



TEMARIO ADMINISTRATIVOS
BLOQUE II (Temas 21 - 40)
Comunidad Autónoma de Canarias
ED. 2018



TEMARIO ADMINISTRATIVOS
Bloque II (Temas 21 - 40)
Comunidad Autónoma de Canarias
Ed. 2018

© Beatriz Carballo Martín (coord.)
© Ed. TEMA DIGITAL, S.L.
ISBN: 978-84-942320-2-2
DOCUMENTACIÓN PARA OPOSICIONES (CC.AA.)
Depósito Legal según Real Decreto 635/2015

*Prohibido su uso fuera de las condiciones
de acceso on-line o venta*

*Prohibida su reproducción total o parcial
sin permiso escrito de TEMA DIGITAL, S.L.*

TEMARIO

Tema 21.- La actividad de las Administraciones Públicas: derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas. Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.

Tema 22.- Lengua de Procedimientos. Registros.

Tema 23.- Funcionamiento electrónico del Sector Público.

Tema 24.- Relaciones Interadministrativas: principios generales de las relaciones interadministrativas.

Tema 25.- Expedición de Certificados, copias compulsadas, copias selladas y copias auténticas de documentos en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Tema 26.- Los documentos administrativos: concepto y clases. Registro y archivo de documentos. Funciones del Registro y archivo. Formación del expediente administrativo. Clases de archivo y criterios de ordenación.

Tema 27.- Atención al ciudadano: acogida e información. Los servicios de información administrativa. Información general y particular. Iniciativas. Reclamaciones. Quejas. Peticiones.

Tema 28.- La obligación de resolver de la Administración.

Tema 29.- Régimen del silencio administrativo.

Tema 30.- El procedimiento administrativo (I): Interesados en el procedimiento.

Tema 31.- El procedimiento administrativo (II): garantías del procedimiento. Iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento. La tramitación simplificada del procedimiento administrativo común.

Tema 32.- El procedimiento administrativo (III): Términos y plazos.

Tema 33.- El acto administrativo (I): concepto y clases. Requisitos de los actos administrativos.

Tema 34.- El acto administrativo (II): Eficacia, notificación y publicación.

Tema 35.- El acto administrativo (III): Ejecución de los actos administrativos. Suspensión de la Ejecución.

Tema 36.- El acto administrativo (IV): Nulidad y anulabilidad. La revisión de los actos en vía administrativa.

Tema 37.- Los recursos administrativos: recurso de alzada, recurso potestativo de reposición y recurso extraordinario de revisión.

Tema 38.- El recurso contencioso-administrativo.

Tema 39.- Principios de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. El procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Tema 40.- Principios de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas. El procedimiento sancionador.

-o-o-o0o-o-o-

TEMA 21.- LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: DERECHOS DE LAS PERSONAS EN SUS RELACIONES CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. DERECHO Y OBLIGACIÓN DE RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE CON LAS AA.PP.

1.- LA LEY 39/2015, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS AA.PP.

El art. 103 de la Constitución dispone 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”*.

Tras más de veinte años de vigencia de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recientemente el poder legislativo ha llevado a cabo una reforma del ordenamiento jurídico público articulada en dos ejes fundamentales: las relaciones *«ad extra»* (hacia afuera) y *«ad intra»* (hacia dentro) de las Administraciones Públicas. Para ello se han impulsado simultáneamente dos nuevas leyes que constituirán los pilares sobre los que se asentará en adelante el Derecho administrativo español: la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015), y la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015).

La Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas constituye el primero de estos dos ejes, al establecer una regulación completa y sistemática de las relaciones *«ad extra»* entre las Administraciones y los administrados, tanto en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela y en cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden directamente en la esfera jurídica de los interesados, como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa. Queda así reunido en cuerpo legislativo único la regulación de las relaciones *«ad extra»* de las Administraciones con los ciudadanos como ley administrativa de referencia que se ha de complementar con todo lo previsto en la normativa presupuestaria respecto de las actuaciones de las Administraciones Públicas, destacando especialmente lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; la Ley 47/2003, General Presupuestaria, y la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

El objeto de la Ley 39/2015 es *“regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria”* (art. 1.1).

La Ley se estructura en 133 artículos, distribuidos en siete títulos, cinco disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

La actividad de las Administraciones Públicas se desarrolla en el Título II, que se estructura en dos capítulos. El capítulo I sobre normas generales de actuación identifica como novedad, los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.

TEMA 22.- LENGUA DE LOS PROCEDIMIENTOS. REGISTROS.

1.- LA LENGUA DE LOS PROCEDIMIENTOS

1.1.- INTRODUCCIÓN

El art. 3 de la Constitución, inspirándose en el art. 4 de la Constitución de 1931, proclama que:

- 1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho de usarla.*
- 2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.*
- 3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.*

La Constitución opta, como se acaba de reflejar, por reconocer la existencia de lenguas españolas diferentes del castellano, aunque afirma también que éste es el idioma oficial del Estado, teniendo todos los españoles el deber y el derecho de usarlo. Las otras lenguas españolas, de acuerdo con lo que dispongan sobre ello sus Estatutos, serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas. Estos principios o normas básicas pueden resumirse así:

-El castellano es la lengua oficial del Estado, «entendiéndose obviamente aquí por Estado el conjunto de los poderes públicos españoles, con inclusión de todos los poderes públicos en todo el territorio español». Lo que implica que «el castellano es medio de comunicación normal de los poderes públicos y ante ellos en el conjunto del Estado español». De aquí que: «el Estado debe asegurar en toda España un conocimiento uniforme y suficiente del castellano, única lengua que es oficial en todo su territorio», como ha consignado el Tribunal Supremo (Sentencias de 16 de diciembre de 1985 y 1 de marzo de 1986) «vehículo lingüístico de unión en todos los españoles».

