

PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

LECCIÓN 5

LAS CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Prof. Dr. Antonio Fortes Martín

PPIO DE LEGALIDAD Y AP

- **Presupuesto**
 - Art. 103. I CE = “**La AP** ...con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”
 - Art. 97 CE = “**El Gobierno...** de acuerdo con la CE y las leyes”
 - Art. 9.I CE = “Los **ciudadanos** y los **poderes públicos** están sujetos a la CE y al resto del OJ”
- **Ppio de legalidad** = toda acción singular del poder público debe estar amparada en Ley previa
- AP ejecutar (función ejecutiva) D° emanado del Parlamento (legalidad parlamentaria o formal) sin perjuicio de que también AP puede construir su propio Derecho (legalidad reglamentaria o material emanada de propia AP)

PPIO DE LEGALIDAD Y AP

- **Posición de AP y la Ley**
 - AP puede hacer no sólo aquello que ley expresamente le autorice (**positive bindung**) sino también aquello que ley no prohíbe (**negative bindung**) = importante en ejercicio por AP de discrecionalidad en ámbitos que ley no ha regulado
 - IMP = DISCRECIONALIDAD = NO libertad de AP frente a norma (no hay discrecionalidad al margen de Ley sino en virtud de Ley)
- **Ppio de legalidad como técnica de atribución de potestades**
 - Ejercicio de poder atribuido previamente por Ley
 - Con carácter genérico
 - Posibilidad abstracta de producir efectos jurídicos = relación con ciudadanos

PPIO DE LEGALIDAD Y ACTUACIÓN DE AP

- Adm = sujeto dotado de poder público = ejercicio de poder público = actividad formalizada por Derecho
- Ejercicio de poder = posibilidad abstracta de producir efectos jurídicos = relaciones jurídicas con ciudadanos (status de SUJETOS PRIVADOS)
- Actividad al servicio de satisfacción del interés general
- Sometimiento de actividad a Ley y al D° (**ppio de legalidad**)
 - Vinculación de AP a totalidad del OJ
 - Vinculación plena (ninguna actuación de AP escapa al D°)
- Posición jurídica peculiar de Adm frente a Tribunales = prerrogativas = Adm puede realizar por sí misma **AUTOTUTELA** de su derecho sin necesidad de recabar tutela judicial

AUTOTUTELA DE ADM

- Posición jurídica de “privilegio” de Adm frente al Poder Judicial y frente a ciudadanos
 - Declara por sí misma lo que es Derecho con eficacia jurídica imperativa (**autotutela declarativa**) y ejecuta por sus propios medios y de manera forzosa (incluso contra voluntad del obligado) ese Derecho previamente declarado sin necesidad de impetrar auxilio judicial (**autotutela ejecutiva**)
- Posición de AP frente a Tribunales = Autotutela = AP puede tutelar por sí misma propias situaciones jurídicas, eximiéndose de necesidad de recabar tutela judicial
- Autotutela en marco de posición jurídica de AP en Estado social y democrático de Derecho
 - Relación entre autotutela y principio de eficacia del art. 103.1 CE
 - Autotutela como instrumento que sirve a realización de intereses generales

AUTOTUTELA DE ADM

AUTOTUTELA DECLARATIVA

- Acto administrativo produce efectos jurídicos vinculantes respecto de su destinatario por presumirse su legalidad
- Desplazamiento de carga de accionar = destinatario del acto debe recurrir contra acto para evitar que sus efectos se consoliden (AUTOTUTELA REDUPLICATIVA = imposición al destinatario del acto de carga de impugnarlo ante propia AP autora del mismo como requisito previo para acceso a tutela de jueces y tribunales)
 - Superación del “*solve et repete*”
 - Prohibición de “*reformatio in peius*”
- Recurso contra acto no suspende (inmediata y generalmente) su eficacia (art. 117.1 LPACAP)

AUTOTUTELA DE ADM

AUTOTUTELA EJECUTIVA

- AP puede ejecutar de manera forzosa sus actos en caso de incumplimiento por sus destinatarios de las obligaciones que contienen (art. 99 LPACAP)
- Presupuestos
 - Acto administrativo = título jurídico bastante para ejecución forzosa de su contenido obligacional
 - Acto debe imponer realización de conducta = dar, hacer, no hacer...
 - Incumplimiento por parte del destinatario del acto
 - Utilización de medios ejecución forzosa previstos en art. 100.I LPACAP
 - Multa coercitiva, ejecución subsidiaria, apremio sobre el patrimonio y compulsión sobre las personas

AUTOTUTELA Y CONTROL DE LEGALIDAD DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

- Presupuesto
 - Art. 106. I CE = “Los Tribunales controlan... la **legalidad de la actuación administrativa**”
 - Art. 106.I CE = ... así como el sometimiento de **ésta a los fines que la justifican**” (Desviación de poder)
- CONTROL DE AAPPY DE SU ACTIVIDAD (**CONTROL JUDICIAL**)
 - Control judicial ordinario por jurisdicción específica = JCA
 - Control constitucional
- CONTROL DE AAPPY DE SU ACTIVIDAD (**CONTROL NO JUDICIAL**)
 - Sistema interno de control =necesario agotamiento previo de vía administrativa
 - Control externo por organizaciones de relevancia constitucional: Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo

