manera que el particular afectat per aquesta modificació no ho pot desconèixer. Ha de reaccionar contra l'acte mitjançant els recursos corresponents si no vol suportar la modificació operada per l'acte administratiu nul. A més -com ja s'ha dit- la interposició d'un recurs no suspèn sense més ni més l'execució de l'acte administratiu (article 111.1 de l'LRJPAC). Per això sempre caldrà un pronunciament de l'Administració sobre això. Per tant, la nul·litat de ple dret de l'acte administratiu no afecta gens l'eficàcia immediata de l'acte, si no és per habilitar un acord exprés de suspensió de l'eficàcia de l'acte en via de recurs.

La interposició d'un recurs contra l'acte administratiu nul, dins dels terminis legalment previstos, no té tanmateix el mateix sentit que la impugnació dels actes administratius anul·lables. La impugnació d'aquests últims és una càrrega del particular afectat per aquells actes, un comportament que ha d'adoptar si vol evitar la convalidació de l'acte anul·lable. En els actes nuls, en canvi, la càrrega de la impugnació es refereix únicament al problema de l'eficàcia, com a comportament que ha d'adoptar el particular afectat si vol evitar els efectes immediats de l'acte administratiu nul. En aquest cas la impugnació no té res a veure amb la validesa de l'acte nul, que continuarà essent invàlid per ell mateix, atesa la impossibilitat de convalidar la nul·litat absoluta per consentiment o per qualsevol altre mitjà. En altres paraules, si no es recorre l'acte nul en el termini previst, l'acte produirà els seus efectes, però no es convertirà en un acte vàlid i en qualsevol moment posterior es podrà declarar la nul·litat inicial, per exemple, a través de la tècnica de la revisió dels actes administratius (article 102.1 de l'LRJPAC).

Els actes administratius, per tant, són susceptibles de tenir diferents graus d'invalidesa. Des d'aquest punt de vista, els actes administratius s'agrupen en dues categories: actes nuls de ple dret (article 62.1 de l'LRJPAC) i actes

anul·lables (article 63.1 de l'LRJPAC). Existeixen, a més, irregularitats simples que manquen de transcendència invalidant, com són el defecte de forma que no priva l'acte dels requisits indispensables per aconseguir el seu fi ni provoca indefensió de l'interessat (article 63.2 de l'LRJPAC), i l'actuació fora del temps establert, excepte que el termini fixat sigui essencial (article 63.3 de l'LRJPAC).

Nul·litat absoluta o de ple dret: com s'ha dit anteriorment, l'acte administratiu nul de ple dret no pot ser objecte de convalidació, ja que la Llei reserva aquesta tècnica exclusivament als actes administratius anul·lables (article 67 de l'LRJPAC). El consentiment de l'afectat tampoc no pot reparar l'acte administratiu nul i la falta d'impugnació en el termini legalment previst tampoc no el converteix en inatacable. Pel que fa a això l'article 102 de l'LRJPAC, relatiu a la revisió d'ofici dels actes nuls, és clar. Aquest precepte legal consagra el caràcter imprescriptible de l'acció de nul·litat que l'interessat pot exercitar en qualsevol moment, posteriorment, per tant, al terme dels terminis de recurs.

D'altra banda, el mateix article 102 remarca un dels efectes més importants de la nul·litat de ple dret en permetre que aquesta pugui ser declarada fins i tot d'ofici, és a dir, sense necessitat de petició de la part interessada. I això perquè la gravetat dels vicis que determinen la nul·litat absoluta transcendeix el simple interès de la persona afectada - l'interessat- i repercuteix en els interessos generals als quals està subordinada l'Administració pública (article 103.1 de la CE). Segons la jurisprudència del Tribunal Suprem, la nul·litat de ple dret és d'ordre públic, fet que explica que pugui ser declarada d'ofici per la mateixa Administració i fins i tot pels tribunals, els quals estan facultats i obligats a declarar d'ofici la nul·litat de l'acte administratiu en interès de l'ordre públic general.

2. La revisió d'ofici, la declaració de lesivitat i la revocació: requisits

El règim jurídic de la **revisió d'ofici** que es regula a l'article 102 -que ja hem esmentat- i següents de la Llei de procediment administratiu comú té abast general, per la qual cosa és aplicable a l'Administració general de l'Estat, a l'Administració de les comunitats autònomes i a les entitats locals, així com a les entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia vinculades o dependents d'aquelles.

L'article 102.1 de l'LRJPAC estableix que les administracions públiques, en qualsevol moment, per iniciativa pròpia o a sol·licitud d'interessat, i amb dictamen favorable previ del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma si n'hi ha -de la Comissió Jurídica Assessora en el cas de Catalunya, per exemple- han de declarar d'ofici la nul·litat dels actes administratius que hagin posat fi a la via administrativa o que no hagin estat recorreguts en el termini, en els supòsits que preveu l'article 62.1 de l'LRJPAC. Es pot remarcar que, en aquest supòsit concret, el dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu autonòmic equivalent no només és preceptiu sinó a més vinculant per a l'òrgan administratiu competent per exercir la revisió de l'acte administratiu.

Ara bé, l'òrgan administratiu competent per a la revisió d'ofici podrà acordar motivadament la inadmissió a tràmit de les sol·licituds formulades pels interessats quan aquestes no es basin en alguna de les causes de nul·litat de l'article 62 o quan manquin manifestament de fonament, així com en el supòsit que s'hagin desestimat pel que fa al fons altres sol·licituds substancialment iguals (article 102.3 de l'LRJPAC).

Respecte a la resolució del procediment administratiu de revisió d'ofici dels actes viciats de nul·litat absoluta, quan el procediment esmentat s'hagi iniciat d'ofici, el transcurs del termini de tres mesos des de l'inici sense que s'hagi dictat resolució produeix la caducitat del procediment. Si el procediment s'ha iniciat a sol·licitud d'interessat, el transcurs del termini esmentat sense resolució expressa implica la desestimació per silenci administratiu de la sol·licitud de revisió d'ofici (article 102.5). Finalment, l'LRJPAC preveu la possibilitat que l'Administració pública, en declarar la nul·litat de l'acte administratiu objecte de revisió, estableixi en la mateixa resolució les indemnitzacions que sigui procedent reconèixer als interessats, si es donen les circumstàncies que preveuen els articles 139.2 i 141.1 de la Llei.

No només els actes administratius nuls de ple dret poden ser objecte de revisió per part de l'Administració pública. L'LRJPAC preveu, així mateix, la revisió d'ofici dels actes anul·lables a l'article 103, precepte que regula, més concretament, l'anomenada **declaració de lesivitat** dels actes anul·lables. D'aquest precepte legal es desprèn que en matèria d'actes anul·lables hi ha una dualitat de règims aplicables: d'una banda, quan es tracta d'actes de gravamen (aquells que restringeixen l'esfera jurídica dels destinataris de l'acte) no hi ha límit a les facultats de revocació dels actes per part de l'Administració; en canvi, quan es tracta d'actes favorables o declaratius de drets, el principi general és contrari a la revocació, de manera que l'Administració només pot revisar aquests actes excepcionalment, quan infringeixin greument una norma legal o

reglamentària i sempre dins d'uns certs límits. Per tant, s'ha de distingir entre els actes declaratius o no declaratius de drets, favorables o de gravamen, ja que són la base de la dualitat de règims aplicables segons els articles 103 i 105 de l'LRJPAC.