-En las Comunidades Autónomas en que así se halla reconocido en sus Estatutos, será asimismo lengua oficial la propia, pero únicamente en su respectivo territorio.

-El artículo 3.1 de la Constitución únicamente establece el deber de los españoles de conocer el castellano, no las demás lenguas españolas. Consecuencia de ello es la prohibición de excluir el castellano.

La regulación actual dispone, como norma general, que la lengua de los procedimientos que sean tramitados por la Administración General del Estado será el castellano, regla que ha de ser puesta en relación con el resto de previsiones establecidas en nuestro ordenamiento y con el mandato constitucional en cuanto reconoce el carácter oficial de las demás lenguas españolas en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo a lo establecido en los Estatutos de Autonomía.

TEMA 23.- FUNCIONAMIENTO ELECTRÓNICO DEL SECTOR PÚBLICO.

La Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, ha regulado el funcionamiento electrónico del Sector Público en el Capítulo V el Título Preliminar (disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del Sector Público), en los siguientes términos.

1.- LA SEDE ELECTRÓNICA

La sede electrónica es aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a una o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias.

El establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma.

Cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios de transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. En todo caso deberá garantizarse la identificación del órgano titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas.

Las sedes electrónicas dispondrán de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sean necesarias.

La publicación en las sedes electrónicas de informaciones, servicios y transacciones respetará los principios de accesibilidad y uso de acuerdo con las normas establecidas al respecto, estándares abiertos y, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos.

Las sedes electrónicas utilizarán, para identificarse y garantizar una comunicación segura con las mismas, certificados reconocidos o cualificados de autenticación de sitio web o medio equivalente.

2.- PORTAL DE INTERNET

Se entiende por portal de internet el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponda a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente.

3.- SISTEMAS DE IDENTIFICACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Las Administraciones Públicas podrán identificarse mediante el uso de un sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica. Estos certificados electrónicos incluirán el número de identificación fiscal y la denominación correspondiente, así como, en su caso, la identidad de la persona titular en el caso de los sellos electrónicos

TEMA 24.- RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS: PRINCIPIOS GENERALES DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS.

La Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, ha regulado las relaciones interadministrativas en su Título III, dedicando el Capítulo I a los principios generales de las relaciones interadministrativas, en los siguientes términos.

Las diferentes Administraciones Públicas actúan y se relacionan con otras Administraciones y entidades u organismos vinculados o dependientes de éstas de acuerdo con los siguientes principios:

- a) Lealtad institucional.
- b) Adecuación al orden de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y en la normativa del régimen local.
- c) Colaboración, entendido como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes.
- d) Cooperación, cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.
- e) Coordinación, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.
- f) Eficiencia en la gestión de los recursos públicos, compartiendo el uso de recursos comunes, salvo que no resulte posible o se justifique en términos de su mejor aprovechamiento.
- g) Responsabilidad de cada Administración Pública en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos.
- h) Garantía e igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones.
- i) Solidaridad interterritorial de acuerdo con la Constitución.

En lo no previsto en este bloque según el contenido de la Ley 40/2015, las relaciones entre la Administración General del Estado o las Administraciones de las Comunidades Autónomas con las Entidades que integran la Administración Local se regirán por la legislación básica en materia de régimen local.

TEMA 25.- EXPEDICIÓN DE CERTIFICADOS, COPIAS COMPULSADAS, COPIAS SELLADAS Y COPIAS AUTÉNTICAS DE DOCUMENTOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS.

Mediante Decreto 1/2015, 22 enero, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, se ha regulado la expedición de certificados, copias compulsadas, copias selladas y copias auténticas de documentos en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en los siguientes términos.

1.- DISPOSICIONES GENERALES

Objeto y ámbito de aplicación.- El Decreto 1/2015 tiene por objeto la regulación de la expedición de certificados, copias compulsadas, copias selladas, y copias auténticas de documentos en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, sus organismos autónomos y entidades de derecho público que de ella dependan.

No obstante lo anterior, la regulación del acto administrativo de certificación establecida en este Decreto no será de aplicación a la certificación de los actos presuntos prevista en la Ley 31/2015 (art. 24: silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado).

El régimen de uso de los certificados y copias será el que exija la normativa sectorial en cada caso.

