

LECCION 6. EL ADMINISTRADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

INTRODUCCIÓN

Una vez descrito el sistema normativo y el conjunto de normas, escritas o no, que lo integran, vamos a referirnos a los sujetos destinatarios de esas normas: la **Administración Pública**, como persona jurídica integrada por un conjunto de órganos y, los destinatarios por lo general de la acción administrativa o **administrados** que entran en contacto con ella a través de la relación jurídico-administrativa.

Como es sabido, el hombre, como ser social, se relaciona con los demás y al Derecho corresponde la función de organizar jurídicamente la vida social, regulando esas relaciones y las situaciones en las que las personas se encuentran, convirtiendo esa relación social en relación jurídica y, en consecuencia, derivando para los sujetos que intervienen en ella efectos jurídicos, esto es derechos o facultades y obligaciones. En consecuencia, **en toda relación jurídica**, existen **situaciones de poder** (o facultad de exigir algo a otro) y **de deber** (u obligación de cumplir lo que el otro exige); lógicamente según sea la rama del Derecho que regula esa relación, estaremos en presencia de una relación laboral, civil, etc.; si la regula el Derecho Administrativo, será una relación jurídico-administrativa. **La relación jurídico-administrativa**, será pues, una modalidad de relación jurídica **regulada por el Ordenamiento administrativo y en la que interviene una Administración Pública**.

De ahí que, para que exista, es preciso que al menos uno de los **sujetos** de la relación sea una **A.P.** y esté regulada por el **Derecho Administrativo**, que, como sabemos, otorga a ésta una posición de supremacía o privilegio con respecto a los demás, en razón de los fines públicos que persigue. Se excluyen por tanto de esta modalidad de r.j., aquéllas en las que **no interviene la A.P.**, o en las que, aun interviniendo, **se somete a otras ramas del Derecho** (civil, mercantil, laboral), ya que en estos casos, pierde esa posición jurídica de supremacía que le otorga el ordenamiento administrativo.

En ella, como en toda relación jurídica, existen **varios sujetos**, uno **activo**, titular del derecho subjetivo que la relación contiene y un **sujeto pasivo**, obligado a realizar la conducta o prestación que satisfaga el derecho del otro. Lo normal es que en la relación jurídico-administrativa los sujetos intervinientes sean la A.P. y los administrados, y que aquélla adopte la posición de **sujeto activo**, y el administrado la de sujeto pasivo, si bien no ocurre siempre así, ya que, hoy, la existencia de diversas Administraciones Públicas, aboca a las llamadas **relaciones interadministrativas**, entre dos o más A.P. (p. ej., entre el Estado y una entidad local), que pueden entablar relaciones en posición de igualdad (de coordinación, de cooperación) o, excepcionalmente, en posición de supra y subordinación (de tutela administrativa); pero, además, también la A.P. adopta a veces la posición de **sujeto pasivo**, como ocurre en las llamadas relaciones **complejas** en las que se derivan derechos y obligaciones para ambos sujetos intervinientes en la relación (p.ej., en la relación funcional); incluso, a veces, la A.P., adopta **exclusivamente** la posición de sujeto pasivo, como ocurre en los supuestos en los está obligada a indemnizar como consecuencia de las lesiones producidas a los administrados como consecuencia de su actuación (art.106.2 CE y 139 y ss. LRJPAC).

1. CONCEPTO Y CLASES DE ADMINISTRADO. CAPACIDAD Y REPRESENTACIÓN

Como hemos visto, salvo en las denominadas relaciones interadministrativas, en la relación jurídico-administrativa, interviene la A.P. y un **administrado**, vocablo éste de origen moderno y de uso aceptado por la doctrina, la legislación administrativa e incluso constitucional (art.149.1.18, CE), si bien a veces se utiliza como término sinónimo el de **particular** (art.106.2 CE) o el de **ciudadano** (art. 105.CE y 35 LRJPAC). Con todo, cuando el ciudadano pasa a entablar relaciones concretas con la A.P. en un procedimiento administrativo, el legislador utiliza el concepto de **interesado**.

En términos muy simples, podemos definir el administrado **como cualquier persona, física o jurídica que se relaciona con la Administración Pública en base al Derecho Administrativo y no al Derecho común**. Al respecto, la doctrina matiza esta definición, atendiendo a la clásica distinción, importada de la doctrina alemana, que distingue dos tipos de administrado, **simple o cualificado**, según se encuentre éste respecto a la A.P. en una relación de sujeción general o especial.

La posición de **administrado simple** se refiere a **cualquier persona**, a toda persona física o jurídica que potencialmente, puede vincularse a la Administración como consecuencia de los actos o disposiciones emanados de ésta en el ejercicio de las potestades (expropiatoria, sancionadora...) que el ordenamiento administrativo le atribuye para cumplir sus fines de interés público.

A diferencia del administrado simple, que se sitúa en una “**relación general de sujeción**” la figura de administrado **cualificado**, alude a aquél que mantiene una relación especial de dependencia frente a la Administración (condición ésta que no afecta al común de ciudadanos, sino sólo a aquéllos que entran en la órbita de esa situación especial, el preso, el estudiante, el usuario de un servicio público) entablándose así una “**relación especial de sujeción**” que, con base en la Ley, puede originarse por un acto o un contrato administrativo (concesión de servicio público), o bien, en supuestos concretos, directamente de la ley (deber de denuncia que impone la L. Enj. Criminal).