Així, d'acord amb l'article 103.1 de l'LRJPAC, les administracions públiques poden declarar lesius per a l'interès públic els actes favorables per als ciutadans o actes declaratius de drets que siguin anul·lables conforme al que disposa l'article 63 de la Llei, a fi d'impugnar-los ulteriorment davant de l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu. En aquest cas, per tant, les administracions públiques no poden exercir directament les seves facultats d'autotutela i, per tant, de revisió en via administrativa, i s'ha d'acudir a la tutela judicial en defensa de l'interès públic (articles 19.2 i 43 de l'LJCA).

La declaració de lesivitat no es pot adoptar un cop transcorreguts quatre anys des que es va dictar l'acte administratiu i exigeix, en tot cas, l'audiència prèvia de tots els ciutadans que apareguin com a interessats en l'acte esmentat, en els termes previstos a l'article 84 de l'LRJPAC. Fora d'això, un cop transcorregut el termini de sis mesos des de l'inici del procediment per a la declaració de lesivitat sense que aquesta s'hagi declarat, es produeix la caducitat del procediment (article 103.2 i 3, respectivament).

Finalment, en relació amb la revocació dels actes anul·lables de gravamen i no declaratius de drets, l'article 105 de l'LRJPAC estableix la seva lliure revocació. Concretament, s'estableix que les administracions públiques poden revocar en qualsevol moment els seus actes de gravamen o desfavorables, sempre que aquesta revocació no constitueixi dispensa o exempció no permesa per les lleis, és a dir contrària al principi d'igualtat, a l'interès públic o a l'ordenament jurídic (article 105.1). Així mateix, les administracions públiques poden rectificar en qualsevol moment, d'ofici o a instàncies dels interessats, els errors materials, de fet o aritmètics existents en els seus actes (article 105.2).

3. L'execució administrativa: mitjans d'execució

Els actes administratius són immediatament executius i, és per això que, en cas d'incompliment per part del ciutadà obligat per un acte administratiu, l'Administració pública està facultada per iniciar l'execució forçosa de l'acte. En aquest sentit, l'LRJPAC estableix, més concretament, que les administracions públiques, a través dels òrgans competents en cada cas, poden procedir, amb advertència prèvia, a l'execució forçosa dels

actes administratius, llevat dels supòsits en els quals se suspengui l'execució d'acord amb la llei (article 111 de l'LRJPAC) o quan la CE o la llei exigeixin la intervenció dels tribunals (article 95 de l'LRJPAC).

Ara bé, els òrgans administratius competents no poden iniciar cap actuació material d'execució d'actes administratius que limiti drets dels particulars sense que s'hagi adoptat prèviament la resolució administrativa que serveixi de fonament jurídic a l'actuació material. L'òrgan que ordena un acte d'execució material d'actes administratius està obligat a notificar al particular interessat la resolució administrativa que autoritzi l'actuació d'execució material (article 93 de l'LRJPAC).

En cas que no hi hagi títol jurídic (la resolució administrativa que serveix de fonament jurídic a l'execució material) i la notificació d'aquest al particular interessat, ens trobem davant d'una situació de via de fet impugnable directament davant de la jurisdicció contenciosa administrativa (article 30 de l'LJCA).

Quant als mitjans d'execució forçosa, la Llei de procediment administratiu comú disposa que l'execució s'ha d'efectuar respectant sempre el principi de proporcionalitat pels mitjans següents (article 96.1 de l'LRJPAC):

- a) constrenyiment sobre el patrimoni (article 97 de l'LRJPAC);
- b) execució subsidiària (article 98 de l'LRJPAC);
- c) multa coercitiva (article 99 de l'LRJPAC);
- d) compulsió sobre les persones (article 100 de l'LRJPAC);

No només el principi de proporcionalitat guia l'ús de l'execució forçosa pels òrgans administratius competents en cada cas. L'LRJPAC estableix, a més, d'una banda, que quan siguin diversos els mitjans d'execució admissibles s'ha d'escollir sempre el menys restrictiu per a la llibertat individual del ciutadà o ciutadans afectats (article 96.2). D'altra banda, la mateixa llei especifica que si per executar materialment l'acte administratiu incomplert és necessari entrar al domicili de l'afectat, les administracions públiques han d'obtenir el consentiment d'aquest o, si no l'obtenen, l'oportuna autorització judicial (article 96.3).

Lectures específiques

Sentència de l'Audiència Nacional (Sala Contenciosa Administrativa), de 15 de gener de 2004 (RJA 84791/2004), sobre la nul·litat d'una sanció

administrativa i Sentència del Tribunal Superior de Castella i Lleó (Sala Contenciosa Administrativa) número 395, de 18 de desembre de 2000 (RJA 211/2001), sobre la multa coercitiva com a mitjà d'execució forçosa de determinats actes administratius.

Glossari

- **CE:** Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978.
- **LJCA:** Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosa administrativa.
- **LRJPAC:** Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, modificada per la Llei 4/1999, de 13 de gener.

Els recursos administratius i la jurisdicció contenciosa administrativa (I)

Tema

Els recursos administratius i la jurisdicció contenciosa administrativa.

Contingut

1. Els recursos administratius: concepte i principis generals

2. Tipologia

2.1. El recurs d'alçada

2.2. El recurs de reposició

2.3. El recurs extraordinari de revisió

3. Mètodes alternatius de resolució de conflictes: mediació, conciliació i arbitratge

Objectius

Els objectius específics de l'estudi d'aquesta unitat són:

- Oferir a l'estudiant els trets generals del sistema de recursos administratius previst en el nostre ordenament jurídic.
- Donar a conèixer a l'alumne els diferents tipus de recursos administratius existents i les seves particularitats.
- Introduir l'estudiant en els mètodes alternatius de resolució de conflictes en la via administrativa.

Desenvolupament de la Unitat / Conceptes fonamentals

1. Els recursos administratius: concepte i principis generals

Un cop s'ha produït un acte administratiu a través del procediment corresponent, l'ordenament jurídic reconeix als destinataris de l'acte la possibilitat d'impugnar-lo, sigui davant de la mateixa administració pública que ha dictat l'acte (impugnació en via administrativa), sigui davant dels

tribunals de la jurisdicció contenciosa administrativa (impugnació en via jurisdiccional). Hi ha, per tant, una dualitat de recursos -administratius i jurisdiccional- que suposen una doble garantia a disposició dels administrats afectats per actes administratius, en tant que els asseguruen la possibilitat de reaccionar contra aquells i, si escau, eliminar el perjudici que els puguin ocasionar.

Els recursos administratius, com a garantia dels ciutadans davant de l'actuació administrativa de caràcter jurídic, són actes dels administrats mitjançant els quals se sol·licita a l'Administració la revocació o la reforma d'un acte administratiu previ. La seva finalitat és, doncs, impugnar resolucions o actes administratius definitius, fet que els distingeix de les peticions o sol·licituds ordinàries.