Definiciones.- A los efectos del presente Decreto se entiende por:

a) **Certificación:** acto administrativo de declaración formal por el que un órgano administrativo o personal funcionario constata los extremos, datos y contenidos de los documentos obrantes en un expediente administrativo o, en su caso, de los correspondientes datos inscritos en un registro público.

b) **Certificado:** documento de constatación externa en el que se materializa el acto administrativo de certificación.

c) **Cotejo:** acción de comparar una copia de un documento con otro, con el objeto de comprobar que son idénticos.

d) **Compulsa:** actuación administrativa, consistente en el cotejo o la comprobación de que una copia se corresponde con su original, que lleva a poder afirmar que la misma es exacta, sin que en ningún caso acredite la autenticidad del documento original.

e) **Copia compulsada:** reproducción de un documento público o privado sobre el que el empleado público ante el que se presenta hace constar, previo cotejo, su coincidencia exacta con el original del que es copia.

f) **Sellado simple:** actuación administrativa consistente en la expedición, previo cotejo y a petición de los ciudadanos, de copia sellada de los documentos que presenten.

TEMA 26.- LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTO Y CLASES. REGISTRO Y ARCHIVO DE DOCUMENTOS. FUNCIONES DEL REGISTRO Y ARCHIVO. FORMACIÓN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO. CLASES DE ARCHIVO Y CRITERIOS DE ORDENACIÓN.

1.- LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

1.1.- DEFINICIÓN DE DOCUMENTO

Según la RAE, un documento se define como “*diploma, carta, relación u otro escrito que ilustra acerca de algún hecho, principalmente de los históricos*”, y también como “*escrito en que constan datos fidedignos o susceptibles de ser empleados como tales para probar algo*”.

Como definición legal, la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español, entiende por documento toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos, excluyendo los ejemplares no originales de ediciones.

1.2.- DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

La actividad administrativa se distingue por su carácter documental, es decir, por reflejarse en documentos que constituyen el testimonio de la mencionada actividad. Los documentos administrativos son el soporte en el que se materializan los distintos actos de la Administración Pública, la forma externa de dichos actos.

Funciones de los documentos administrativos

Son dos las funciones primordiales que cumplen los documentos administrativos:

-Función de constancia. El documento asegura la pervivencia de las actuaciones administrativas al constituirse en su soporte material. Se garantiza así la conservación de los actos y la posibilidad de demostrar su existencia, sus efectos y sus posibles errores o vicios, así como el derecho de los ciudadanos a acceder a los mismos.

-Función de comunicación. Los documentos administrativos sirven como medio de comunicación de los actos de la Administración. Dicha comunicación es tanto interna - entre las unidades que componen la organización administrativa - como externa - de la Administración con los ciudadanos y con otras organizaciones.

Características

Se pueden apreciar una serie de características que determinan el que un documento pueda ser calificado como documento administrativo:

TEMA 27.- ATENCIÓN AL CIUDADANO: ACOGIDA E INFORMACIÓN. LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. INFORMACIÓN GENERAL Y PARTICULAR. INICIATIVAS. RECLAMACIONES. QUEJAS. PETICIONES.

1.- ATENCIÓN AL CIUDADANO

La comunicación cara a cara es la forma idónea de comunicación. En ella utilizamos no sólo la palabra sino toda una gama de recursos expresivos como el gesto, la mirada, la postura, es decir, lo que se ha denominado el lenguaje corporal, que contribuyen a una mejor comunicación.

Es una comunicación **inmediata**, no transcurre ningún lapso de tiempo entre la formulación de la pregunta y la respuesta. Y hay una interrelación mutua, a través del mecanismo de retroalimentación que va depurando la comunicación de elementos accesorios y subjetivos hasta lograr una correcta interpretación de los mensajes.

1.1.- CONDICIONES MATERIALES

Es de sobras conocido el influjo que el medio físico, es decir, la configuración del espacio y los elementos a él incorporados ejercen sobre la conducta.

La comunicación puede verse facilitada o dificultada por el ambiente en que se produce. Por ello, las oficinas de información deberían cumplir ciertos requisitos en cuanto a emplazamiento, características y organización del local:

- Deberán **situarse** en puntos estratégicos de las ciudades, con buenas comunicaciones. Su acceso deberá ser directo desde la calle y contar con la señalización adecuada.
- El local debe ser amplio, bien iluminado, de uso exclusivo, con mobiliario funcional y distribuido de forma que permita preservar la intimidad de las comunicaciones, que garantice unas condiciones de mínimo confort tanto para el informador como para su interlocutor, que ofrezca facilidades para la lectura y la consulta de documentos.
- Hay que evitar en la medida de lo posible la formación de colas y, cuando no puedan evitarse, deben organizarse (números, turnomatic...) procurando que exista un lugar de espera con asientos.
- También debe disponerse de un espacio con mesas y sillas para que el público pueda consultar documentos, tomar notas, rellenar impresos, etc.

En cuanto al **sistema de atención al público**, hay que eliminar las barreras arquitectónicas, como ventanillas o mostradores que producen la impresión de que la Administración es un coto cerrado diferenciado y enfrentado a los ciudadanos. Es conveniente combinar el mostrador para consultas breves y entrega de formularios, instancias, etc. con las mesas individuales donde se ofrece una información más detallada.

TEMA 28.- LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER DE LA ADMINISTRACIÓN.

1.- INTRODUCCIÓN

La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea la forma de iniciación, obligación que no es sino una mera manifestación de la naturaleza instrumental o servicial de la Administración, así como del principio de irrenunciabilidad de la competencia.