Si, como hemos dicho, el administrado no sólo puede ser sujeto pasivo de la acción administrativa, sino que también disfruta de situaciones activas frente a la A.P., tendremos que concluir que también posee **capacidad jurídica** de derecho público (aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones jurídico-administrativas) y **de obrar** (aptitud para hacerlos efectivos). En el Derecho administrativo, sobre la base de la regulación establecida en el Derecho civil la **capacidad de obrar del administrado** tiene ciertas **peculiaridades**, ya que si **por una parte** se produce una **ampliación** de la misma, al extenderse a personas, que como los menores de edad, la tienen restringida en el ordenamiento civil (vid. al respecto el art. **30 LRJPAC** (así como el art. 18 LJCA, en cuanto a la capacidad procesal, y el art. 42 LGT), **por otra parte**, la normativa administrativa, por concretas razones de interés público, regula diversas **circunstancias modificativas** de la capacidad de obrar del administrado, de entre las que destacamos algunas como: la **nacionalidad** (para ejercer el derecho al sufragio o acceder a la función pública); la **vecindad administrativa** (que limita el ejercicio de derechos políticos en cada entidad territorial o el uso de determinados servicios, como las tarjetas de aparcamiento); la **edad** (para ingresar o jubilarse en la función pública); la **enfermedad** (que puede impedir el ingreso en la función pública o eximir del cumplimiento de ciertos deberes, o permitir obtener el derecho a determinadas prestaciones); los **antecedentes penales de condena** y, en ocasiones el

procesamiento penal (para ingreso y continuidad en la función pública, para contratar con la Administración), etc.

Pero, además de capacidad jurídica y de obrar, **cualquier ciudadano** no puede ser parte en un procedimiento administrativo, puesto que es necesario estar **legitimado** para actuar en el mismo. En consecuencia, salvo los escasos supuestos de **acción popular o pública** previstos en nuestro Derecho, que permite a cualquier ciudadano intervenir en un procedimiento o en un proceso por ser titular de un interés simple (p. ej., en materia de urbanismo, cualquier ciudadano puede recurrir el trazado de una vía pública que viole el plan de ordenación de la ciudad o contra la construcción de unas casas con más altura de la permitida) es necesario tener una determinada **cualificación** personal y objetiva para intervenir en un procedimiento administrativo, cual es la de ostentar la condición de **interesado (art.31 LRJPAC)**, bien activa (art. 31. 1.a) o pasivamente (art. 31.1.b y c).

Interesados activos en un procedimiento administrativo son aquéllos que lo promueven como titulares de **derechos o intereses legítimos**, individuales o colectivos (p.ej. el propietario de un inmueble que promueve un procedimiento de declaración de ruina para expulsar a los arrendatarios, construir uno nuevo y conseguir mayor rentabilidad). Por su parte, pueden ser **interesados pasivos** los que, sin haber iniciado el procedimiento ostentan **derechos** que pueden resultar directamente afectados por la decisión que en el mismo se adopte (en el caso anterior, los titulares del contrato de arrendamiento, cuyos derechos quedarán afectados, incluso extinguidos), así como aquéllas personas cuyos **intereses legítimos**, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución que se adopte y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído la resolución definitiva.

Respecto a éstos, con independencia de que los interesados puedan promover o personarse a iniciativa propia en los procedimientos administrativos, la A.P., está obligada a comunicar a los titulares de derechos o intereses legítimos directos la tramitación de todo procedimiento que les afecte y cuya identificación resulte del expediente (**art. 34**), pasando a tener la condición de interesados si se personan en el procedimiento.

Finalmente, no es necesario que en el procedimiento administrativo se actúe por medio de abogado, procurador o representante; no se precisa, pues, lo que en el proceso judicial se denomina **postulación**. El interesado con capacidad de obrar puede actuar ante la A.P., bien por sí mismo, **personalmente**, o a través de **representante**, quien con arreglo a la ley puede ser cualquier persona con capacidad de obrar. En el supuesto de que exista **representación**, por lo general —para actos y gestiones de mero trámite (art.32.3 LRJPAC)— no se requiere **acreditarla** formalmente, sino que basta con que el interesado designe a la persona que lo represente; ahora bien, **excepcionalmente**, debe acreditarse la representación para formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos, en nombre de otra persona, aunque la falta de acreditación es subsanable (art. 32.4). En estos casos, la Ley (art.32.3) requiere que el poder de representación se acredite por “cualquier medio válido en Derecho”, bien por escrito (p.ej. documento público o privado) o por simple comparecencia personal ante el funcionario público encargado de tramitar el expediente (poder *apud acta*).

2.-DERECHOS Y DEBERES

El administrado puede ser titular frente a la Administración de situaciones activas o de poder y pasivas o de deber según que amplíen o aminoren su esfera jurídica. Dentro de las primeras y siguiendo la clasificación de la doctrina más

cualificada –GARCÍA DE ENTERRÍA Y T.R FERNÁNDEZ- se distinguen, las **potestades, los derechos subjetivos y los intereses legítimos**; y dentro de las segundas, **las sujeciones, los deberes y las obligaciones**.

A) **Situaciones jurídicas de carácter activo**

La figura de la **potestad** no es exclusiva de la A.P., sino que también el administrado es titular de ciertos poderes genéricos derivados directamente del ordenamiento. Supone pues, una situación de ventaja o favorable de carácter abstracto que se atribuye directamente a los administrados y que coloca a la A.P. en una posición también genérica de sujeción, esto es obligada a soportar las consecuencias, favorables o desfavorables de su ejercicio. Ejemplo típico es la posibilidad que tiene el administrado de poner en marcha el aparato de la justicia frente a la A.P. (arts. 24 y 106.1 CE), pues a nadie le está vedado acudir ante los Tribunales en solicitud de cualquier pretensión; también la potestad que atribuye la legislación local a los vecinos para exigir a la Administración local la prestación de los servicios mínimos obligatorios (art. 18.1.g, en relación con el 26.1 LBRL).