Contra els reglaments i altres disposicions de caràcter general no es pot interposar cap recurs en via administrativa. Els recursos contra un acte administratiu que es fonamenti només en la nul·litat d'algun reglament o disposició de caràcter general es poden interposar directament davant de l'òrgan administratiu que va dictar el reglament o la disposició esmentats ([article 107.3 de l'LRJPAC](#)). Contra els reglaments i altres disposicions normatives de caràcter general, així com els actes que posin fi a la via administrativa, es pot recórrer directament davant dels tribunals de la jurisdicció contenciosa administrativa.

D'altra banda, és fàcil deduir que els recursos administratius es presenten davant de la mateixa administració pública que dicta l'acte objecte d'impugnació i són resolts per la mateixa administració. És per això que s'afirma que en la impugnació en via administrativa l'Administració ocupa la doble posició de "jutge" i de "part".

Més concretament, els recursos administratius constitueixen una garantia davant de qualsevol tipus d'acte que no posi fi a la via administrativa. Així, d'acord amb l'[article 107.1 de l'LRJPAC](#), els recursos administratius es poden interposar contra les resolucions que no posin fi a la via administrativa i els actes administratius de tràmit que determinin la impossibilitat que continuï un procediment o que produeixin indefensió.

A més, en el nostre ordenament jurídic la via administrativa de recurs es configura amb caràcter obligatori, ja que per accedir, si escau, a la via jurisdiccional s'ha d'haver exhaurit prèviament la via administrativa. Així, la interposició del recurs contenciós administratiu davant dels tribunals competents és inadmissible en cas que la via administrativa no s'hagi exhaurit ([article 51.1.c. de la Llei 29/1998](#), de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosa administrativa, LJCA).

D'acord amb l'article 109 de l'LRJPAC, posen fi a la via administrativa:

- les resolucions del recurs administratiu d'alçada;
- les resolucions dels procediments d'impugnació alternatius als recursos administratius a què es refereix l'article 107.2;
- les resolucions o actes dels òrgans administratius que manquin de superior jeràrquic, llevat que hi hagi una llei que estableixi el contrari;
- les altres resolucions o actes d'òrgans administratius quan una disposició legal o reglamentària així ho estableixi;
- els acords, pactes, convenis o contractes que tinguin la consideració de finalitzadors del procediment (acabament convencional de l'article 88 de l'LRJPAC).

D'altra banda, la Llei de procediment administratiu estableix que els recursos administratius poden ser interposats pels interessats, i que la impugnació s'ha de fundar en tot cas en qualsevol dels motius de nul·litat o anul·labilitat previstos als articles 62 i 63 de l'LRJPAC.

Hi ha dos principis generals més que completen els trets essencials del règim jurídic dels recursos administratius: d'una banda, la no-suspensió de l'execució de l'acte administratiu impugnat, excepte en els casos en què hi hagi una disposició que estableixi el contrari (article 111 de l'LRJPAC); i, de l'altra, la necessitat de donar audiència als interessats en el procediment en via de recurs quan s'hagin de tenir en compte nous fets o documents no recollits a l'expedient administratiu originari (article 112 de l'LRJPAC).

La interposició d'un recurs administratiu dóna lloc a la incoació d'un procediment d'aquest tipus -procediment en via de recurs- diferent i independent del procediment la tramitació i resolució del qual va donar lloc a l'acte impugnat. Ara bé, cal assenyalar que el procediment en via de recurs és tal cosa, és a dir, un procediment administratiu, i en conseqüència, està subjecte als mateixos principis i normes aplicables a qualsevol altre procediment d'aquesta naturalesa. L'LRJPAC, en els articles 107-113, es limita a subratllar els aspectes singulars que presenta el procediment en via de recurs.

Com qualsevol procediment administratiu, el procediment en via de recurs pot finalitzar mitjançant resolució expressa, desistiment, renúncia, caducitat i, així mateix, silenci administratiu, és a dir, mitjançant acte presumpte. En l'àmbit dels recursos administratius, el silenci administratiu

és, per regla general, de caràcter negatiu (silenci negatiu), segons estableixen els articles 115.3 i 119.3 de l'LRJPAC.

La resolució dels recursos es regula a l'article 113 de l'LRJPAC, del contingut del qual es pot destacar la impossibilitat de *reformatio in pejus*: la resolució que posi fi al procediment d'impugnació en via administrativa ha de ser congruent amb les peticions formulades pel recurrent, "sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial". Així doncs, la Llei impedeix expressament la possibilitat que la resolució del recurs administratiu agreugi la situació de l'interessat recurrent.

En relació amb els terminis d'impugnació dels actes administratius -en general un mes-, la Llei els concep com a terminis de caducitat, de manera que si el recurs que sigui procedent no s'interposa dins d'aquell termini, l'interessat perd la possibilitat d'impugnar-lo en el futur.

Finalment, l'LRJPAC descriu el contingut mínim de l'escrit d'interposició del recurs, i a continuació estableix que l'error en la qualificació del recurs per part del recurrent no és obstacle per a la tramitació, sempre que se'n dedueixi el verdader caràcter (article 110 de l'LRJPAC).

2. Tipologia de recursos administratius

l'LRJPAC regula dos recursos administratius ordinaris: el recurs d'alçada (articles 114 i 115) i el recurs potestatiu de reposició (articles 116 i 117), i un recurs extraordinari: el recurs de revisió (articles 118 i 119).

2.1. El recurs d'alçada

El recurs d'alçada es pot interposar contra els actes administratius que no posin fi a la via administrativa, que són aquells dictats per òrgans que tenen un òrgan superior jeràrquic en l'organització administrativa. Així, per exemple, els actes dictats pel director general del Medi Natural del Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya no posen fi a la via administrativa, ja que provenen d'un òrgan administratiu que té un superior jeràrquic, el titular del Departament de Medi Ambient (conseller de Medi Ambient). En canvi, els actes dictats pel conseller de Medi Ambient -continuant amb el mateix exemple-, com que són emesos per un òrgan superior, posen fi a la via administrativa i no són susceptibles de recurs d'alçada.

Així mateix, el recurs d'alçada també es pot interposar contra actes administratius de tràmit, si aquests decideixen directament o indirectament el fons de l'assumpte, determinen la impossibilitat de continuar el procediment, produeixen indefensió o perjudici irreparable a drets i interessos legítims ([article 114.1](#), en relació amb l'[article 107.1 de l'LRJPAC](#)).

El recurs d'alçada es pot interposar davant del mateix òrgan que va dictar l'acte objecte d'impugnació o davant de l'òrgan competent per resoldre'l, és a dir, davant de l'òrgan superior. Si el recurs s'interposa davant de l'òrgan que va dictar l'acte impugnat, aquest l'ha de remetre a l'òrgan competent en el termini de deu dies ([article 114.2 de l'LRJPAC](#)).

El termini per interposar el recurs d'alçada és d'un mes, si l'acte objecte d'impugnació és exprés, i, si no ho és, el termini d'impugnació és de tres mesos i s'ha de comptar a partir de l'endemà del dia en què, d'acord amb la normativa específica aplicable, es produeixen els efectes del silenci administratiu. Si els terminis esmentats transcorren sense que s'hagi interposat el recurs, la resolució o acte administratiu serà ferm a tots els efectes ([article 115.1 de l'LRJPAC](#)).