El deber de resolver expresamente es una norma fundamental del régimen jurídico de las Administraciones públicas que se reitera y refuerza por la interdicción legal del incumplimiento de la obligación de resolver, pues en ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso. Por otra parte la propia naturaleza revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa, cuya intervención tiene como objeto y presupuesto una actuación previa de la Administración, justifica la imposición legal de este deber de resolver, en cuya virtud la falta de resolución notificada de la Administración pública en cuestión es susceptible de revisión judicial.

El deber legal de resolver por parte de la administración exige una decisión sustantiva o de fondo, lo que supone que la Administración resuelva las cuestiones jurídico-sustantivas planteadas en el procedimiento y que se contienen en el expediente. Sin embargo, en algunas ocasiones este deber puede considerarse cumplido cuando se emite una resolución puramente adjetiva o formal, o bien mediante una simple contestación o respuesta, porque se considera que no es necesaria o resulta improcedente la decisión sobre las pretensiones o cuestiones de fondo. Esto es lo que ocurre cuando se produce la prescripción del derecho a que se refiera el procedimiento administrativo, de manera que el interesado renuncia a su derecho o desiste de su solicitud, caduca el procedimiento o desaparece su objeto; en estos casos, la resolución puede consistir en la simple declaración de dichas circunstancias, previa indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

Tampoco es precisa una decisión de fondo cuando se solicita el reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento o se realizan manifestaciones carentes de fundamento, supuestos en los que resulta suficiente una resolución de inadmisión, como en el caso de que se plantean cuestiones ajenas a la esfera de competencia administrativa (si bien el órgano administrativo que se estime incompetente debe remitir directamente a las actuaciones al órgano que considere competente, si éste pertenece a la misma Administración).

En los supuestos de ejercicio del derecho de petición o del ejercicio de derechos sometidos a previa comunicación, el deber de resolver o bien desaparece o bien se transforma en un simple deber de acuse o testimonio de recibo; además, tampoco existe el deber de resolver (aunque nada impida el que se dicte resolución) en los procedimientos que puedan terminar por medio de un acuerdo, pacto, convenio o contrato.

Como quiera que se encuentra obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, la Administración competente debe resolver expresamente cuantas solicitudes tengan como efecto la incoación o iniciación de un procedimiento. Pero hay peticiones de los ciudadanos o interesados que no tienen este

TEMA 29.- RÉGIMEN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

1.- INTRODUCCIÓN

El silencio administrativo es el efecto que tiene el transcurso de un plazo para resolver un procedimiento administrativo sin que por parte del órgano administrativo competente se haya dictado y notificado la resolución que ponga fin a dicho procedimiento.

El silencio administrativo tiene indudable importancia en el ámbito del Derecho Administrativo por el hecho de que si los ciudadanos efectúan una petición a la Administración y ésta tiene la necesidad de pronunciarse sobre ella, bien admitiéndola o rechazándola, con la posibilidad de que el ciudadano pueda pedir la tutela judicial en reconocimiento de su derecho negado por la Administración, por considerar que su derecho tiene amparo legal, bastaría con que la Administración adoptara una actitud pasiva, de no responder a dicha petición, para cerrarle la posibilidad a los ciudadanos de hacer esa reclamación judicial.

Para evitar esa situación el legislador ha de prever el amparo de los ciudadanos ante esa actitud y hacer una declaración, desde la propia norma, de que ante la ausencia de decisión expresa por la Administración se presume que se accede a lo solicitado o se deniega, según los casos, permitiendo al ciudadano interesado en la decisión adoptar la actitud que más le convenga, bien sea ejecutar el acto que se considera concedido el derecho, bien reclamar el derecho denegado por el silencio en vía Jurisdiccional.

El silencio puede ser positivo (o estimatorio) y negativo (o desestimatorio):

-El silencio administrativo positivo o estimatorio tiene todos los efectos propios o característicos que tendría un acto que ponga fin al procedimiento, salvo el de dejar formalmente cumplido el deber de resolver. Esto es, produce actos administrativos que son actos presuntos que pueden hacerse valer ante la Administración o ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada, desde el momento mismo del vencimiento del plazo máximo para dictar resolución expresa si ésta no se ha notificado. La existencia del silencio positivo puede acreditarse por cualquier medio de prueba admitido en Derecho (una copia registrada de la solicitud presentada en su día, por ejemplo), incluida la posibilidad de solicitar del órgano competente para resolver el correspondiente certificado que debe emitirse en el plazo de quince días.

-El silencio administrativo negativo o desestimatorio tiene como efecto principal permitir a los interesados interponer el recurso que proceda, administrativo o contencioso-administrativo. No hay ningún otro efecto de garantía procedimental que pueda equipararse a una denegación expresa reconocida legalmente. En estos casos el deber y la capacidad de resolver de la Administración subsisten íntegramente, sin vinculación alguna al sentido del silencio y a todo esto hay que recordar que en el procedimiento de inspección interna de la Administración se hace valer este deber de los responsables de la dependencia de la administración que quede constancia documental en los archivos de las resoluciones administrativas.

TEMA 30.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (I): INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO.

1.- LA RELACIÓN ADMINISTRACIÓN-CIUDADANO

1.1.- CONCEPTOS GENERALES

Tradicionalmente se ha utilizado el término “administrado” para referirse al sujeto destinatario del ejercicio de potestades administrativas (es decir, la persona que se sitúa en una relación jurídico-administrativa como contraparte de la Administración). Sin embargo, desde hace algún tiempo el concepto de administrado ha sido objeto de cierto rechazo debido a que sitúa al particular en una situación pasiva (administrado es alguien sobre el cual se administra, el que soporta la acción de administrar).