Por el contrario, el **derecho subjetivo** supone el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, frente a la Administración, nacida de la Constitución, de las normas o como consecuencia de una concreta relación jurídica y que el administrado puede hacer valer ante aquélla, contando con la protección de los Tribunales.

En relación con su **contenido** los derechos del administrado se clasifican en dos grandes grupos: por una parte, los derechos de **contenido patrimonial** surgidos de obligaciones (derechos del contratista con la Administración, del funcionario público respecto a sus retribuciones) o de carácter real (surgidos como consecuencia de relaciones jurídicas que versan sobre bienes materiales o cosas, como el derecho a la indemnización por expropiación de un terreno, o el derecho a la explotación de una concesión minera), y, por otra, los **derechos de libertad**, contenidos en la Constitución y que se encuadran en los llamados **derechos fundamentales** y otros derechos constitucionales (arts. 14 a 38 CE), comprensivos de los derechos de libertad individual (de conciencia, de residencia, de circulación, etc), los derechos políticos, que facultan al ciudadano a participar en los asuntos públicos (art. 23 CE), y, finalmente, los denominados **derechos socio-económicos**, característicos del Estado social (arts.39 a 52 CE). Derechos reconocidos constitucionalmente pero con diferente alcance en su grado de protección jurídica, como veremos.

Junto a las anteriores situaciones jurídicas activas de los administrados, los denominados **intereses legítimos** constituyen una situación que se produce por efecto reflejo de una norma que, dirigida a proteger de modo inmediato el interés público, también indirectamente protege intereses propios del administrado. Esto es, si un derecho subjetivo surge de una norma o de un acto administrativo, **directamente** dirigido a proteger o crear una situación de beneficio para un administrado, el titular de un interés legítimo será aquél que de la aplicación de la norma dirigida al interés general, surgirá **indirectamente** una situación de ventaja o beneficio, protegida igualmente por el ordenamiento jurídico, y permitiendo por tanto a su titular, en caso de lesión ilegal por la Administración, reaccionar frente a ella y acudir a los Tribunales.(P.ej., convocatoria de oposiciones; existe interés general para cubrir la plaza que coincide con el interés particular de los aspirantes a obtenerla y a que el procedimiento de selección se ajuste a la legalidad; si no es así, cabe el recurso pertinente para restablecer la legalidad y la situación jurídica lesionada (GARCÍA DE ENTERRÍA ha reconducido los “intereses legítimos” al concepto de derecho subjetivo,

con la denominación de derecho reaccional o impugnatorio, como situación jurídica que, de prosperar, originaría un beneficio jurídico para el actor).

Por el contrario, los **simples intereses**, son situaciones que se presumen en todo administrado, “interesado” en el funcionamiento debido de la A.P., pero que no permiten su intervención en un procedimiento administrativo ni la interposición de recursos, salvo en los supuestos en los que expresamente lo permita el ordenamiento jurídico (en el supuesto, por ejemplo de trámites de información pública que permiten la participación ciudadana en el procedimiento, o, para recurrir actos administrativos, atribuyendo la denominada “acción popular”, no abierta a los extranjeros, a tenor de lo dispuesto en el art. 19.1 LOPJ).

B) Situaciones de carácter pasivo

Como contrapunto a las anteriores, las situaciones jurídicas que suponen una posición desfavorable o de gravamen para el administrado son las ss.:

La **sujeción**, situación jurídica abstracta, de carácter genérico, que implica la sumisión del **administrado simple** respecto a la A.P. y la posibilidad de soportar el ejercicio de sus potestades. Se corresponde con la atribución de potestades a la A.P. por el ordenamiento jurídico, e implica una **situación general de sujeción** frente a su posible ejercicio. Se trata, en expresión de GIANNINI, de una “situación pasiva de inercia”.

A diferencia de la sujeción –posición abstracta del administrado para soportar el ejercicio sobre su situación jurídica de una potestad administrativa- el **deber y la obligación** implican comportamientos concretos del administrado positivos o negativos. Ahora bien, son situaciones distintas, puesto que mientras el **deber** tiene carácter genérico, con origen en la Constitución o en la Ley (el deber, impuesto constitucionalmente –art.31- de contribuir a los gastos públicos), la **obligación** constituye una aplicación del deber genérico, con origen en una relación jurídica entre la A.P. y el administrado (acto administrativo de liquidación de un impuesto en concreto).

Conectado con estas situaciones pasivas del administrado, como consecuencia del incumplimiento de un deber o de una obligación impuesta directamente por una norma o por un acto administrativo, surge la **responsabilidad administrativa** del mismo que, con independencia de la posible responsabilidad civil o penal, se traduce en los siguientes efectos:

-En la posibilidad de que la A.P. imponga el **cumplimiento forzoso** del contenido del deber o la obligación incumplida. Como sabemos, si el destinatario de un acto administrativo, no realiza o cumpla de modo voluntario lo dispuesto en el mismo, la Administración puede utilizar los **medios de ejecución forzosa** previstos en los arts. 96 y ss. LRJPAC.

- En que, como consecuencia de la comisión de una **infracción administrativa**, la A.P. ejerza la potestad sancionadora con el consiguiente efecto represivo sancionador, a fin de corregir la trasgresión cometida. Ello sin perjuicio de la posible exigencia de la correspondiente **indemnización** por los daños y perjuicios ocasionados por su conducta.