Per la seva part, l'òrgan administratiu superior, el competent per resoldre el recurs d'alçada, disposa d'un termini màxim de tres mesos per dictar i notificar la resolució. Si el termini esmentat transcorre sense que recaigui resolució expressa, es pot entendre desestimat el recurs, llevat del supòsit que preveu el segon paràgraf de l'[article 43.2 de l'LRJPAC](#).

Contra la resolució d'un recurs administratiu d'alçada no hi ha cap altre recurs administratiu, llevat del recurs extraordinari de revisió en els casos legalment establerts ([article 115.3 de l'LRJPAC](#)).

2.2. El recurs de reposició

El recurs de reposició és un recurs potestatiu, ja que segons estableix l'LRJPAC, contra els actes administratius que posin fi a la via administrativa es pot recórrer potestativament en reposició davant del mateix òrgan que els hagi dictat, o bé impugnar-los directament davant de l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu. Per això no es pot interposar cap recurs contenciós administratiu fins que no s'hagi resolt expressament o s'hagi produït la desestimació presumpta del recurs de reposició interposat ([article 116.1](#)).

El termini per interposar el recurs de reposició és d'un mes, si l'acte és exprés, i si no ho és, el termini és de tres mesos i es compta a partir de l'endemà del dia en què, d'acord amb la seva normativa específica, es produeixi l'acte presumpte. Transcorreguts els esmentats terminis, únicament es pot interposar recurs contenciós administratiu, sense perjudici, si escau, de la procedència del recurs extraordinari de revisió ([article 117.1 de l'LRJPAC](#)).

L'òrgan competent per resoldre el recurs potestatiu de reposició, el mateix que va dictar l'acte administratiu impugnat, té un termini màxim d'un mes per dictar i notificar la resolució del recurs. Contra aquesta resolució no es pot interposar de nou recurs de reposició ([article 117.2 i 117.3 de l'LRJPAC](#)).

2.3. El recurs extraordinari de revisió

El seu caràcter extraordinari deriva del fet que aquest recurs només és procedent en els casos concrets que preveu l'LRJPAC i sobre la base dels motius legalment taxats. Per tant, es tracta en certa manera d'un remei excepcional davant de certs actes administratius que ja són fermes en via administrativa, la legalitat dels quals és, tanmateix, dubtosa partint de fets, dades o documents sobrevinguts posteriorment al moment en què van ser dictats.

Així doncs, el recurs extraordinari de revisió es pot interposar davant de l'òrgan administratiu que va dictar l'acte recorregut només quan es presenti algun dels següents motius considerats a l'[article 118.1 de l'LRJPAC](#): manifest error de fet que resulti dels mateixos documents incorporats a l'expedient administratiu; aparició de nous documents de valor essencial ignorats o impossibles d'aportar en el moment que es dicti la resolució impugnada; que en aquesta resolució hi hagin influït essencialment documents o testimonis declarats falsos per sentència judicial ferma, o que la resolució o acte s'hagi dictat en virtut de prevaricació, suborn de funcionari, violència, maquinació fraudulenta o una altra conducta punible i així s'hagi declarat mitjançant sentència judicial ferma.

El recurs de revisió es pot interposar en el termini dels quatre anys següents a la data de notificació de l'acte administratiu impugnat si el motiu indicat és l'error de fet. En els altres casos, el termini és de tres mesos a comptar des del coneixement dels documents o des que la sentència judicial va quedar ferma ([article 118.2 de l'LRJPAC](#)).

L'òrgan administratiu competent per resoldre el recurs de revisió -el mateix òrgan administratiu que va dictar l'acte impugnat- pot acordar de manera motivada la inadmissió a tràmit quan el recurs no es fundi en alguna de les causes que preveu l'article 118.1. de l'LRJPAC ([article 119](#)).

Si el termini de tres mesos des de la interposició del recurs extraordinari de revisió transcorre sense que s'hagi dictat i notificat la resolució, s'entén desestimat, i queda oberta la via jurisdiccional de recurs, és a dir, la via contenciosa administrativa ([article 119.3 de l'LRJPAC](#)).

3. Mètodes alternatius de resolució de conflictes: mediació, conciliació i arbitratge

Quan l'LRJPAC estableix els principis generals aplicables als recursos administratius, preveu la possibilitat que el legislador substitueixi els recursos per altres mètodes alternatius de resolució de conflictes.

Més concretament, preveu que les lleis substitueixin el recurs d'alçada i el recurs de reposició, en supòsits o àmbits sectorials determinats, i quan l'especificitat de la llei així ho justifiqui, per altres procediments d'impugnació, reclamació, incloent-hi els de conciliació, mediació i arbitratge, davant d'òrgans col·legiats o comissions específiques no sotmeses a instruccions jeràrquiques, i sempre amb respecte als principis, garanties i terminis establerts per la Llei en relació amb els ciutadans i els interessats en tot procediment administratiu ([article 107.2 de l'LRJPAC](#)).

Glossari

- **LJCA**: Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosa administrativa.
- **LRJPAC**: Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, modificada per la Llei 4/1999, de 13 de gener.

Els recursos administratius i la jurisdicció contenciosa administrativa (II)

Tema

Els recursos administratius i la jurisdicció contenciosa administrativa (II).

Contingut

- 1. Pressupòsits constitucionals de la jurisdicció contenciosa administrativa**
- 2. Els òrgans de la jurisdicció contenciosa administrativa**
- 3. Àmbit, extensió i límits de la jurisdicció contenciosa administrativa**
- 4. El procés contenciós administratiu: les parts**
- 5. El recurs contenciós administratiu: objecte**

Objectius

Els objectius específics de l'estudi d'aquesta unitat són:

- Donar a conèixer l'estudiant els pressupòsits constitucionals de la jurisdicció contenciosa administrativa.
- Oferir a l'alumne els trets generals de la jurisdicció contenciosa administrativa.
- Identificar l'objecte del recurs contenciós administratiu.

Desenvolupament de la unitat / Conceptes fonamentals

1. Pressupòsits constitucionals de la jurisdicció contenciosa administrativa

Tal com assenyala l'exposició de motius de l'LJCA de 1998, la jurisdicció contenciosa administrativa és una peça capital de l'Estat de dret, ja que assumeix la missió de controlar la legalitat de l'activitat administrativa i garantir els drets i interessos legítims dels ciutadans davant les extralimitacions de qualsevol administració.

Concretament, la nostra CE de 1978 estableix a l'[article 106.1](#) el següent:

«1. Els Tribunals controlen la potestat reglamentària, la legalitat de l'actuació administrativa i la submissió d'aquesta als fins que la justifiquen.»

Per tant, el text constitucional atorga als òrgans judicials de la jurisdicció contenciosa administrativa el control no només de la legalitat de l'activitat administrativa, sinó també de l'exercici de la potestat reglamentària.