La problemática que plantea el término “administrado” puede centrarse en torno a dos ideas: por una parte, técnicamente la posición de los particulares frente a las Administraciones Públicas va mucho más allá de ser un mero administrado, pues como se verá es además titular de una posición activa (se tienen derechos, por ej.); y por otra, desde el punto de vista político, el término administrado contraría la idea de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Por esta razón -entre otras- la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las AA.PP. y del Procedimiento Administrativo Común, sustituyó el término administrado por el de «ciudadano», que de suyo conlleva la idea de sujeto de derechos frente al Estado. Sin embargo, cuando se utiliza el término ciudadano debe entenderse en sentido amplio, pues caso contrario se excluiría, por ej., a las personas jurídicas, que en el ámbito económico son las que presentan un mayor porcentaje de actuaciones y litigios frente a la Administración. No obstante, la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ha recuperado la denominación anterior: *Esta Ley constituye el primero de estos dos ejes, al establecer una regulación completa y sistemática de las relaciones «ad extra» entre las Administraciones y los administrados.*

Finalmente, para tener un panorama más amplio respecto a este planteamiento, no debe olvidarse que la misma Constitución utiliza el término administrado en el art. 149.1.18, cuando señala que corresponde al Estado establecer *“las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas”*. Este precepto habilitó al Gobierno para dictar la Ley 30/1992 primero, y 39/2015 después (complementada por la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público).

En definitiva, la adopción del término administrado, ciudadano o similares, no resulta de gran relevancia más allá del ámbito de la discusión doctrinal, siendo en todo caso, una opción de política legislativa.

1.2.- CLASES DE SITUACIONES

Para empezar, es importante tener claro que la distinción entre categorías de administrados es meramente dogmática (es decir, deriva de la doctrina), y la diferencia entre una y otra en muchos ámbitos puede ser problemática e imprecisa. Respecto a los administrados, se diferencian dos categorías, administrado simple y administrado cualificado:

TEMA 31.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO II: GARANTÍAS DEL PROCEDIMIENTO. INICIACIÓN, ORDENACIÓN, INSTRUCCIÓN Y FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO. LA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

1.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

1.1.- GARANTÍAS DEL PROCEDIMIENTO

Además del resto de derechos previstos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las AA.PP., los interesados en un procedimiento administrativo tienen los siguientes derechos:

a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.

Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.

b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.

c) A no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. En caso de que, excepcionalmente, deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste.

d) A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas.

e) A formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, 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) 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.

TEMA 32.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO III: TÉRMINOS Y PLAZOS.

1.- INTRODUCCIÓN

La Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece “una regulación completa y sistemática de las relaciones ad extra entre la Administración y los administrados” sin suponer un gran cambio de la regulación ya vigente ni representar, a la postre, una reforma sustancial, pues viene a integrar, con algunas modificaciones y cambios, gran parte del contenido de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, quedando ambas derogadas.

La Ley 39/2015 vuelve a retomar el tema de los plazos, esta vez con el espíritu de aproximar las reglas de cómputo en el ámbito judicial y en el administrativo.

La determinación de los plazos y el modo de computarlos deben configurarse de forma clara, sin ambigüedades, a fin de garantizar la seguridad jurídica y de forma tal que los operadores jurídicos y los ciudadanos sepan a qué atenerse. Una vez más, se ha aprovechado la reforma con el buen propósito de clarificar el sistema de cómputo haciendo mención expresa de cada uno de sus elementos, a saber, día inicial y día final del cómputo, así como de aquellos días que han de incluirse en el cómputo (días hábiles) y de los que quedan excluidos del mismo (días inhábiles).

Junto a este régimen de plazos tradicional, por conocido y más común, se establecen reglas de cómputo específicas para contar los plazos en los registros electrónicos, registros que con el tiempo se convertirán en el único medio para comunicarse con la Administración.

La declaración de los sábados como días inhábiles a efectos de cómputo constituye una de las principales novedades en la regulación de los términos y plazos en el procedimiento administrativo. Se consideran, pues, días inhábiles - excluyéndose del cómputo de los plazos señalados por días- los sábados, los domingos y los declarados festivos, equiparándose a los días inhábiles a los efectos procesales. Pero por otro lado, separándose de la legislación procesal, la Ley 39/2015 no considera inhábil el mes de agosto omitiendo, como sus predecesoras, cualquier referencia expresa a este mes.

Otra de las novedades introducidas en la regulación de los términos y plazos administrativos es el señalamiento del cómputo de plazos por horas. Se trata, sin duda alguna, de una cuestión que supone una innovación significativa en el régimen de plazos administrativos aun cuando su acogida se hace en términos discutibles. Sorprende así la amplitud con la que se prevé la regla declarando hábiles todas las horas del día, sin discriminar aquellas destinadas al descanso o al sueño, contrariamente a las previsiones de la normativa judicial que entienden por horas hábiles las que median desde las ocho de la mañana a las ocho de la tarde, salvo que para actuaciones concretas se disponga otra cosa.