C) Derechos y deberes de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración

Al margen de los derechos reconocidos en la Constitución y las leyes, y los que derivan de concretas relaciones jurídicas, la **LRJPAC** ha venido a reconocer un catálogo de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las A.P., aunque limitados al ámbito del procedimiento administrativo (derechos que cabe catalogar, pues, como de **procedimentales**) cuyo regulación, con carácter de básica, responde a la exigencia constitucional de garantizar a los administrados un tratamiento **común** ante las AAPP (art. 149.1.18 CE), y que son los ss:

a) Derecho a obtener información administrativa

Comprensivo tanto del derecho (de los interesados) a conocer en cualquier momento el estado de tramitación de los expedientes y el de obtener copias de los documentos contenidos en ellos (**art. 35 aptdo. a**), como el de obtener información sobre los requisitos que impone la legislación para las actuaciones o solicitudes que se pretendan (**aptdo. g**).

b) Derecho a conocer la identidad de los servidores públicos y a obtener un trato correcto

Se atribuye también a los administrados el derecho a conocer la identidad de la autoridad y del personal administrativo encargado de la tramitación y resolución del expediente (**aptdo. b**), a efectos de, en su caso, exigir la responsabilidad de los mismos por defectos en la tramitación (vid. **art. 41**). Asimismo, se requiere del personal al servicio de la A.P. el tratar a los administrados con el debido “respeto y deferencia”, a fin de facilitarles “el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones”(aptdo. i).

c) Derechos de presentación de documentos y alegaciones a la Administración

Que incluye el derecho a obtener copia de los documentos que presenten (**aptdo. c**); (copia que ha de presentar el interesado junto al original, para que, sellada, le sea devuelta, como acreditación de su presentación), así como a no presentar documentos que ya obren en poder de la administración actuante, o no sean exigibles por la normativa aplicable (**aptdo. f**).

d) Derecho a elegir la lengua -castellana o cooficial- en las CCAA plurilingües

A estos efectos, el reconocimiento constitucional de la cooficialidad de otras lenguas junto al castellano –lengua oficial del Estado (**art. 3 CE**)- en aquellas CCAA en que esta realidad existe, permite que los ciudadanos se relacionen con su administración autonómica, con la estatal o la local en castellano o en la lengua cooficial. La Ley reconoce este derecho (**aptdo. d**) y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el **art. 36**, parte como principio general de la posibilidad de que los ciudadanos utilicen la lengua que deseen, con dos excepciones:

- En el caso de que concurren varios interesados en un procedimiento administrativo tramitado por la Administración periférica del Estado en ese territorio, y exista discrepancia entre ellos en la utilización de la lengua, las actuaciones se tramitarán en **castellano**, sin perjuicio de que se utilice la lengua elegida por los interesados en los documentos que requieran (36. 1).

- Se reconoce, por otra parte, la posibilidad de que se utilice la lengua vernácula conforme a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente, en las

actuaciones de la administración autonómica y local, requiriéndose la traducción al castellano de los documentos que surtan efectos fuera del territorio autonómico y los dirigidos a los interesados que así lo soliciten (art. 36.2). Asimismo, se requiere la traducción al castellano, cuando un expediente se tramite en lengua vernácula, pero tenga que surtir efectos fuera del territorio de una CCAA. (36.3).

e) Derecho de acceso a archivos y registros administrativos

Con base en el art. 105.b CE, que desarrollan los arts. **35.h. y 37 LRJPAC**, se reconoce este derecho a los ciudadanos en general, pero sólo respecto a los expedientes terminados en la fecha de solicitud del acceso y con las limitaciones que resultan del derecho a la intimidad personal (art. 37. 2 y 3) y exclusión de los relativos a materias políticas, defensa y seguridad del Estado...(37.5), sin perjuicio de las limitaciones impuestas en la legislación sectorial en determinadas materias (secretos oficiales, sanidad, registro civil de penados...apdo. 6).

Frente a este largo listado de derechos del ciudadano en sus relaciones con la A.P., la LRJPAC sólo enumera el **deber** de colaborar con ésta facilitando informes, inspecciones y otros actos de investigación previstos en la Ley, y, la identificación, si la conocen, de cualquier otro interesado que no haya comparecido en el procedimiento (art.39). Se trata también de deberes solamente relacionados con el procedimiento administrativo. Sin embargo, es evidente que los deberes de los administrados son muchos más amplios y vienen regulados en la Constitución y las leyes, acarreado su incumplimiento, como hemos visto (*supra*) la consiguiente **responsabilidad**.

3. LA PLURALIDAD DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y SU PERSONIFICACIÓN

La idea de atribuir personalidad jurídica a la Administración no es nueva; surge con la consagración por el constitucionalismo del Estado de Derecho y el consiguiente planteamiento doctrinal de cómo controlar la sumisión del ejercicio del poder al Derecho ante los Tribunales que, en un principio, por influencia de la doctrina alemana, se consigue atribuyendo personalidad jurídica al Estado y evolutivamente, da lugar a diversas concepciones, entre ellas la subjetivista que configura a la A.P. como **persona jurídica**, como "**organización personificada de carácter instrumental al servicio de los fines del Estado**", y, como tal, centro de imputación de normas y de relaciones jurídicas, responsable de sus actuaciones, que puede comparecer ante los Tribunales, demandar y ser demandada, y, en su caso, ser condenada por sentencia.

