

LECCIÓN 1. CONCEPTOS BÁSICOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA

*Antiguo Letrado del Tribunal Constitucional
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura*

I. INTRODUCCIÓN A LOS CONCEPTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE DERECHO ADMINISTRATIVO

1. **El contenido del art. 103.1 CE:** “1. 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. **Los elementos esenciales del art. 103.1 CE.**

A. Los posibles tres significados de la palabra “Administración Pública”.

a. La Administración como sinónimo de pieza territorial del Estado (ej. Administración General del Estado).

b. La Administración como sinónimo de Poder Ejecutivo (esto es, incluyendo al Gobierno y a la Administración propiamente dicha).

c. La Administración como una parte del Poder Ejecutivo diferente del Gobierno (Título IV CE: “Del Gobierno y de la Administración”).

c.1. El Gobierno: “La Constitución recoge en su título IV, bajo la rúbrica ‘Del Gobierno y la Administración’, los rasgos propios que diferencian al Gobierno de la Nación de la Administración, definiendo al primero como un órgano eminentemente político al que se reserva la función de gobernar, el ejercicio de la potestad reglamentaria y la dirección de la Administración y estableciendo la subordinación de ésta a la dirección de aquel” (Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, Apartado II).

c.2. La Administración: “La Constitución de 1978 alumbró un nuevo concepto de Administración, expresa y plenamente sometida a

la Ley y al Derecho, como expresión democrática de la voluntad popular, y consagra su carácter instrumental, al ponerla al servicio objetivo de los intereses generales bajo la dirección del Gobierno, que responde políticamente por su gestión” (Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, Apartado III).

En este último sentido, la Administración Pública se define como el conjunto de organismos y dependencias incardinadas en el Poder Ejecutivo del Estado, que están al servicio de la satisfacción del interés general, ocupándose de la ejecución de las leyes y de la prestación de servicios a los ciudadanos (*Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*).

- B. Sobre la noción de interés general: la supervivencia del Estado, el mantenimiento del orden público y el aseguramiento de los servicios esenciales para la comunidad.
- C. La Administración Pública actúa “con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. La Administración está sujeta tanto al Derecho público como al Derecho privado.

II. UNA TIPOLOGÍA ELEMENTAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. Un esquema clasificatorio de las Administraciones Públicas.

- A. Las Administraciones Territoriales (art. 137 CE).
 - a. La Administración General del Estado (AGE).
 - b. Las Administraciones de las Comunidades Autónomas (CCAA).
 - c. Las Administraciones Locales (AALL).
- B. Las Administraciones no Territoriales.
 - a. Las Administraciones Institucionales.
 - b. Las llamadas Administraciones Corporativas.

2. Las Administraciones Territoriales.

- A. La Administración General del Estado.

- a. La Administración Central.
 - a.1. El Gobierno.
 - a.1.1. Órganos unipersonales: el Presidente, el(los) Vicepresidente(s) y los Ministros.
 - a.1.2. Órganos colegiados: el Consejo de Ministros y las Comisiones Delegadas del Gobierno.
 - a.2. La estructura de la Administración.
 - a.2.1. Los órganos superiores (que establecen “los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad”).
 - 1. Los Ministros.
 - 2. Los Secretarios de Estado.
 - a.2.2. Los órganos directivos (que desarrollan y ejecutan los planes establecidos por los órganos superiores).
 - 1. Los Subsecretarios.
 - 2. Los Secretarios Generales.
 - 3. Los Secretarios Generales Técnicos.
 - 4. Los Directores Generales.
 - 5. Los Subdirectores Generales.
 - a.2.3. Las unidades administrativas (que “son los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas”).
 - 1. Los Servicios.
 - 2. Las Secciones.
 - 3. Los Negociados.
- b. La Administración Periférica.
 - b.1. El nivel provincial: el Subdelegado del Gobierno en la Provincia.
 - b.2. El nivel autonómico: el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma.

B. La Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

a. La Administración Central.

a.1. El Gobierno extremeño: la Junta de Extremadura “es el órgano colegiado que ejerce las funciones propias del gobierno de la Comunidad” (art. 31.1 EAEx).

a.1.1. Los órganos unipersonales: el Presidente, el(los) Vicepresidente(s) y los Consejeros.

a.1.2. Los órganos colegiados: el Consejo de Gobierno y las Comisiones Delegadas.

a.2. La estructura de la Administración autonómica extremeña.

a.2.1. Los órganos superiores: los Consejeros.

a.2.2. Los órganos directivos.

1. Los Secretarios Generales.

2. Los Directores Generales.

a.2.3. Las unidades administrativas.

1. Los Servicios.

2. Las Secciones.

3. Los Negociados.

b. La Administración Periférica: las Direcciones Territoriales en Cáceres y en Badajoz.