En el cómputo de plazos mensuales y anuales se mantiene, en coherencia con la práctica procedimental administrativa, el régimen hasta ahora vigente resumido en la expresiva regla “de fecha a fecha”.

TEMA 33.- EL ACTO ADMINISTRATIVO (I): CONCEPTO Y CLASES. REQUISITOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

1.- CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

Puede definirse al acto administrativo como cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un órgano de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa. Y también, de una forma más breve, como acto jurídico realizado por la Administración con arreglo al Derecho Administrativo. O como toda declaración jurídica, unilateral y ejecutiva, en virtud de la cual la Administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas objetivas.

La Ley 39/2015 no da un concepto de acto administrativo, si bien el art. 34 da por sentada su existencia cuando manifiesta que *“Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido”,* añadiendo que *“El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos”.*

Establecido el concepto, se pueden señalar las siguientes características de los actos administrativos:

1ª.- El acto administrativo es un acto jurídico: consiste en una declaración, lo que excluye las actividades materiales de la Administración (actividades instrumentales como una llamada por teléfono, un requerimiento de documentación, el otorgamiento de un plazo, etc).

2ª.- La declaración puede ser de voluntad, de juicio, de conocimiento y de deseo:

-Entre las declaraciones de conocimiento se pueden citar los actos consultivos, los informes, los actos de intervención y fiscalización financiera, etc.

-Entre las declaraciones de conocimiento están los certificados, las anotaciones o registro de títulos, los levantamientos de actas, etc.

-Como declaraciones de deseo, las propuestas o peticiones de un órgano a otro.

3ª.- El acto administrativo ha de proceder de una Administración, lo que implica que no puedan ser considerados actos administrativos:

-Los actos políticos del Gobierno.

-Los actos jurídicos del interesado.

-Los actos de ejecución material dictados por el Poder Legislativo o Judicial.

-Los contratos o convenios, por derivar de un acuerdo de voluntades y no sólo de la Administración.

TEMA 34.- EL ACTO ADMINISTRATIVO (II): EFICACIA, NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN.

1.- EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1.1.- CONCEPTO

La eficacia es la capacidad de la Administración de llevar hasta el final, con todas sus consecuencias, la ejecución de un acto administrativo. Ahora bien, los actos administrativos que dicta la Administración no tienen por qué ser válidos, pueden haber incurrido en vicios que hagan que no le sean. Al ser eficaces desde la fecha en que son dictados, el administrado que observe la existencia de un vicio se verá obligado a impugnarlo, bien en vía administrativa o en vía contencioso-administrativa, según proceda.

En cuanto a la validez, un acto se considera válido cuando reúne todos los elementos exigidos por el ordenamiento jurídico.

Los vicios de invalidez se clasifican en nulos o anulables, entendiéndose también por la doctrina la existencia de una tercera categoría de actos inválidos denominados “irregulares”, todos los cuales se expondrán más adelante.

1.2.- PRESUNCIÓN DE VALIDEZ Y EFICACIA INMEDIATA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Estos dos caracteres predicables de los actos administrativos reflejan una vez más las potestades exorbitantes que se reconocen a la Administración Pública; los actos administrativos se presumen válidos y son eficaces desde el mismo momento de su producción. Su regulación fundamental se establece en los artículos 38 y 39 de la Ley 39/2015:

Art. 38.- Ejecutividad: “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley”.

Este artículo afirma el carácter ejecutivo del que gozan los actos administrativos. Es decir, la Administración no sólo tiene facultad para declarar unilateralmente una situación, derecho, etc., sino que al mismo tiempo se le reconoce la potestad de llevarla a cabo, de materializarla, incluso contra la voluntad del particular, por sus propios medios sin auxilio jurisdiccional (ejecutoriedad). Este es uno de los elementos que el Derecho Administrativo define como facultades exorbitantes de la Administración, cuando actúa ostentando potestades administrativas. Hay sin embargo una confusión muy habitual entre dos conceptos, nos referimos a los términos ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos. La ejecutividad del acto administrativo es la cualidad jurídica que todo acto tiene, de habilitar a la Administración para proceder a realizar los actos y operaciones necesarias que su ejecución comporta; equivale, por tanto, a la condición del acto como “título ejecutivo” a favor de la Administración; en tanto que la ejecutoriedad es solo la cualidad propia de algunos actos (los que imponen deberes positivos o negativos a terceros, cuando no los cumplan o resistan su cumplimiento, y presupone, por tanto, que el acto sea

TEMA 35.- EL ACTO ADMINISTRATIVO (III): EJECUCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN.

1.- EJECUCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Autotutela ejecutiva.- La autotutela ejecutiva es la facultad de la que dispone la Administración para el uso de su propia coacción, sin necesidad de recabar el apoyo de los Tribunales.

La autotutela ejecutiva puede referirse -y es lo normal- a la ejecución forzosa de los propios actos de la Administración, cuyos destinatarios se resistan al cumplimiento, constituyendo así el acto administrativo un título ejecutivo. Por ejemplo, si un particular presenta su autoliquidación tributaria por el IRPF y la Administración gira una liquidación paralela transcurrido el periodo voluntario de pago sin hacerlo efectivo, la Agencia Tributaria utilizará su propio sistema coactivo, la vía de apremio sin necesidad de acudir a los Tribunales para conseguir el cobro de la deuda. Normalmente, existe un previo acto administrativo para el que la Administración utiliza sus propios medios de coacción previstos en la Ley 39/2015.