Ahora bien, como vimos en otro capítulo, en los Estados unitarios siempre se ha reconocido una cierta descentralización política o administrativa, atribuyendo el ejercicio de ciertas funciones públicas a otras organizaciones; ejemplo de la primera es la que se reconoce desde la configuración del Estado Moderno a los **entes locales** que, con una organización distinta a la del Estado, van a gozar de un cierto margen de autonomía para gestionar sus intereses, en los términos que analizaremos más adelante; de la segunda, el **reconocimiento de las Regiones**, cuya organización es similar a la del Estado (respondiendo por tanto, aunque imperfectamente, al principio de división de poderes) y adecuándose su Administración a las características propias de la Administración del Estado. En suma, **la estructura descentralizada del Estado** supone la existencia de una pluralidad de Administraciones públicas personificadas que se relacionan en nuestro Derecho positivo en el art. **2 de la LRJPAC y en el art. 1.2, de la LJCA**, en este caso, a efectos de control jurisdiccional. Todas ellas dotadas de personalidad jurídica "única" para el cumplimiento de sus fines (vid. art.3.4 LRJPAC), lo que implica que los distintos órganos que la integran carecen de ella. De

ahí que cada una de esas Administraciones personificadas —y no los órganos en que se descomponen— sean las titulares de derechos y obligaciones, de potestades, responsables de sus actuaciones y, en suma, las que se relacionan jurídicamente con personas físicas o jurídicas.

CLASES DE PERSONAS JURÍDICO-PÚBLICAS

De esa variedad de Administraciones públicas a que se refiere la LJCA, la Administración general del Estado, la de las CCAA y las entidades locales tienen personalidad jurídica "**originaria**", esto es, atribuida expresa o implícitamente por la propia Constitución (arts. 103.2, 154, 137, 140, 141, 152.1, 153.c y 154) , y, por supuesto en su normativa específica (art.2.2, de la LOFAGE, legislación autonómica, art. 3.1 y concordantes de la LBRL) .Y ello, porque se trata de entes públicos que cuentan con una **base poblacional** situada en un determinado **territorio** --nacional, regional o local-- y con unos **intereses públicos** propios de la respectiva comunidad, cuya satisfacción corre a cargo de una organización administrativa también propia y personificada. Se trata según una ya clásica distinción doctrinal de Administraciones Públicas "**territoriales**".

Distintas de éstas, por tanto Administraciones Públicas "**no territoriales**", son las **Corporaciones y las Instituciones**, dotadas, también de personalidad jurídica pero de carácter "**derivado**", ya que su atribución viene conferida en sus normas reguladoras.

Las primeras se caracterizan por lo siguiente:

1) Tienen atribuidas y ejercen **competencias de carácter general** sobre un determinado territorio, y, por tanto sobre la población que reside en él (un Ayuntamiento sobre la población que reside en el término municipal).

2) De ahí que atiendan a la **pluralidad de fines públicos** de la comunidad que administran.

3) En consecuencia, tienen atribuidas la **totalidad de potestades públicas** propias de las Administraciones públicas, y por tanto ejercen una supremacía general sobre la población situada en el correspondiente territorio que, en contrapartida, se encuentra en una "**situación general de sujeción**".

4) Finalmente, en el **aspecto organizativo** hay que destacar ciertas particularidades entre unas y otras. Así, como se ha dicho, mientras que la Administración del Estado y la de las CCAA, se configuran en aplicación del principio de división de poderes - que diferencia Legislativo de Ejecutivo y, subordinado a éste, la Administración - como Administraciones de carácter **burocrático y no representativo**, los entes locales (básicamente, municipio, provincia e isla), se articulan de acuerdo con el principio **democrático o representativo**, puesto que sus órganos básicos de gobierno y administración son elegidos democráticamente.

Por el contrario, las Instituciones y Corporaciones públicas, que constituyen las **Administraciones no territoriales**, cumplen fines **específicos** - no generales- y carecen de **población subordinada** por vínculos de sujeción general, teniendo **prerrogativas limitadas**. Las Administraciones Institucionales tienen un origen **fundacional**. Las crean las Administraciones territoriales para ejercer parte de sus competencias, por lo que se mantienen vinculadas a la Administración matriz a través de una especial relación que implica la intervención en su organización y actuación.

Sus fines vienen determinados en sus normas de creación. Ejemplo paradigmático de las mismas lo constituyen los **Organismos Autónomos** (vid la LOFAGE, arts. 45 a 52, y, en el ámbito local, el art.85.3.b, de la LBRL) que, dotados de **personalidad jurídica**, gestionan en régimen de **descentralización funcional** determinados servicios públicos con relativa autonomía, ya que dependiendo --aunque no jerárquicamente-- del ente matriz, ejercen funciones meramente ejecutivas o de gestión del servicio en el marco de las directrices fijadas por el mismo, al que se hallan vinculados por una relación de "tutela" administrativa (vid. art. 1.2.d, de la LJCA) .

Sustancialmente distintas son las **Entidades Corporativas de base privada**, que tienen carácter **asociativo** por estar integradas por un conjunto de personas para la defensa de intereses profesionales o económicos propios, lo que no impide que ejerzan también **determinadas funciones públicas**. Se caracterizan por notas contrarias a las anteriores: persiguen **intereses propios** de la comunidad a la que sirven, bien profesionales ("Colegios profesionales" --de Médicos, Abogados--a que se refiere el art. 36 CE) , bien económicos (art. 52 CE; p.ej ., las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, las Comunidades de Regantes, las Cofradías de Pescadores) ; su organización tiene carácter **representativo** (para ambos grupos la Constitución determina que su estructura y funcionamiento han de ser democráticos) y cuentan con medios personales y materiales propios para cumplir sus fines.

Aunque legalmente estos entes son calificados como Corporaciones públicas o de Derecho Público, de constitución y asociación obligatoria – que las diferencia de sindicatos y asociaciones- lo cierto es que fundamentalmente gestionan y defienden intereses de carácter privado, esto es, ejerciendo funciones propias de prestación de servicios a sus miembros y de representación y defensa de sus intereses si bien, realizan también ciertas funciones administrativas atribuidas por Ley o bien delegadas bajo control por una Administración territorial, lo que posibilita el control en vía contencioso administrativa de los actos emanados por estos entes corporativos en el ejercicio de las mismas.

