



TEMA 12

FORMAS DE ACCIÓN ADMINISTRATIVA

MENCIÓN ESPECIAL A LA ACCIÓN EN MATERIA DE PLANEAMIENTO Y GESTIÓN URBANÍSTICA

RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

LOS PROCEDIMIENTOS PARA LAS RECLAMACIONES ANTE LA ADMINISTRACIÓN

LEGISLACIÓN

- Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común



1. FORMAS DE ACCIÓN ADMINISTRATIVA.....	3
1.1 Fomento.....	3
1.2 Policía.....	4
1.3 Servicio público.....	6
2. MENCIÓN ESPECIAL A LA ACCIÓN EN MATERIA DE PLANEAMIENTO Y GESTIÓN URBANÍSTICA.....	6
3. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.....	8
3.1 La universalidad del sistema.....	8
3.2 La objetividad del sistema.....	9
3.3 Responsabilidad directa de la Administración.....	11
3.4 La imputación del daño. El concepto de «servicios públicos» a estos efectos.....	12
3.5 El requisito de la antijuridicidad objetiva.....	13
3.6 Un elemento fundamental: la relación de causalidad.....	13
3.7 La lesión resarcible.....	14
4. LOS PROCEDIMIENTOS PARA LAS RECLAMACIONES ANTE LA ADMINISTRACIÓN.....	15



TEMA 12

FORMAS DE ACCIÓN ADMINISTRATIVA

MENCIÓN ESPECIAL A LA ACCIÓN EN MATERIA DE PLANEAMIENTO Y GESTIÓN URBANÍSTICA

RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

LOS PROCEDIMIENTOS PARA LAS RECLAMACIONES ANTE LA ADMINISTRACIÓN

1. FORMAS DE ACCIÓN ADMINISTRATIVA

Abordamos en este punto las distintas formas de acción administrativas, clasificadas por la doctrina en tres grandes áreas: fomento, policía y servicio público.

1.1 Fomento

La doctrina define el fomento como la actividad de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin hacer uso de la coacción y sin crear servicios públicos.

Las técnicas de fomento operan no por la coacción ni por la sustitución de la actividad privada, sino por el estímulo, por la persuasión o el convencimiento a particulares de realizar una acción que se considera idónea para alcanzar los intereses generales.

Los medios de fomento son: económicos, jurídicos, honoríficos y mediante la acción concertada.

Los medios económicos son los que implican una ventaja patrimonial para el sujeto fomentado. Estos pueden ser de carácter real o financiero. Los primeros suponen una prestación de la Administración a los fomentados, como puede ser la cesión del uso de un bien de dominio público. Los medios económicos financieros son todos los que de alguna forma suponen una ventaja de tipo financiero para el fomentado. Pertenecen a este tipo las exenciones, desgravaciones fiscales y las subvenciones.

Merece especial mención la subvención, la cual podemos definir como cualquier auxilio directo o indirecto, valorable económicamente, a expensas de las entidades locales, que otorguen las corporaciones, y, entre ellos, las becas, primas, premios y demás gastos de ayuda personal.

Las Corporaciones Locales podrán conceder subvenciones a entidades, organismos o particulares cuyos servicios o actividades complementen o suplan los atribuidos a la competencia local. Con el único límite que supone el hecho de que solo se concederán a servicios de índole económica cuando se demuestre, en el expediente que al efecto se



instruya, la imposibilidad de utilizar cualquier otro modo de prestación o la mayor carga económica que con ella se ocasionaría.

Serán nulos los acuerdos de subvenciones que obedezcan a mera liberalidad.

Esta nulidad alcanza a los acuerdos de subvenciones destinadas a finalidades que las corporaciones puedan cumplir por sí mismas con igual eficacia y sin mayor gasto que el representado por la propia subvención.

En el otorgamiento de las subvenciones se tendrán en cuenta, en su caso, los criterios, directrices y prioridades que establezcan los planes sectoriales de coordinación, sin perjuicio de la autonomía local para el ejercicio de sus competencias.

El procedimiento de concesión de las subvenciones se resolverá en el plazo de 3 meses y la falta de resolución dentro de este plazo producirá su desestimación.

Siempre se seguirán las siguientes normas:

- Tendrán carácter voluntario y eventual, excepto lo que se dispusiere legal o reglamentariamente
- La Corporación podrá revocarlas o reducirlas en cualquier momento, salvo cláusula en contrario
- No serán invocables como precedente
- No excederán, en ningún caso, del 50 por 100 del coste de la actividad a que se apliquen
- No será exigible aumento o revisión de la subvención

La Corporación podrá comprobar, por los medios que estime oportunos, la inversión de las cantidades otorgadas en relación con sus adecuados fines.