C. Las Administraciones Locales.

a. Los municipios como entidades locales básicas de la organización territorial del Estado.

a.1. El gobierno y la administración de los municipios corresponde a los Ayuntamientos.

a.2. La organización básica de los Ayuntamientos.

a.2.1. Los órganos unipersonales: el Alcalde, los Tenientes de Alcalde y los Concejales.

- a.2.2. Los órganos colegiados: el Pleno del Ayuntamiento y la Junta de Gobierno Local.
- b. Las provincias como entidades locales determinadas por la agrupación de municipios.
 - b.1. El gobierno y la administración de las provincias corresponde a las Diputaciones.
 - b.2. La organización básica de las Diputaciones Provinciales (u otras Corporaciones de carácter representativo).
 - b.2.1. Los órganos unipersonales: el Presidente de la Diputación, los Vicepresidentes y los Diputados Provinciales.
 - b.2.2. Los órganos colegiados: el Pleno de la Diputación y la Junta de Gobierno.
- c. Las Islas en los archipiélagos balear y canario.
- d. Otras entidades locales.
 - d.1. De carácter supramunicipal: las comarcas, las mancomunidades y las áreas metropolitanas.
 - d.2. De carácter inframunicipal: las entidades locales menores.

3. Las Administraciones no Territoriales.

A. Las Administraciones Institucionales.

- a. La técnica de la descentralización funcional: 1) Una Administración para gestionar una tarea administrativa; 2) La idea de gestión frente a la toma de decisiones políticas; 3) La relación de instrumentalidad entre la Administración matriz y la Administración Institucional por ella creada.
- b. Su tipología básica.
 - b.1. Las administraciones independientes o autoridades administrativas independientes.
 - b.2. Los organismos públicos típicos.
 - b.2.1. Los organismos autónomos.

b.2.2. Las entidades públicas empresariales.

b.2.3. Las agencias estatales.

B. Las llamadas Administraciones Corporativas (o Corporaciones sectoriales de Derecho Público): son agrupaciones o asociaciones sectoriales de base privada que tienen como objetivo primario la defensa de los intereses de sus miembros, pero que, en determinadas circunstancias, tienen encomendada por una Administración Territorial la realización de alguna tarea de naturaleza pública.

III. LOS CONCEPTOS LEGALES DE “SECTOR PÚBLICO”, DE “SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL” Y DE “ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”

1. El sector público está integrado por (art. 2.1 LPAC):

A. Las Administraciones Territoriales.

a. La Administración General del Estado.

b. Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

c. Las Entidades que integran la Administración Local.

B. El sector público institucional.

2. El sector público institucional está conformado por (art. 2.2 LPAC):

A. Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.

B. Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.

C. Las Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley.

3. El concepto legal de Administración pública integra las Administraciones Territoriales y los organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquellas (art. 2.3 LPAC).

IV. EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. **Introducción a los privilegios de las Administraciones Públicas y a las garantías de los ciudadanos frente a la actuación administrativa:** el ordenamiento jurídico atribuye una serie de prerrogativas o de privilegios exorbitantes a las Administraciones Públicas (de los que carecen los sujetos privados) que se justifican por la función de servir los “intereses generales”, que constitucionalmente tienen encomendada. Como contrapartida a este tipo de poderes exorbitantes, las Administraciones están sometidas a una serie de límites que operan en beneficio de los particulares.
 - A. El principio de legalidad como piedra angular del funcionamiento de las Administraciones Públicas. Sobre los orígenes de los principios de legalidad y de separación de poderes.
 - B. Las potestades administrativas como técnica de atribución de poder jurídico a las Administraciones Públicas.
 - C. Los privilegios de las administraciones públicas. En particular, la autotutela declarativa y la autotutela ejecutiva.
 - D. Introducción a las garantías de los ciudadanos frente a las Administraciones Públicas.
 - a. El procedimiento administrativo.
 - b. El sistema de recursos.
 - b.1. Los recursos administrativos.
 - b.2. Los recursos jurisdiccionales.
2. **El principio de legalidad.**
 - A. Las posibles significaciones del término “legalidad”.
 - B. El principio de legalidad en la Constitución Española (arts. 9, apartados 1 y 3, y 103.1).
 - C. Las relaciones de la Administración con legalidad.
 - a. La tesis de la vinculación positiva: la Administración puede actuar cuando se lo permita una ley previa, y en los términos previstos por ésta.

- b. La tesis de la vinculación negativa: la Administración puede hacer todo aquello que no esté prohibido, siempre que su acción se dirija a la satisfacción de los intereses generales, y sin necesidad de una habilitación previa por parte del ordenamiento jurídico.