Título.- 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.

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.

Ejecutoriedad.- Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo que:

- a) Se produzca la suspensión de la ejecución del acto.
- b) Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.
- c) Una disposición establezca lo contrario.
- d) Se necesite aprobación o autorización superior.

Cuando de una resolución administrativa, o de cualquier otra forma de finalización del procedimiento administrativo prevista en esta ley, nazca una obligación de pago derivada de una sanción pecuniaria, multa o cualquier otro derecho que haya de abonarse a la Hacienda pública, éste se efectuará preferentemente, salvo que se justifique la imposibilidad de hacerlo, utilizando alguno de los medios electrónicos siguientes:

TEMA 36.- EL ACTO ADMINISTRATIVO IV: NULIDAD Y ANULABILIDAD. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA.

1.- NULIDAD Y ANULABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Conceptos generales.- La afectación de la validez de los actos administrativos puede ser de dos tipos:

-Invalidez, se trata de un vicio tan importante que le impide la consideración de válido, y provoca la eliminación del acto una vez constatada la infracción, esto es, en el momento en que se destruya formalmente la presunción de validez de la que se beneficia el acto.

-Irregularidad: es un vicio de muy escaso de relieve y entidad que no conduce a la eliminación del acto administrativo.

Dentro de la invalidez existen diversos niveles, según la gravedad de la infracción del ordenamiento jurídico en que haya incurrido el acto. La invalidez más intensa o grave es la llamada nulidad radical, absoluta o de pleno Derecho; y la más leve la nulidad relativa, denominada más frecuentemente anulabilidad. La regla general es que cuando un acto incurre en algún vicio es anulable. Los supuestos de nulidad (y también las irregularidades) constituyen excepciones a la regla, y por tanto están expresamente previstos en el ordenamiento jurídico.

Nulidad de pleno derecho.- Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- c) Los que tengan un contenido imposible.
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.

TEMA 37.- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS: RECURSO DE ALZADA, RECURSO POTESTATIVO DE REPOSICIÓN Y RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.

1.- RECURSOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTO Y CLASES

Un recurso administrativo puede definirse como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter. Así, los recursos administrativos son actos del ciudadano mediante los que éste pide a la propia Administración la revocación o reforma de un acto administrativo (o de una disposición de carácter general de rango inferior a la Ley), en base a un título jurídico específico.

Junto a esta definición inicial de los recursos administrativos hay que recoger la existencia en nuestro sistema jurídico de un doble sistema de recursos, que reconoce a los destinatarios de los actos administrativos la posibilidad de impugnarlos ante la propia Administración que los dictó o ante los Tribunales de Justicia, en este caso ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Duplicidad de recursos, administrativos y jurisdiccionales, que constituyen en principio una doble garantía para los ciudadanos y que generalmente no tiene carácter alternativo sino acumulativo o sucesivo: el acto o disposición, unas veces puede otras debe, ser impugnado primero ante la propia Administración que lo dictó y sólo después, desestimada expresa o tácitamente aquella primera impugnación, puede plantearse una segunda ante los Tribunales contencioso-administrativos.

Así pues, los rasgos fundamentales de los recursos administrativos y que caracterizan en nuestro ordenamiento el sistema de recursos, son:

- Su finalidad impugnatoria de actos o disposiciones que se estimen contrarios a derecho.
- El papel de garantía de los ciudadanos frente a la Administración.
- Su concepción como trámite previo, unas veces potestativo, otras preceptivo o previo de la impugnación ante los Tribunales contencioso-administrativos.

2.- PRINCIPIOS GENERALES

Objeto y clases.- Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos 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, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en esta Ley.

La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento.

TEMA 38.- EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

INTRODUCCIÓN

Los procedimientos contencioso-administrativos están regulados por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

La regulación del procedimiento contencioso-administrativo ordinario se basa en el esquema de la legislación anterior a la Ley 29/1998 (Ley Reguladora de esta Jurisdicción de 1956). Sin embargo, las modificaciones son muy numerosas pues, por una parte, se han tenido muy en cuenta la experiencia práctica y las aportaciones doctrinales y, por otra, se han establecido normas especiales para diferentes tipos de recursos, que no precisan de un procedimiento especial. Basado en principios comunes y en un mismo esquema procesal, la Ley arbitra un procedimiento dúctil, que ofrece respuestas parcialmente distintas para cada supuesto. En todo momento se ha buscado conciliar las garantías de eficacia y celeridad del proceso con las de defensa de las partes.

Constituye una novedad importante la introducción de un procedimiento abreviado para determinadas materias de cuantía determinada limitada, basado en el principio de oralidad.

De los recursos especiales se trae al texto de la Ley Jurisdiccional la regulación del proceso especial en materia de derechos fundamentales, con el mismo carácter preferente y urgente que ya tiene y con importantes variaciones sobre la normativa vigente, cuyo carácter restrictivo ha conducido, en la práctica, a un importante deterioro de esta vía procesal. La más relevante novedad es el tratamiento del objeto del recurso -y, por tanto, de la sentencia de acuerdo con el fundamento común de los procesos contencioso-administrativos, esto es, contemplando la lesión de los derechos susceptibles de amparo desde la perspectiva de la conformidad de la actuación administrativa con el ordenamiento jurídico. La Ley pretende superar, por tanto, la rígida distinción entre legalidad ordinaria y derechos fundamentales, por entender que la protección del derecho fundamental o libertad pública no será factible, en muchos casos, si no se tiene en cuenta el desarrollo legal de los mismos.