En aquest sentit, l'article 1 de l'LJCA disposa que els jutjats i tribunals de l'ordre contenciós administratiu han de conèixer de les pretensions dels ciutadans que es dedueixin en relació amb l'actuació de les administracions públiques subjectes al dret administratiu, amb les disposicions generals de rang inferior a la llei i amb els decrets legislatius en els termes previstos a la Constitució.

Ara bé, la influència de la CE en el règim de la jurisdicció contenciosa administrativa no es redueix al que disposen els articles [9.1](#), [24](#), [103.1](#) i [106.1](#) de la CE. L'organització, l'àmbit i l'extensió material, i el funcionament d'aquest ordre jurisdiccional són afectats, d'alguna manera, per altres disposicions constitucionals, tant les que regulen principis substantius i drets fonamentals com les que dissenyen l'organització territorial de l'Estat.

2. Els òrgans de la jurisdicció contenciosa administrativa

Pel que fa als òrgans de la jurisdicció contenciosa administrativa, la novetat que va incorporar l'LJCA de 1998 en relació amb la legislació anterior va ser la introducció dels jutjats del contenciós administratiu per conèixer d'assumptes menors, de manera que es poguessin descongestionar els òrgans col·legiats superiors de l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu previstos a l'article [6 de l'LJCA](#).

Les competències d'aquests òrgans judicials es precisen amb detall a les llistes establertes als articles 8-13 de l'LJCA, per la qual cosa no és procedent aquí exposar totes i cada una de les competències que corresponen a cada òrgan de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Tanmateix, sí que val la pena destacar algunes de les competències dels jutjats del contenciós administratiu. Aquests jutjats coneixen fonamentalment dels recursos contra els següents actes administratius ([article 8 de l'LJCA](#)):

- de les entitats locals en matèries com, per exemple, personal o funcionaris (excepte en relació amb el naixement o extinció

de la relació de servei), tributs locals, llicències d'edificació i ús del sòl, declaració de ruïna i sancions administratives;

- de l'Administració de les comunitats autònomes, excepte els actes que procedeixin del Govern autonòmic, en matèries de personal o funcionaris (excepte en relació amb el naixement o extinció de la relació de servei) i sancions administratives que no excedeixin de 60.000 euros o que impliquin la cessació d'una activitat per un temps no superior a sis mesos en les matèries següents: trànsit, cacera i pesca fluvial, activitats classificades, comerç interior, defensa de consumidors i usuaris, espectacles i jocs d'atzar.

3. Àmbit, extensió i límits de la jurisdicció contenciosa administrativa

L'àmbit de la jurisdicció contenciosa administrativa és una qüestió capital, ja que es tracta de fixar l'abast del coneixement i la competència d'aquesta jurisdicció. En aquest sentit, l'LJCA estableix ([article 1.1](#)) que:

"1. Els jutjats i els tribunals de l'ordre contenciós administratiu coneixen de les pretensions que es dedueixin amb relació a l'actuació de les administracions públiques subjecta al dret administratiu, amb les disposicions generals de rang inferior al de llei i amb els decrets legislatius" en els termes previstos a l'article [82.6 de la Constitució](#)."

D'aquest precepte legal es poden extreure les conclusions següents:

1. L'àmbit de la jurisdicció contenciosa administrativa es defineix amb una clàusula general -és a dir, sense enumeració o llista de matèries- i per això, a partir de l'LJCA de 1998, tota l'activitat administrativa és susceptible de ser fiscalitzada judicialment, com requereix l'article [24 de la CE](#), relatiu a la tutela judicial efectiva.

2. La jurisdicció contenciosa administrativa no només coneix dels actes administratius -és a dir, de l'activitat administrativa de caràcter jurídic-, sinó també de l'activitat material de les administracions públiques, en clara concordança amb l'article [106.1 de la CE](#) quan es refereix al control de la "legalitat de l'actuació administrativa".

Així mateix, en coherència amb aquest precepte constitucional, l'LJCA preveu la fiscalització judicial de la "inactivitat" anomenada "administrativa", és a dir, el control de la inactivitat de les administracions públiques quan aquestes estan obligades a efectuar alguna prestació i no compleixen aquesta obligació.

3. Com hem dit anteriorment, el control jurisdiccional de l'activitat administrativa afecta els reglaments i altres disposicions generals de rang inferior a la llei.

4. L'article [1.1 de l'LJCA](#) preveu dos requisits perquè l'ordre contenciós administratiu pugui conèixer de les pretensions dels ciutadans: (a) que l'actuació procedeixi d'una administració

pública, i (b) que aquesta estigui subjecta al dret administratiu.

4. El procés contenciós administratiu: les parts

Hi ha tres condicions subjectives que han de concórrer en les parts en un procés contenciós administratiu: la capacitat processal, la legitimació i la postulació.

Fora d'això, es pot assenyalar, en relació amb les parts d'aquest procés, que el recurs contenciós administratiu pot ser interposat pels particulars -ciutadans interessats o afectats per una actuació administrativa-, però també per una administració pública en impugnació dels actes d'una altra administració.

Tocant a la **capacitat processal**, aquesta es refereix a la capacitat per realitzar actes vàlids en un judici. En la jurisdicció contenciosa administrativa tenen capacitat processal les persones que la posseeixin, d'acord amb la Llei d'enjudiciament civil, i els menors d'edat per exercir i defensar els seus drets i interessos legítims ([article 18 de l'LJCA](#)).

La **legitimació** és un requisit que es refereix a la connexió material entre el recurs contenciós administratiu i l'objecte del procés. En aquest ordre jurisdiccional, estan legitimades per interposar un recurs i iniciar el procés contenciós administratiu totes les persones que tinguin un dret o interès legítim afectat per l'actuació administrativa impugnada ([article 19 de l'LJCA](#)). La legitimitat o no de l'interès correspon enjudiciar-la al mateix jutge.

Finalment, la **postulació** es refereix a la representació i defensa jurídica de les parts en el procés, en aquest cas contenciós administratiu. La representació per un procurador o advocat és obligatòria.

5. El recurs contenciós administratiu: objecte

L'LJCA va introduir importants modificacions en l'àmbit de l'objecte del recurs contenciós administratiu, així com en relació amb les pretensions de les parts del procés.

Així, la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa de 1998 admet com a objecte del recurs qualsevol tipus d'actuació administrativa il·lícita -activitat jurídica i activitat material-, així com la inactivitat administrativa i els reglaments i disposicions generals de rang inferior a la llei ([articles 25 i 26 de l'LJCA](#)).

Lectura específica

- Exposició de motius de l'LJCA.

Glossari

- **CE:** Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978.

- **LJCA:** Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosa administrativa.

La responsabilitat patrimonial de l'Administració

Tema

La responsabilitat patrimonial de l'Administració.

Contingut

- 1. Significat actual de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques**
- 2. Els pressupòsits: caràcter objectiu, lesió antijurídica, imputació i relació de causalitat**
- 3. La reparació: formes i extensió**
- 4. L'acció de responsabilitat i el procediment**
- 5. La responsabilitat del personal al servei de les administracions públiques**

Objectius

Els objectius específics de l'estudi d'aquesta unitat són:

- Identificar els trets generals del sistema de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques.
- Donar a conèixer a l'alumne els pressupòsits necessaris perquè concorri la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques.
- Oferir a l'estudiant els coneixements essencials sobre el deure de reparació i l'acció de responsabilitat.