3. Las potestades administrativas.

- A. El concepto de potestad administrativa: el poder jurídico otorgado a la Administración por el ordenamiento jurídico para la realización de una finalidad de interés general determinada por la propia norma, y, por lo tanto, no en beneficio de la propia Administración (o de sus agentes), sino de la colectividad social a la que dicha Administración sirve.
- B. Las técnicas de atribución de potestades.
 - a. En función de la fuente del Derecho mediante la que se atribuye la potestad.
 - b. En función de su alcance.
 - b.1. Potestades específicas.
 - b.2. Potestades genéricas (cláusulas generales).
- C. Los tipos esenciales de potestades.
 - a. Las potestades regladas: cuando la norma habilitante predetermina de manera absoluta la conducta de la Administración ante un supuesto de hecho concreto, indicándole cómo debe resolver, sin dejarle ningún tipo de libertad o margen de apreciación.
 - b. Las potestades discrecionales: son aquellas que permiten a la Administración un margen de apreciación más o menos amplio a la hora de actuar. En otros términos, la discrecionalidad posibilita a la Administración la elección entre dos o más soluciones válidas, alternativas, que pueden referirse a: 1) la conveniencia o no de actuar; 2) el modo de actuar; y 3) el contenido material de la actuación.
- D. Algunos ejemplos de potestades.
 - a. La potestad reglamentaria.
 - b. La potestad expropiatoria.

- c. La potestad sancionadora.
 - d. La potestad tributaria.
4. **Los privilegios o prerrogativas de las Administraciones Públicas. En particular, la autotutela declarativa y la autotutela ejecutiva.**
- A. La diferencia entre la autotutela y la heterotutela.
 - a. La autotutela: consiste en la prerrogativa de la Administración por la que las decisiones dictadas por ella de forma unilateral se imponen de manera obligatoria a los ciudadanos a los que se dirigen a partir del momento en el que les son notificadas de manera fehaciente.
 - b. La heterotutela: consiste en la protección o el “cuidado” de una persona y de sus bienes, dispensado por un tercero (los jueces y tribunales), diferente de las partes en conflicto.
 - B. Los tipos de autotutela.
 - a. La autotutela declarativa.
 - b. La autotutela ejecutiva.
 - C. La autotutela declarativa: la presunción de validez de los actos administrativos.
 - a. El art. 39.1 LPAC prevé que: “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa”.
 - b. La naturaleza de la presunción: es una presunción “*iuris tantum*” de validez.
 - D. La autotutela ejecutiva.
 - a. Planteamiento general sobre la virtualidad de la autotutela ejecutiva: en la medida en que los actos administrativos se presumen válidos, y desde que se dictan producen efectos, los particulares quedan obligados a cumplirlos (esto es, son ejecutivos –arts. 38, 39 y 98 LPAC–). Si los particulares no los cumplen voluntariamente, la Administración puede imponerlos directamente por sí misma de manera forzosa (ejecución forzosa –art. 99 LPAC–).

- a.1. El cumplimiento voluntario de los actos administrativos.
 - a.2. La ejecución forzosa de los actos administrativos por parte de la Administración para el caso de que los ciudadanos obligados no cumplan voluntariamente con las obligaciones establecidas en ellos. El art. 99 LPAC dispone que: “Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de un órgano judicial”.
 - b. La excepción a la autotutela ejecutiva: la intervención de los órganos judiciales cuando la ejecución de los actos administrativos afecte a los derechos fundamentales. El caso particular de la entrada en el domicilio (arts. 18.2 CE y 100.3 LPAC).
- 5. Las garantías de los ciudadanos frente a las Administraciones Públicas.**
- A. El procedimiento administrativo.
 - a. Su concepto: es el cauce formal que debe seguir la Administración pública para la producción de disposiciones generales y de actos administrativos singulares (o “el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración” –Apartado II, Exposición de Motivos de la Ley 39/2015–).
 - b. La doble finalidad del procedimiento administrativo.
 - b.1. Ofrece, por un lado, pautas de comportamiento a la Administración, que contribuyen a la necesaria objetividad en su actuación, que está orientada a la satisfacción de los intereses públicos (art. 103.1 CE).
 - b.2. Contribuye, por otro, a la garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos, que pueden intervenir en la toma de las decisiones administrativas (art. 105 CE).
 - B. El sistema de recursos.

- a. El concepto de recurso dentro del Derecho Administrativo: es un medio o mecanismo de impugnación a través del que los administrados legitimados solicitan de la Administración o de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa la anulación o la modificación de los actos administrativos lesivos de sus derecho o intereses legítimos al considerarlos contrarios al ordenamiento jurídico.
- b. La doble vía de impugnación de los actos administrativos.
 - b.1. Los recursos administrativos: la impugnación de los actos administrativos ante la propia Administración autora del acto.
 - b.1.1. El recurso de alzada.
 - b.1.2. El recurso de reposición.
 - b.1.3. El recurso extraordinario de revisión.
 - b.2. Los recursos contencioso-administrativos: la impugnación de los actos administrativos ante los Juzgados y Tribunales integrantes del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

V. LAS FORMAS BÁSICAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. La actividad reglamentaria.
2. La adopción de actos administrativos.
3. Los convenios y contratos de las Administraciones Públicas.
4. La planificación.
5. La regulación.
6. La actividad material de la Administración.