PPIO DE LEGALIDAD Y ATRIBUCIÓN DE POTESTADES

- La propia Ley habilita o atribuye a AP con poderes necesarios para realizar fines de interés general o público
- **Características de potestad:**
 - Poder jurídico = atribuido y regulado por Ley con carácter abstracto y genérico
 - Poder conferido para ser ejercitado = realización de fines de interés público (No desviación de poder)
 - Potestad-función (servicio a comunidad) y potestad-deber (ejercicio obligatorio para realización de finalidad de interés público)
 - Posición jurídica de supremacía (prerrogativas) frente a ciudadanos

PPIO DE LEGALIDAD Y ATRIBUCIÓN DE POTESTADES

FORMAS DE ATRIBUCIÓN DE POTESTADES (I)

- **POTESTAD REGLADA** = atribución normativa de potestad con **prefiguración completa** de condiciones de ejercicio tanto en aspectos formales como materiales
 - **Control judicial pleno** = Juez puede sustituir juicio de AP
 - Sólo hay una **única solución correcta**

PPIO DE LEGALIDAD Y ATRIBUCIÓN DE POTESTADES

FORMAS DE ATRIBUCIÓN DE POTESTADES (II)

- **POTESTAD DISCRECIONAL** = atribución normativa de potestad con prefiguración incompleta de condiciones de su ejercicio
 - Remisión/habilitación a AP para que decida condiciones no prefiguradas por norma respecto del ejercicio de potestad
 - Control judicial del ejercicio de potestad **NO pleno** en condiciones no prefiguradas normativamente y remitidas a voluntad de AP (lo que no quiere decir que no exista control judicial)

PPIO DE LEGALIDAD Y ATRIBUCIÓN DE POTESTADES

CONTROL JUDICIAL DEL EJERCICIO DE POTESTAD DISCRECIONAL (I)

- **CONTROL DIRECTO**(control de cómo la AP ha ejercido la potestad atribuida discrecionalmente)
 - **Control de elementos reglados** (elementos que norma atributiva de potestad siempre debe reglar sin remisión a AP) = atribución de potestad a AP, atribución de competencia al órgano, procedimiento seguido para formación de voluntad de AP, fin general y específico al que sirve la potestad
 - **Control de hechos determinantes** = ejercicio de potestad sólo puede desencadenarse cuando se producen hechos prefijados en norma
 - **Control con apoyo en principios generales del D°** = por. ej interdicción de arbitrariedad (art. 9.3 CE)

PPIO DE LEGALIDAD Y ATRIBUCIÓN DE POTESTADES

CONTROL JUDICIAL DEL EJERCICIO DE POTESTAD DISCRECIONAL (II)

- **CONTROL INDIRECTO**(delimitación del ámbito de potestad discrecional mediante su distinción con otras categorías)
 - **Conceptos jurídicos indeterminados** = conceptos empleados por legislador para referirse a supuesto de hecho determinado a partir de conceptos de valor o de experiencia = sólo una solución jurídica correcta en interpretación y aplicación de norma =fiscalización judicial plena
 - **Margen de apreciación** = norma habilita a AP con ámbito (margen) donde debe determinar correcto ejercicio de potestad = más de una solución jurídica correcta siempre que distintas opciones sean razonables = fiscalización judicial plena en razonabilidad de elección de AP (NO en decisión misma)

CLASIFICACIÓN DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA (I)

- **Dificultades en sistematización**
 - Volumen de actividad, multiplicidad y heterogeneidad de fines perseguidos, sectores de realidad social atendidos, mecanismos empleados
- **Clasificación convencional**
 - Actividad externa o interna
 - Actividad de D° público o de D° privado
 - Actividad jurídica o material/real/técnica
 - Actividad unilateral o contractual

CLASIFICACIÓN DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA (II)

- Clasificación tradicional (en función de efectos que produce sobre situaciones subjetivas de ciudadanos)
 - **Actividad de policía/intervención/ordenación** = imperium o coacción
 - **Actividad de servicio público** = realización de prestaciones a ciudadanos
 - **Actividad de fomento** = incentivación de actividad de particulares
 - **MÁS RECIENTEMENTE OTRAS MANIFESTACIONES**
 - Actividad de planificación/planeamiento
 - Actividad de prevención/preservación

ACTIVIDAD DE INTERVENCIÓN O POLICÍA

- Intervención sobre ejercicio por sujetos privados de derechos/actividades con fin de limitarlos (o restringirlos) para su articulación con interés general y con el de otros ciudadanos
- Desde la prohibición absoluta hasta la libertad de desarrollo con reserva de prohibición
- Principios jurídicos de actuación = legalidad, igualdad, proporcionalidad, y favor libertatis (o menor restricción posible) -art. 4.1 LRJSP-
- Técnicas de intervención, control preventivo o ex ante (por todas, la autorización administrativa, sin perjuicio de nuevas fórmulas “liberalizadoras” y “flexibilizantes” como declaraciones responsables y comunicaciones previas)

ACTIVIDAD DE SERVICIO PÚBLICO O PRESTACIONAL

- Titularidad pública de actividad por Ley para garantizar satisfacción del interés general
- Del servicio público al servicio (económico) de interés general
- Formas de prestación o gestión
 - Directa por propia AP titular de actividad
 - Indirecta por tercero
- Prestación del servicio = relación jurídica entre prestador y usuario del servicio (derechos y obligaciones)
- Contraprestación (económica) del prestador del servicio

ACTIVIDAD DE FOMENTO

- Actividad de AP encaminada a proteger o promover actividades (privadas) que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general (no empleo de coacción y no creación de servicios públicos)
- Acción por “estímulos” principalmente de índole económica = ayudas/subvenciones
- Régimen jurídico de ayudas/subvenciones
 - Ley General de Subvenciones
 - Régimen de ayudas UE