Desenvolupament de la unitat / Conceptes fonamentals

- 1. Significat actual de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques**

La CE de 1978 estableix, per una banda, a l'article 106.2 que:

«Els particulars, en els termes establerts per la llei, tindran dret a ser indemnitzats per qualsevol lesió que pateixin en qualsevol dels seus béns i drets, llevat dels casos de força major, sempre que la lesió sigui conseqüència del funcionament dels serveis públics».

I, per l'altra, a l'article 149.1.8, que:

«L'Estat té competència exclusiva sobre [...] legislació bàsica (del) sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques».

Per la seva banda, l'LRJPAC conté als articles 139 a 146 el règim jurídic aplicable en matèria de responsabilitat de les administracions públiques. Els principis generals d'aquest règim jurídic s'estableixen, en concret, a l'article 139:

«1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

»2. En todo caso, el daño alegado por los particulares habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizable con relación a una persona o grupo de personas.

»3. Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezcan en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dicho actos.

»4. La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de justicia se regirá por la Ley Orgánica del Poder judicial.

El sistema actual de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques es caracteritza per ser un sistema de responsabilitat **directa i objectiva** per les lesions que pugui causar l'actuació de qualsevol Administració pública, llevat dels casos de força major.

La responsabilitat administrativa és **directa**, perquè és l'Administració pública -no els seus agents, funcionaris o personal al seu servei- la que respon directament davant dels particulars afectats. Una vegada afrontada

aquesta responsabilitat, l'Administració pot dirigir-se contra el funcionari (sempre que aquest existeixi) causant del dany o la lesió i exigir-li - mitjançant l'anomenada "via de retorn"- les responsabilitats pertinents (article 145 de l'LRJPAC).

2. Els pressupòsits: caràcter objectiu, lesió antijurídica, imputació i relació de causalitat

La responsabilitat administrativa és **objectiva**, en clara oposició al règim de responsabilitat extracontractual prevista en el dret civil, que és el de responsabilitat subjectiva només exigible quan existeixi culpa o negligència en l'actuació del subjecte causant del dany. La responsabilitat subjectiva es fixa, doncs, en les condicions d'actuació de la persona causant del dany, i no en el dany que es causa a la víctima. Si no hi ha culpa, no hi ha culpable, ni tampoc responsabilitat.

Per contra, la **responsabilitat objectiva** situa el punt d'atenció en la víctima i en el fet que aquesta tingui o no un deure jurídic de suportar el dany. Si no hi ha cap obligació de suportar el dany, el subjecte que l'ha causat està obligat a indemnitzar independentment que la seva conducta - com a causant del dany o la lesió- sigui antijurídica o no, és a dir, independentment que sigui o no culpable. Aquí la juridicitat o antijuridicitat només es valora en relació amb el dany i la víctima, i no respecte del causant del dany.

La responsabilitat objectiva de les administracions públiques implica, per tant, que aquestes responen fins i tot en cas que la seva actuació sigui plenament legal. El que és determinant és que la víctima no tingui l'obligació jurídica de suportar el dany causat per l'actuació administrativa, o dit d'una altra manera, que el dany sigui antijurídic.

Pel que fa al **dany o lesió reparable**, doncs, la seva primera característica és l'antijuridicitat; atès que la responsabilitat administrativa és de caràcter objectiu, requereix l'existència d'una **lesió antijurídica**.

En aquest sentit s'estableix a l'article 141.1 de l'LRJPAC. Cal destacar que encara que l'LRJPAC es refereixi als "particulars", el dret a indemnització o reparació pels danys causats per l'Administració es configura tant per a les persones físiques (ciutadans) com les persones jurídiques (organitzacions, empreses, etc.).

A més, en tot cas la lesió o dany al·legat ha de ser efectiu, avaluable econòmicament i individualitzable amb relació a una persona o grup de persones (article 139.2 de l'LRJPAC).

Juntament amb l'existència d'una lesió antijurídica, perquè una acció de responsabilitat es pugui plantejar amb èxit davant de l'Administració pública competent, és necessari, a més, que concorrin altres caràcters en la lesió o dany que s'al·lega, ja que perquè la responsabilitat administrativa sigui finalment reconeguda, serà decisiu que tots aquests requisits i caràcters siguin presents en el supòsit de fet concret.

Per això també s'exigeix que la **lesió sigui imputable** a una administració pública. Un problema específic de la imputació es planteja quan la lesió ha estat produïda per la intervenció de diferents administracions públiques. Aquest és un cas cada vegada més freqüent, ja que en molts àmbits i sectors la cooperació entre administracions s'ha anat incrementant en els últims anys. L'LRJPAC resol aquest problema -complex moltes vegades, atesa la dificultat de determinar la quota de responsabilitat de cada una de les administracions- a l'article 140.

De l'exigència o requisit de la **imputació**, en deriva un altre problema. No es tracta només que hi hagi una administració pública en la producció del dany o lesió -és a dir, que ens trobem davant dels seus mitjans materials, personal al seu servei o funcionaris públics-, sinó que és necessari, a més, perquè l'acció de responsabilitat prosperi, que l'Administració actuï com a tal en l'àmbit de les seves competències. Així s'estableix a l'article 106.2 de la CE: la lesió ha de ser "conseqüència del funcionament dels serveis públics", i també a l'article 139.1 de l'LRJPAC.

Finalment, pel que fa a la **relació de causalitat**, es pot dir que és el requisit que a la pràctica presenta més problemes de determinació. La concurrència d'aquest requisit significa que la causa productora del dany o lesió s'ha de trobar en una acció o omissió d'una administració pública.

El supòsit que a la pràctica pot presentar més problemes és el supòsit de **concurrència de causes** en la producció del dany. La concurrència de causes es dona amb molta freqüència i suposa que el dany o lesió no s'ha produït únicament per una acció o omissió administrativa, sinó per la suma de diversos elements causals i per la intervenció d'altres subjectes diferents. Fins i tot pot succeir que la mateixa víctima hagi intervingut de manera decisiva en la producció del dany.

En aquests supòsits, segons ha anat establint la jurisprudència contenciosa administrativa -competent en la matèria segons l'LJCA de 1998-, l'atenció ha de ser prioritària per a la víctima, i per això es pot entendre que quan hi hagi diversos subjectes causants del dany ens trobem davant d'un cas de responsabilitat solidària: la víctima podrà exigir íntegrament la indemnització a qualsevol dels subjectes causants del dany, i qui la satisfaci podrà reclamar posteriorment, per la via de tornada, les

quantitats corresponents als altres subjectes responsables. La tendència és reclamar al subjecte més solvent, normalment l'Administració, perquè aquesta es dirigeixi després als altres causants de la lesió.

3. La reparació: formes i extensió

Com s'ha assenyalat, la lesió al·legada ha de ser efectiva -és a dir, que s'hagi produït realment i no sigui una simple probabilitat- i avaluable econòmicament (article 139.2 de l'LRJPAC). En cas contrari, no hi haurà dret de reparació.