4. CAPACIDAD JURÍDICA DE DERECHO PÚBLICO Y DE DERECHO PRIVADO

Como a todo sujeto de derecho, la atribución de personalidad jurídica a las diversas A.P. implica **capacidad jurídica y capacidad de obrar** y, aunque la A.P. se mueve por lo general en el ámbito de relaciones públicas reguladas por el Derecho Administrativo —como se sabe, el Derecho común de las A.P.— también actúa a veces sometida a normas de Derecho privado, por lo que, si bien la atribución de personalidad a los sujetos igual que la capacidad es única, cabe admitir la distinción entre capacidad de Derecho público y de Derecho privado para determinar las distintas posiciones jurídicas que la A.P. adopta según actúe conforme a una u otras ramas del Ordenamiento jurídico.

a) La capacidad de Derecho Público es la aptitud o posibilidad que tiene la A.P. de actuar en Derecho en virtud de las **potestades y competencias** que el Ordenamiento jurídico administrativo le atribuye; potestades y competencias condicionadas y limitadas siempre por el principio de legalidad y con **ámbito y alcance diferente** según se trate de **Administraciones territoriales o no territoriales**, ya que mientras las primeras tienen competencia **general** para realizar la pluralidad de fines públicos de la comunidad que administran, las "no territoriales"- se sujetan al principio de "**especialidad**", por lo que la atribución de potestades y competencias se verá limitada a la realización de los fines públicos que la legislación específica determine (vid. art.44.1 de la LOFAGE) , limitación que se extiende al

control o "**tutela**" de los entes territoriales de quien dependen; de ahí que se las califique de entes públicos "**menores**".

b) La capacidad de Derecho privado permite a las A.P. ser sujetos de relaciones reguladas por el mismo para poder satisfacer los fines de interés público que persigue; capacidad que, como la de cualquier persona jurídica se refiere al orden patrimonial y procesal, pudiendo pues, "**adquirir y poseer bienes de todas clases, contraer obligaciones y ejercer acciones civiles y procesales**" (art. 38 del Código civil).

Pero esta capacidad de Derecho privado de la Administración tiene limitaciones, puesto que si la capacidad jurídica y de obrar de los particulares les permite actuar libremente en virtud del **principio de autonomía de la voluntad** y, en consecuencia, realizar todo lo que la ley no prohíba (principio de **vinculación negativa**), por el contrario, la actuación de la A.P. está siempre condicionada a los intereses generales y a determinadas normas de Derecho Administrativo, como son las reguladoras de la **competencia** administrativa - del ente y del órgano administrativo que la tienen atribuida- y del **procedimiento** a seguir por éstos para satisfacer aquéllos intereses.

5. LA SUPREMACÍA JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA ATRIBUCIÓN LEGAL DE POTESTADES

Como sabemos, el Estado de Derecho consagra el fundamental **principio de legalidad**, que entraña el sometimiento de todos los poderes, y por ende, de la Administración a la Ley sin poder realizar ningún tipo de actuación que no le atribuya ésta expresamente. Así pues, el ejecutivo y la A.P. se encuentran **limitados y condicionados** en su actuación por la Ley.

Con todo, hay que considerar que la A.P. no puede ser una mera ejecutora de la Ley, ni que los poderes que ésta le atribuye hayan de venir perfectamente detallados, esto es, especificando todas las posibilidades de actuación administrativa (**poderes reglados y específicos**) ya que, a veces, se le atribuyen legalmente poderes que en algunos aspectos permiten cierto margen de discrecionalidad o bien le vienen asignados de manera implícita o "inherente", lo que le permite ejercer las potestades que se consideren "**necesarias y proporcionadas**" con la consecución de los fines generales que la Ley le encomienda, incluso mediante la autoatribución de las mismas por vía reglamentaria .

CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS

Podemos definir las potestades administrativas como **conjunto de poderes que la Ley atribuye directamente a la A.P. para realizar fines de interés público o general**, poderes regulados por el Derecho administrativo que, como se sabe, sitúan a la A.P. en posición de privilegio que la facultan para incidir unilateralmente en las situaciones jurídicas de los administrados.

Por cuanto estas potestades se vinculan al principio de legalidad, al venir atribuidas y reguladas por la Ley, se configuran como poderes **jurídicos** de carácter abstracto a los que se someten los administrados, situados frente a ellos en **posición general de sujeción**.

Se caracterizan además porque constituyen un tipo de las denominadas por la doctrina "**potestades-función**", ya que su atribución viene conferida a la A.P. no para ejercerlas en beneficio o interés propio, sino en interés de la comunidad a la que sirve. Consecuencia de ello es la obligatoriedad de su ejercicio, así como su **irrenunciabilidad e imprescriptibilidad**.

Finalmente, la situación de primacía de la A.P. que implica la atribución de potestades, posibilita que ésta pueda imponer a los administrados, incluso en contra de su voluntad, esto es, **unilateralmente**, la constitución, modificación o extinción de situaciones jurídicas, mediante normas y actos administrativos.

CLASIFICACIÓN

De la variada relación de potestades atribuidas a la A.P. (vid. **art. 4 LBRL**), haremos referencia a las que, en resumen, cita la doctrina: reglamentaria, de mando o coercitiva, de control, sancionadora y arbitral, (remitiéndonos por lo que hace a la primera a lo visto en la lección anterior).

- La potestad de **mando o coercitiva** es la que faculta a la A.P. para dictar actos jurídicos concretos (órdenes o mandatos imperativos) que imponen determinados deberes a los administrados, así como para obligar a su ejecución o cumplimiento (recordemos en este punto los principios de **autotutela declarativa y ejecutiva**). El contenido de estos actos es tan variado como variado es el conjunto de materias objeto de la actividad administrativa (orden público, sanidad, urbanismo, obras públicas, montes...) y su posible ámbito de aplicación se extiende a todos los administrados, pudiendo dirigirse tanto a una persona en concreto como a varias (orden de disolución de una manifestación, orden de vacunación general) .