Las subvenciones pueden ser propias o impropias. Las primeras suponen una atribución efectiva, ya sea en dinero o en especie, evaluable económicamente. Las impropias no implican transmisión dineraria, y consiste en: incentivos fiscales, exenciones, bonificaciones, avales en operaciones de crédito, anticipos reintegrables, créditos subvencionados y otros análogos.

1.2 Policía

La acción de Policía se define como aquella desplegada en el ejercicio de las potestades administrativas, ejercitada por la misma, con la finalidad de mantener el orden público, y que se manifiesta en la limitación de los derechos de los administrados, mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos.

La Administración se encuentra legitimada para limitar coactivamente las actividades de los particulares, para ello dispone de medios que pueden llegar hasta el empleo de la fuerza física.

La doctrina ha establecido los siguientes límites:

CENTRO DE FORMACION **OPOSITAS**. Calle Maestra Balbina Cerdeño nº 4.

PUENTE GENIL: puentegenil@opositas.com

opositas.com ©



1.- Las medidas de policía existen para asegurar el orden público, no pueden entrar en las relaciones privadas, ni proteger solamente intereses privados.

2.- Sólo se utilizan los medios que sean necesarios.

3.- No puede favorecerse a una persona o personas concretas, en base al principio de igualdad ante la ley de todos los ciudadanos.

4.- Las limitaciones que la actividad de policía conllevan han de estar justificadas por ley.

Son manifestaciones de esta actividad de policía:

1.- La reglamentación de policía.

2.- Las autorizaciones.

3.- Los mandatos y las prohibiciones.

4.- La coacción.

4.1.- El apremio sobre el patrimonio.

4.2.- Ejecución subsidiaria.

4.3.- Multa coercitiva.

4.4.- Compulsión sobre las personas.

Los reglamentos son medios de intervención administrativa en la medida en que, en desarrollo de una ley, no se limitan a regular simplemente relaciones jurídico-privadas, sino que atribuyen a la Administración potestades para garantizar la efectividad de estas relaciones.

Las autorizaciones son un acto administrativo por el cual la Administración consiente una actividad privada, inicialmente prohibida, previa valoración de esta para el interés público. Tienen lugar cuando la reglamentación de policía no establece una prohibición absoluta, sino relativa, de tal forma que la Administración, examinadas las circunstancias del caso concreto puede otorgar la autorización.

La autorización se resolverá en el plazo de 3 meses desde la solicitud y a falta de resolución se entenderá desestimada.

Los mandatos y prohibiciones son órdenes individuales. El mandato es una orden positiva para cumplir una obligación o soportar una actuación administrativa. La prohibición es una orden negativa que deriva de una reglamentación limitativa.



La competencia para dictar órdenes individuales corresponde al presidente de la Corporación, salvo que las ordenanzas se lo hayan atribuido a un órgano distinto.

La coacción es la ejecución forzosa y sobre ella, nos remitimos a lo visto en el tema 10 en su punto 3.

1.3 Servicio público

Las Corporaciones Locales tendrán plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, tanto en el orden personal como en el económico o en cualesquiera otros aspectos, con arreglo a la Ley de Régimen Local y a sus reglamentos y demás disposiciones de aplicación.

Con el fin de atender a las necesidades de sus administrados, las Corporaciones Locales prestarán los servicios adecuados para satisfacerlas.

Se evitara la duplicidad de servicios prestados por otros organismos públicos con competencia especialmente instituida para el desarrollo de los mismos.

Para que pueda hablarse de servicio público deben darse los siguientes requisitos:

- 1.- Debe existir una declaración formal de que la actividad es un servicio público.
- 2.- Ha de tratarse de una actividad empresarial.
- 3.- Debe contener una prestación positiva para beneficio de los administrados.
- 4.- Debe producirse con carácter continuo, regular y sometido al principio de igualdad, estando vetado todo trato discriminatorio.
- 5.- La Administración ha de reservarse potestades de dirección y control cuando la gestión del servicio sea cedida a particulares.

En función de la Administración que las presta, podemos clasificarlos en servicios públicos estatales, autonómicos y locales.

En función de su necesidad, podemos clasificarlos en servicios públicos generales (para todos los ciudadanos) o especiales (para un determinado sector de población). O bien en facultativos u obligatorios, dependiendo que su utilización sea o no libre.