Si bé a vegades l'avaluació econòmica del dany presenta dificultats probatòries, la jurisprudència és unànime a considerar que el **perjudici econòmic o patrimonial s'entén produït tant en casos de lucre cessant com de pèrdues emergents.**

D'altra banda, també són indemnitzables els **danys morals**, com per exemple, els danys a la integritat física de les persones, la pèrdua d'un familiar o ésser estimat -és a dir, danys en l'"esfera afectiva" dels particulars-, i els drets relatius a la personalitat.

Les dues formes de reparació previstes per l'ordenament jurídic vigent - indemnització econòmica i reparació en espècie- són regulades a l'article 141 de l'LRJPAC.

4. L'acció de responsabilitat i el procediment

Analitzats els requisits materials que s'han de presentar perquè es pugui plantejar l'acció de responsabilitat davant de l'Administració pública, és procedent ara tractar el procediment que ha de seguir aquesta acció.

En primer lloc, és necessari destacar l'element temporal que estableix l'LRJPAC per a la presentació de l'acció de responsabilitat (article 142.5):

«En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.»

La llei de procediment administratiu (LRJPAC) regula dos procediments de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, que poden


iniciar-se d'ofici o per reclamació de part: un procediment general o ordinari (article 142 de l'LRJPAC) i un altre procediment de caràcter abreujat (article 143 de l'LRJPAC).

5. La responsabilitat del personal al servei de les administracions públiques

Finalment, l'LRJPAC regula l'exigència de responsabilitat patrimonial de les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques, i, concretament l'anomenada "acció de tornada", a l'article 145.

Així mateix, estableix la responsabilitat penal del personal al servei de les administracions públiques a l'article 146

Lectura específica

- Sentència del Tribunal Suprem (Sala Contenciosa Administrativa) de 22 d'octubre de 2004 

Glossari

- **CE:** Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978.
- **LRJPAC:** Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, modificada per la Llei 4/1999, de 13 de gener.
- **LJCA:** Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Formes d'activitat administrativa

Tema

Formes d'activitat administrativa

Contingut

1. La tipologia clàssica: policia, foment i servei públic

2. Altres classificacions

2.1. L'activitat administrativa sancionadora

2.1.1. Concepte i fonament. La distinció entre sanció penal i sanció administrativa

2.1.2. Els principis informadors de la potestat sancionadora

2.1.3. El procediment sancionador: principis informadors i fases

2.2. L'activitat administrativa de policia o limitació

2.2.1. Principis fonamentals

2.2.2. Classificació de les principals mesures de policia administrativa: en especial, l'autorització

2.2.3. Actuacions de constància i actuacions de comprovació. La inspecció administrativa

2.2.4. La policia de seguretat

2.3. L'activitat administrativa de caràcter arbitral

2.4. La distinció entre l'activitat jurídica i l'activitat material o tècnica

Objectius

Els objectius específics de l'estudi d'aquesta unitat són:

- Donar a conèixer a l'alumne les tipologies existents d'activitat administrativa.

- Oferir a l'estudiant els coneixements essencials del règim jurídic de l'activitat administrativa sancionadora.
- Introduir l'alumne en les principals mesures de policia administrativa previstes a l'ordenament jurídic.

Desenvolupament de la unitat / Conceptes fonamentals

1. La tipologia clàssica: policia, foment i servei públic

En termes generals, quan es parla de classes o formes d'activitat administrativa es fa referència als comportaments de les administracions públiques en el compliment de les finalitats que tenen assignades: activitats o comportaments amb un règim jurídic diferenciat.

Per aquest motiu, l'estudi de les diverses formes d'activitat administrativa és una part fonamental de l'anomenada doctrinalment "part especial del dret administratiu", ja que ofereix els criteris necessaris de sistematització del gran nombre de normes que constitueixen l'ordenament juridicoadministratiu.

En relació amb la tipologia clàssica -policia, foment i servei públic-, aquesta classificació respon als diferents efectes que cada una d'aquestes activitats administratives pot produir en l'àmbit de les llibertats i els drets dels ciutadans. Així, d'una banda, es parla **d'activitat administrativa de policia** per referir-nos a aquella activitat de les administracions públiques que restringeix, d'una manera o una altra, la llibertat, els drets o l'activitat mateixa dels particulars; i de l'altra, es parla de **l'activitat administrativa de foment** per referir-nos a aquella activitat de les instàncies administratives que incentiven i estimulen, mitjançant premis, beques, ajuts econòmics, subvencions o altres mesures, l'exercici de l'activitat privada amb la finalitat d'orientar-la a la consecució de determinats finalitats públiques o d'interès general. Finalment, es parla també de **l'activitat administrativa de servei públic o d'activitat de prestació** per fer referència a aquella activitat de les administracions públiques mitjançant la qual es presten als ciutadans concrets serveis essencials per a la comunitat (com per exemple, prestacions sanitàries, docents, culturals, de transports i comunicacions, subministraments energètics, etc.).

Ara bé, les formes d'activitat administrativa han experimentat al llarg del temps una evolució considerable, la qual cosa implica que la tipologia clàssica d'activitat administrativa de policia, de foment i de servei públic no tingui en l'actualitat el mateix significat que tenia a l'origen. Avui dia

existeixen altres formes diferents d'activitat administrativa, com per exemple l'"activitat" anomenada "administrativa arbitral", difícilment emmarcable en la trilogia esmentada.

2. Altres classificacions

2.1. L'activitat administrativa sancionadora

2.1.1. Concepte i fonament. La distinció entre sanció penal i sanció administrativa

La doctrina més autoritzada considera l'activitat administrativa sancionadora com una activitat que té una entitat pròpia en les formes d'activitat de les administracions públiques, i per això posseeix un règim jurídic específic que es concreta, en l'actualitat, en el títol IX de l'LRJPAC.

La potestat administrativa sancionadora és reconeguda a l'[article 25](#) de la CE de 1978, en què es preveu, més concretament, la dualitat de sistemes o manifestacions de l'*ius puniendi* de l'Estat: sancions penals i sancions administratives, i correspon en tot cas al legislador la facultat d'establir la tipificació d'unes sancions i les altres.

En altres paraules, si bé es pot dir que la potestat administrativa sancionadora té un rang constitucional, és el poder legislatiu l'encarregat de delimitar les conductes que poden ser constitutives de delictes o falta penal respecte d'aquelles altres que constitueixen una simple infracció administrativa.

2.1.2. Els principis informadors de la potestat sancionadora

Els principis que informen la potestat sancionadora, establerts concretament als articles 127 a 133 de l'LRJPAC, constitueixen essencialment l'adopció pel dret administratiu sancionador, amb alguns matisos, dels principis bàsics i fonamentals de l'ordre penal.

Els principis informadors de la potestat sancionadora són:

- principi de legalitat ([article 127 de l'LRPJAC](#)),
- principi d'irretroactivitat ([article 128 de l'LRPJAC](#)),
- principi de tipicitat ([article 129 de l'LRPJAC](#)),

- principi de responsabilitat o culpabilitat ([article 130 de l'LRPJAC](#)),
- principi de proporcionalitat i expressa prohibició de privació de llibertat ([article 131 de l'LRPJAC](#)),
- prescripció d'infraccions i sancions ([article 132 de l'LRPJAC](#)),
- concurrència de sancions ([article 133 de l'LRPJAC](#)).