- La potestad de **control** faculta a la A.P. para vigilar la actuación de los administrados a fin de que ésta se adecue al ordenamiento jurídico. Se lleva a cabo no sólo mediante actividades **preventivas** (solicitud previa de licencias o autorizaciones a fin de comprobar si se reúnen los requisitos exigidos legalmente; comunicación previa de ciertos actos como una manifestación...), sino también de carácter **material** de vigilancia del cumplimiento de las leyes (control de la policía de tráfico). Lógicamente, el ejercicio de esta potestad de control afecta, como el de cualquier otra, no sólo al ámbito **externo** de la A.P. sino también al **interno**, ya que el principio de jerarquía administrativa entre los órganos administrativos, faculta a los órganos superiores para supervisar la actuación de los inferiores o subordinados. Incluso, en el ámbito de las relaciones **interadministrativas**, la legislación contiene supuestos de control o "tutela" administrativa, de una A.P. sobre otras (vid. **art.56 LBRL**).

- La potestad **sancionadora** es la facultad que tiene la A.P. para imponer correcciones a quienes cometan una **infracción** administrativa tipificada como tal en la normativa, incluyendo dos modalidades: la "**correctiva**", aplicable a los administrados en general y, la "**disciplinaria**", que se mueve en el ámbito interno de la A.P. y afecta a los administrados que se encuentran en "relación especial de sujeción" respecto a ella (funcionarios...).

El ejercicio de esta potestad se mueve en el más amplio de la **potestad punitiva del Estado** -aunque limitada en este caso a los ilícitos administrativos- por lo que le son aplicables los principios propios del Derecho penal básicamente constitucionalizados en el art. 25 CE: de legalidad y tipicidad, interdicción de las penas de privación de libertad, respeto del derecho a la defensa y preferencia de la jurisdicción penal (que impide a la A.P. ejercer la potestad sancionadora, en el caso de que el hecho acaecido pueda ser constitutivo de delito o falta, tipificado como tal en el

Código penal, mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado) y el respeto a la cosa juzgada.

Estos principios vienen actualmente recogidos en la Ley 30/1992 (**LRJPAC**), así como las garantías del incurso en un procedimiento sancionador. Así, el principio de **legalidad** o atribución expresa por Ley de la potestad y su ejercicio a través de procedimiento (art. 127) y el de **tipicidad** legal -sin perjuicio de su complemento por normas reglamentarias- de infracciones y sanciones (art. 129); la **irretroactividad** de las normas sancionadoras salvo las favorables para el presunto infractor; la **responsabilidad** de personas físicas y jurídicas; la **proporcionalidad** o adecuación entre el hecho y la sanción (art.131) ; el principio "*non bis in idem*" (art. 133), que prohíbe que un mismo hecho sea sancionado dos veces –penal y administrativamente- cuando exista identidad de sujetos, hechos y fundamentos, etc...

Por lo que hace al **procedimiento sancionador**, se establece la exigencia de actuación conforme al procedimiento legal y reglamentariamente establecido (art.134); se regulan los **derechos del infractor** (art.135) , especialmente el de **presunción de inocencia**, corriendo la carga de la prueba a costa de la A.P. (art.137). En fin, en cuanto a la **resolución sancionadora –que sólo será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa--** ha de ser motivada, y congruente con los hechos probados en el mismo (art.138).

--También, en algunos supuestos determinados en la Ley, está facultada la A.P. para ejercer la denominada **potestad arbitral**, que le permite intervenir en relaciones civiles o laborales resolviendo litigios "*inter privatos*", al modo de los Tribunales civiles ordinarios, lo que no impide la posterior intervención judicial. Así, en materia de suministro de energía eléctrica, se prevé por la normativa del sector la posibilidad de que la A.P. intervenga e imponga las condiciones que determine, en el caso de conflicto entre el usuario y la compañía suministradora; con carácter conciliador, las denominadas Juntas arbitrales de Arrendamientos Rústicos. ..etc.

LOS PRIVILEGIOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Aunque la A.P., como hemos visto, ha de someterse, como los ciudadanos, a la Ley, sin embargo, la atribución de potestades a la misma, la coloca en un plano de supremacía jurídica, en el que el particular queda sometido a las **decisiones unilaterales de la A.P.**, dictadas en el ejercicio de una potestad; supremacía jurídica que, en nuestro modelo de "**régimen administrativo**", se manifiesta más intensamente con el reconocimiento de unos privilegios jurídicos que la sitúan en posición desigual y superior respecto a los particulares que entran en relación con ella. Los más relevantes son:

--De **ejecutividad y ejecutoriedad** de los actos administrativos, manifestación de la autotutela administrativa (arts.56, 57 y 93 y ss. LRJPAC), con la excepción prevista en el art.138.3, relativo a las resoluciones sancionadoras, que sólo son ejecutivas cuando pongan fin a la vía administrativa.

--En relación a sus **bienes**: los privilegios de **investigación, deslinde y recuperación** de oficio de los bienes de que fuera desposeída (sí bien que, en este último caso, sólo dentro del plazo de un año si los bienes son de naturaleza patrimonial, según se prevé en los arts. 8 a 17 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (Ley 33/2003) y 4 y 82 LBRL); la **inembargabilidad** de sus bienes y derechos, salvo los patrimoniales (al respecto, la STC 166/1998, de 5 de julio, declarando la inconstitucionalidad del art.154.2 LHL; también el **TC**, ha establecido

que, **en ejecución de sentencias contra la A.P.**, si ésta **no las ejecuta**, cabe utilizar las medidas previstas en la LEC, y, en consecuencia, el posible embargo de cuentas bancarias de la Administración); el **desahucio administrativo**, que posibilita esta acción a la A.P. respecto a los ocupantes de sus bienes sin título legítimo o extinguido éste (art. 44 RBCL) .