2. MENCIÓN ESPECIAL A LA ACCIÓN EN MATERIA DE PLANEAMIENTO Y GESTIÓN URBANÍSTICA

A este respecto, como en la mayoría de las materias, la evolución ha ido en el sentido de aumentar las competencias del Alcalde. La redacción inicial de la LRBRL no atribuía al Alcalde ninguna de las competencias que ahora se le reconocen. Y correlativamente se confería al Pleno, sin distinción ni restricción, toda aprobación de los planes y demás instrumentos de ordenación y gestión previstos en la legislación urbanística. La situación



ahora es muy diferente. Fue el Decreto-Ley 5/1996, convertido luego en la Ley 7/1997, de 14 de abril, el que introdujo estos cambios.

Por lo que se refiere a los instrumentos de planeamiento urbanístico, para la atribución de competencias a los diferentes órganos municipales, la LRBRL parte, de un lado, de la distinción entre instrumentos de planeamiento general e instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general. Así, el art. 21.1.j) sólo atribuye al Alcalde aprobaciones de planeamiento de desarrollo, no de planeamiento general, mientras que el art. 22.2.c) menciona el planeamiento general. De otro lado, esos mismos preceptos parten de la tradicional distinción entre aprobación inicial, aprobación provisional y aprobación definitiva.

De aprobación inicial habla expresamente el art. 22.2.c). Y la distinción entre aprobación provisional y definitiva está implícita en el mismo apartado al referirse a la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal. Según la legislación urbanística estatal ahora supletoria esos dos tipos de aprobación se daban cuando la última, la definitiva, correspondía a la Administración del Estado (después, a las Administraciones autonómicas).

En ese caso, al Municipio competía la aprobación provisional. Por el contrario, si no era necesaria la intervención estatal (o, después, autonómica), se pasaba directamente a la aprobación definitiva municipal. De modo que la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal será en unos casos la aprobación provisional y en otros la aprobación definitiva.

Todo esto tenía un significado común en la legislación urbanística estatal que ya sólo subsiste con simple valor supletorio. Pero ahora hay que estar a la regulación urbanística de cada Comunidad Autónoma que es la que, por una parte, fija la línea divisoria entre planeamiento general y planeamiento de desarrollo y, por otra, establece los casos en que la aprobación definitiva es municipal y aquéllos otros en que corresponda a la Administración regional. Así, aun siendo los arts. 21.1.j) y 22.2.c) LRBRL legislación básica y por tanto común en toda España, no conducen exactamente a los mismos resultados en todas las Comunidades Autónomas. Si acaso, puede formularse esta regla general: en todos los instrumentos de planeamiento la última palabra dentro del Municipio corresponde siempre al Pleno. Pero en lo demás puede haber diferencias. Las soluciones suelen coincidir respecto a los planes generales municipales o, en el extremo opuesto, respecto a planes parciales y, sobre todo, estudios de detalle. Pero en los planes que ocupan una posición intermedia -por ejemplo, los denominados planes de sectorización- hay notables diferencias de una Comunidad a otra. Por lo pronto, no es exactamente lo mismo lo que se incluye en el planeamiento general y en el planeamiento de desarrollo. Además de la desaparición en muchas Comunidades Autónomas, pero no en todas, de algunos instrumentos, como las Normas Subsidiarias o los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano, sucede que el mismo instrumento está considerado en unas como de planeamiento general y en otras como planeamiento de desarrollo. Así, por ejemplo, los planes de sectorización, que no están previstos en algunas Leyes, son calificados como planeamiento de desarrollo en algunas Comunidades Autónomas (art. 45 en relación con el 66 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia; art. 48.2 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra) y como planeamiento general en otras (art. 34.2 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de Madrid; art. 7.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía). Por tanto, el



mismo plan de sectorización encaja en previsiones diferentes de los arts. 21,1.j) y 22.2.c) LRBRL según se aprueben en Galicia o Navarra o lo sean en Madrid o Andalucía.

Por otra parte, son también las Leyes autonómicas las que deciden los planes cuya aprobación definitiva corresponde al Municipio y los que requieren aprobación definitiva de la Administración regional. Y la solución no es idéntica en todas las Comunidades Autónomas. Al cambiar este dato, cambia también la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y, por tanto, la distribución de competencias entre Pleno y Alcalde.

Todo esto, además, hay que ponerlo en relación con el art. 47.2.11) de la misma LRBRL que exige el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación para los acuerdos del Pleno en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística. A su comentario remitimos, sin más que apuntar estas dos ideas: que tal mayoría será necesaria sea cual sea la aprobación de que se trate; y que también el ámbito de aplicación de este precepto dependerá de la legislación autonómica al ser ésta la que delimita lo que haya de entenderse por instrumentos de planeamiento general.