2.1.3. El procediment sancionador: principis informadors i fases

En aquest apartat, es pot destacar que el títol IX de l'LRJPAC, relatiu a la potestat sancionadora de les administracions públiques, distingeix expressament entre els principis aplicables a la potestat sancionadora i els principis aplicables al procediment administratiu sancionador (articles 134 a 138).

Aquests principis es concreten en els punts següents:

- garantia de procediment ([article 134 de l'LRJPAC](#)),
- drets del presumpte responsable ([article 135 de l'LRJPAC](#)),
- principi de presumpció d'innocència ([article 136 de l'LRJPAC](#)),
- deure de motivació de la resolució administrativa sancionadora ([article 138 de l'LRJPAC](#)).

La Llei de procediment administratiu comú de 1992, en relació amb el procediment sancionador, estableix la separació necessària entre la fase instructora i la fase sancionadora, en garantia de la imparcialitat dels òrgans administratius que intervenen en aquestes fases i en garantia de l'objectivitat del contingut de la resolució administrativa que posi fi, si escau, al procediment administratiu sancionador.

D'altra banda, es pot destacar que l'LRJPAC no regula el procediment administratiu sancionador. Aquest procediment és previst al [Reial decret 1398/1993, de 4 d'agost](#), pel qual s'aprova el Reglament del procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora.

2.2. L'activitat administrativa de policia o limitació

Cal posar èmfasi, prèviament, en el fet que quan ens referim a l'activitat administrativa de policia o de limitació no fem referència als cossos o forces de seguretat, sinó a una modalitat d'activitat administrativa que es caracteritza pel fet d'incidir, d'una manera o una altra, i amb diferents graus d'intensitat, en l'esfera jurídica dels ciutadans, bé condicionant-la, bé limitant-la.

2.2.1. Principis fonamentals

Els principis que s'enumeren a continuació, si bé regeixen qualsevol modalitat o tipologia d'activitat administrativa, condicionen de manera significativa l'exercici de l'activitat administrativa de policia o de limitació:

- Principi de legalitat o norma prèvia: d'acord amb l'article 103 de la CE, l'Administració pública actua amb subjecció plena a la llei i al dret, i en el cas específic de l'activitat administrativa de policia, hi ha una autèntica "vinculació positiva a la llei", en el sentit que la regulació per norma legal és un requisit essencial de tota activitat limitadora de les llibertats i drets dels ciutadans (article 53 de la CE).

En altres paraules, el principi de legalitat o de norma prèvia significa que no hi ha activitat administrativa lícita sense una norma legal prèvia a la qual, directament o indirectament, pugui reconduir-se l'activitat administrativa concreta.

- Principi d'igualtat: la subjecció de l'activitat de les administracions públiques al principi d'igualtat s'imposa, com per a qualsevol altre poder públic, a l'article 14 de la CE.

- Principi de proporcionalitat o *favor libertatis*: aquest principi s'estableix, entre altres preceptes, a l'article 96 de l'LRJPAC, en relació amb els diferents mitjans d'execució forçosa dels actes administratius que la llei posa a disposició de l'Administració pública. L'aplicació d'aquest principi és especialment intensa en l'activitat administrativa de policia.

- Interès públic: com és sabut, tota activitat administrativa ha d'estar orientada a la satisfacció de l'interès públic.

2.2.2. Classificació de les principals mesures de policia administrativa: especialment, l'autorització

La teoria general del dret administratiu classifica les mesures de policia administrativa en les següents:

- Reglaments de policia: reglaments i altres normes reglamentàries i disposicions generals (entre les quals hi ha ordenances locals) que regulen l'activitat dels ciutadans en diferents sectors d'intervenció pública: així, per exemple, els reglaments de seguretat dels productes i instal·lacions industrials que estableixen les pautes de fabricació o producció d'aquests productes i la posada en funcionament d'aquelles.
- Actes administratius d'habilitació o títols juridicoadministratius habilitants: permisos, llicències i autoritzacions.
- Actes administratius de constatació: registres públics, inventaris i comunicacions.
- Actes administratius de comprovació: controls i inspeccions administratives.

Pel que fa a les llicències i autoritzacions, es defineixen com a títols jurídics habilitants que faculden per a l'exercici d'activitats privades econòmiques i socials en aquells sectors intervinguts públicament. Per això la doctrina els ha definit com a tècniques de remoció de límits a l'exercici de drets subjectius preexistents o a l'exercici per particulars de determinades activitats.

2.2.3. Actuacions de constància i actuacions de comprovació. La inspecció administrativa

Les actuacions administratives de constatació són aquelles en què l'Administració pública, o el mateix ciutadà mitjançant denúncia, formula declaracions de coneixement de fets o d'activitats per acomplir millor les finalitats públiques; és a dir, es formulen declaracions o comunicacions respecte de situacions, fets o activitats que, directament o indirectament, tenen transcendència per a l'interès públic, com succeeix, per exemple, amb aquelles activitats privades o l'exercici de determinats drets que eventualment poden generar riscos o danys per a terceres persones o per a béns concrets.

Les mesures més usuals d'aquesta modalitat d'activitat de policia administrativa són, com s'ha assenyalat, els registres públics, els

inventaris i diverses modalitats de comunicació entre l'Administració pública i els ciutadans.

En relació amb les actuacions administratives de comprovació, la modalitat més característica és l'activitat d'inspecció. La inspecció administrativa és una funció pública l'exercici de la qual pel personal al servei de les administracions públiques no pot vulnerar en cap cas les llibertats públiques i els drets fonamentals dels ciutadans. Així, per exemple, els funcionaris encarregats de la inspecció estan vinculats pel dret fonamental a la inviolabilitat del domicili, de manera que si és necessari entrar-hi es requerirà sempre el consentiment del titular o, si escau, la preceptiva autorització judicial.

2.2.4. La policia de seguretat. Remissió

La policia de seguretat remet, en concret, l'activitat que tenen al seu càrrec els diferents cossos i forces de seguretat de l'Estat, de les comunitats autònomes i de les administracions municipals.

Únicament es pot fer referència al procés que s'està produint en els últims anys de cessió a agents privats de funcions de seguretat, un fenomen per tots conegut com a expansió de la "seguretat privada".

2.3. La distinció entre l'activitat jurídica i l'activitat material o tècnica

Aquesta distinció correspon a una última classificació que ha anat establint una part de la doctrina administrativista.

Així, l'activitat material o tècnica de les administracions públiques, en oposició a l'activitat administrativa de caràcter jurídic (reglaments, disposicions normatives de caràcter general, sancions administratives, actes administratius favorables o declaratius de drets, etc.), es caracteritza pel fet de ser una activitat destinada a satisfer els interessos generals mitjançant la prestació d'activitats de caràcter tècnic com ara serveis (serveis públics econòmics i serveis públics socials) i l'execució d'obres (infraestructures públiques, entre altres).

Glossari

- **CE:** Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978.
- **LRJPAC:** Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, modificada per la Llei 4/1999, de 13 de gener.