- De carácter **económico: prelación** para el cobro de créditos de la Hacienda pública; el de *solvo et repete* (paga y después recurre), que supone la obligación de pagar la deuda antes de interponer, en su caso, el recurso procedente. Este privilegio, surgido en el ámbito tributario, y extendido después en la legislación preconstitucional a toda deuda líquida con la A.P. (incluso las multas procedentes del ejercicio de la potestad sancionadora) se entendió derogado por el art. 24 CE (que establece el libre acceso, sin trabas ninguna a la tutela judicial efectiva, por parte de los administrados, ya que lo contrario produciría indefensión) y, en la actualidad, la legislación más reciente **lo ha derogado** (incluso en el ámbito tributario). Cosa distinta es el supuesto de **suspensión** de la ejecución forzosa de las deudas tributarias, que no se produce por la interposición del recurso y obliga al recurrente que la solicite a avalar el pago de la deuda que recurre. La ejecución forzosa del cobro de la deuda dineraria debe hacerla la Administración, sin coartar la acción de defensa del administrado obligado al pago y será en este caso cuando si éste solicita la suspensión de la ejecución -esto es, del cobro- estará obligado a avalar el pago, pero no a pagar la deuda hasta que el acto sea firme.

- De carácter **procesal**: la necesidad de interponer un **previo recurso** ante la propia Administración, antes de acudir a los Tribunales, si bien que, al tener el recurso de reposición carácter **potestativo**, no obligatorio, este "privilegio" queda limitado a los actos que no ponen fin a la vía administrativa, en los que **debe** interponerse el recurso de **alzada** previo a la vía contenciosa; imposibilidad de interponer **interdictos** (de retener o de recobrar) contra la actuación de la Administración cuando ésta actúe correctamente; **ejecución de sentencias** por la propia Administración, en los procesos contencioso-administrativos, cuestión ésta que ha sido objeto de un permanente abuso por parte de la Administración condenada, que intenta zanjar la nueva LJCA (art. 103 y ss.), imponiendo a ésta (salvo contadas excepciones y mediando indemnización) el **cumplimiento de la sentencia** en el plazo fijado por el órgano jurisdiccional; si transcurridos dos meses no lo hubiera hecho, cualquiera de las partes podrá instar la **ejecución forzosa** (art. 104.2), como se prevé en cualquier otro orden jurisdiccional.

LÍMITES Y CONTROL DEL EJERCICIO DE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS.

Lógicamente, el hecho de que las potestades administrativas vengan atribuidas y reguladas por el Ordenamiento jurídico determina asimismo que su ejercicio por la A.P. deba de acomodarse a él. Pero, como queda dicho, la actuación administrativa (que fundamentalmente se concreta en actos jurídicos y reglamentos, sin olvidar la actividad material o técnica de la A.P.) puede venir predeterminada de diferente manera en las normas, según se trate de una **potestad reglada o discrecional**.

Cuando la norma prevé y regula en su totalidad todos los elementos y requisitos para el ejercicio de una potestad, estaremos ante una **potestad reglada** en cuyo caso a la A.P. sólo le cabrá, una vez constatado el presupuesto de hecho aplicar la consecuencia prevista en la norma (jubilación del funcionario, concesión de permiso de conducir). Por el contrario, son **discrecionales** aquéllas potestades que permiten

un cierto margen de apreciación valorativa a la A.P. en su ejercicio. Se produce en aquéllos supuestos que impiden al legislador conocer de antemano los motivos de oportunidad o conveniencia que pueden influir en la actividad administrativa en atención al interés público, por lo que la norma **no concreta la actuación o bien establece varias posibilidades "lícitas" o justas de actuar**. En términos de la Exposición de motivos de la, hoy derogada, LJCA de 1956, *"la discrecionalidad surge cuando el Ordenamiento jurídico atribuye a algún órgano para apreciar en un supuesto dado lo que sea de interés público"*.

Indudablemente que ese margen de discrecionalidad que se permite a la A.P. puede dar lugar a actuaciones arbitrarias de la misma, como de hecho ocurría en otros momentos históricos. En la actualidad la situación ha cambiado, y doctrina y jurisprudencia consideran que la práctica de la discrecionalidad no puede referirse a la totalidad del **ejercicio** de la potestad ya que siempre existen dentro del mismo aspectos o elementos que están **reglados**, como son: la **competencia** de la A.P. y dentro de ella del órgano que la tiene atribuida, el **fin** de interés público y el **procedimiento** o forma de actuación.

Por el contrario, puede darse discrecionalidad en la **apreciación o interpretación** del supuesto de hecho determinante de la actuación administrativa; en la determinación del **contenido del acto**, que puede sujetarse a determinadas limitaciones por parte de la Administración; en la determinación del **tiempo o momento de actuar**, esto es en la valoración de la oportunidad del ejercicio de potestades administrativas.

Ahora bien, si el control judicial del ejercicio de potestades regladas no plantea dudas, **cabe** también en la actividad discrecional de la Admón., en todo caso, a través de la vía de los principios generales del Derecho (buena fe, igualdad, proporcionalidad, objetividad), dada la exigencia constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (**art. 9.3 CE**), y, en suma, la de que toda actuación administrativa ha de adecuarse a la Ley y al Derecho (**art. 103.1 CE**).