El procedimiento de la cuestión de ilegalidad, que se inicia de oficio, aúna la garantía de defensa de las partes con la celeridad que le es inherente.

Por último, el procedimiento en caso de suspensión administrativa previa de acuerdos se adapta a los supuestos legales de suspensión previstos en la legislación vigente, al tiempo que establece las reglas que permiten su rápida tramitación.

1.- LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

En el orden contencioso-administrativo se resuelven las reclamaciones efectuadas por los ciudadanos o entidades frente a la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas, de los Ayuntamientos y demás organismos públicos.

TEMA 39.- PRINCIPIOS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.

1.- LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL: ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

La responsabilidad patrimonial de la Administración aparece de forma muy reciente en el Ordenamiento jurídico español. Por primera vez se hace una referencia a la responsabilidad patrimonial de la Administración en el Código Civil de 1889 en sus artículos 1902 y 1903. Sin embargo la redacción de este último artículo, actualmente modificada, reducía los casos sujetos a protección a aquellos que derivaban de daños producidos por mandatarios singulares, es decir, de aquellos que no pertenecían a la Administración Pública.

Tras lo mencionado anteriormente sí se realiza una regulación expresa de la responsabilidad patrimonial de la Administración en la fugaz Constitución republicana de 1931, en la que se consagra dicha responsabilidad pero que obtuvo desarrollo legal únicamente en el ámbito local.

Por tanto podemos ver cómo la legislación española al respecto apenas si había evolucionado, pues tenemos que esperarnos hasta mediados del siglo XX para poder observar de una forma más o menos clara, una regulación que verdaderamente comience a ser eficaz para servir de garantía del ciudadano frente a los daños recibidos por la Administración.

Esta regulación que se desarrolla a mediados del siglo ya pasado, se encuentra, en primer lugar, en una ley especial, la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, que en su artículo 405 ya instaura una responsabilidad directa o subsidiaria de los entes locales.

Sin embargo, se produce un cambio radical con la promulgación en el año 1954 de la Ley de Expropiación forzosa. Esta Ley incorpora al sistema de garantías patrimoniales la indemnización de los daños derivados de las actuaciones extracontractuales de los poderes públicos, o como dice el artículo 121 de esta misma ley, los daños causados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Esta Ley de expropiación forzosa junto a dos normativas más, su Reglamento de desarrollo y la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, cambiaron dentro de nuestro Ordenamiento jurídico administrativo, todo lo referido a la responsabilidad patrimonial de una forma clara y radical; lo que en un principio obtuvo como respuesta una resistencia en la doctrina y en los propios tribunales contencioso-administrativos, ya que éstos veían insólito que la Administración estuviera obligada a indemnizar todo tipo de daños patrimoniales.

Sin embargo con la Constitución se consagra el sistema vigente de la responsabilidad patrimonial, al establecer el art. 106.2 que 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. El artículo citado fue desarrollado por la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Título X, artículos 139 a 146), ley que ha su vez fue complementada en esta materia

TEMA 40.- PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.

1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

Por sanción se entiende en un sentido amplio un mal impuesto por el poder del Estado a un ciudadano como consecuencia de una conducta ilegal. En nuestro ordenamiento, tal como reconoce la Constitución, este mal puede ser impuesto tanto por el poder judicial como por el ejecutivo, a diferencia del sistema judicialista anglosajón que -basado en una estricta aplicación del principio de división de poderes- reserva a los jueces la imposición de toda clase de pena y castigos.

La Constitución reconoce la potestad sancionadora de la Administración en el art. 25, que al establecer el principio de legalidad en materia punitiva se refiere a la penal y a la administrativa cuando afirma que *“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento”*, añadiendo que *“La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad”*, lo que *a sensu contrario* significa que sí puede imponer otro tipo de sanciones (como una multa).

Consecuentemente con estos preceptos, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha confirmado la legitimidad de la potestad sancionadora de la Administración, entendiendo que no cabe duda de que, en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de los poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar en manos de la Administración. Pero un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso viable, por razones entre las que estarían la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia, como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en este tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor inmediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados.

Con el reconocimiento constitucional de la potestad sancionadora de la Administración, la Constitución se inscribe en el sistema que rige hoy en la Europa continental (con la particularidad de Francia, que cuenta con tribunales específicos para las sanciones administrativas), y que obedece fundamentalmente a razones organizativas y funcionales que difícilmente pueden solucionarse con otras alternativas.

Por otra parte, la coexistencia del poder punitivo judicial con la potestad sancionadora de la Administración como manifestación de su *ius puniendi* no significa en modo alguno equivalencia entre ellas, pues la Constitución veta a la Administración la posibilidad de imponer penas privativas de libertad, que solamente pueden hacerlo los jueces y tribunales. Además, mientras que la Constitución atribuye a las penas la finalidad de reeducación y reinserción social, las sanciones administrativas buscan una finalidad represiva más pragmática de restablecer el orden jurídico infringido.