La solución es mucho más simple para los instrumentos de gestión urbanística y para los proyectos de urbanización que, sin matices y sea cual sea la regulación de la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas, corresponde siempre al Alcalde. En realidad, los proyectos de urbanización, que son sólo proyectos de obras y no instrumentos de planeamiento urbanístico, podrían incluso ser considerados instrumentos de gestión. La LRBRL, acaso para evitar equívocos derivados de que a veces la legislación urbanística los ha contemplado junto con los auténticos planes, los menciona expresamente. Y junto a ellos también será competencia del Alcalde la aprobación de la delimitación de unidades de actuación no establecida en los planes, de los proyectos de reparcelación, de los proyectos de estatutos y bases de actuación de las juntas de compensación, de los proyectos de compensación y cuantos otros instrumentos de gestión similares o no hayan establecido las leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas.

3. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

3.1 La universalidad del sistema

Nos encontramos ante un sistema unitario en el sentido más pleno que pueda darse a esta expresión ya que el régimen es uniforme tanto desde un punto subjetivo -es aplicable por igual a todas las Administraciones Públicas- como objetivo, dado que se aplica con independencia de si la actividad administrativa es jurídica o material o si pertenece al campo del Derecho público o el privado. Esta supuesta virtud de la universalidad se traduce en la práctica en la necesidad de solucionar con las mismas herramientas jurídicas una casuística de lo más variada (daños por obras, accidentes en las vías públicas, hospitalarios -y toda su gama de variantes- actos administrativos, inactividad de la Administración...) a la vista de lo cual surge inevitable la reflexión crítica de si ese uniformismo es realmente una virtud o más bien un tratamiento simplista de una realidad muy compleja que exigiría tratamientos diferenciados en función de la distinta naturaleza de cada tipo de daños. Al cabo, lo que la Constitución exige no es que el sistema sea unitario (o diverso), ni que el modelo sea de



carácter objetivo (o culposo), sino que cualquiera que sea la regulación, ésta la dicte el Estado como Derecho común para todas las Administraciones Públicas. En efecto, el art. 106.2 CE contiene una garantía de configuración legal y por ello la Ley, lógicamente, está legitimada para modular la garantía. Quede hasta aquí la reflexión y la apostilla final: Se trata de una regulación muy escueta para una variedad de problemas casi infinita.

3.2 La objetividad del sistema

La LAP, art. 139, se ha decantado, como ya lo hiciera la LEF, por el sistema objetivo de responsabilidad y acoge, por tanto, no sólo los daños producidos por el funcionamiento anormal de los servicios públicos sino por el funcionamiento normal, pues en este último rasgo radica precisamente el carácter objetivo de este régimen. Ello supone, en definitiva, que el cumplimiento de la legalidad por parte de la Administración no le exonera necesariamente de responsabilidad; o dicho de otra forma, que es posible imputar a la Administración el daño y la correspondiente obligación de indemnizar aunque hubiere obrado sin culpa.

La Ley administrativa ha diseñado un modelo monolítico y por ello ha de acoger cualquier supuesto de daño procedente de cualquier sector de actividad, con abstracción de si la obligación administrativa es de proporcionar actividad y medios adecuados (como lo es esencialmente la prestación médica y quirúrgica) o de resultado; o si el daño deriva de actos administrativos, o de actuaciones materiales, o de la mera inactividad; o si el daño es previsible -o se intuye como posible- o es inimaginable; o si el daño era evitable o inevitable; y sin distinguir si la puesta en riesgo que implica la actividad administrativa se realiza en beneficio de la propia Administración o de intereses públicos de otra clase o naturaleza.

Ahora bien, de forma similar a lo ocurrido en el ámbito civil, también se han producido en el ámbito de la responsabilidad objetiva desviaciones contrarias al propio sistema; y así puede afirmarse que el sistema, legalmente objetivo, en buena medida responde en su aplicación práctica, jurisprudencial, a criterios culpabilísticos, alternativa ésta quizás obligada si se parte de la idea de que la responsabilidad de la Administración no puede equivaler a un seguro colectivo por todo lo que acontezca en el amplio y difuso círculo del servicio público. A la vista de las numerosas sentencias que de hecho resuelven aplicando criterios culpabilísticos, nos atrevemos a afirmar que lo normal en el panorama jurisprudencial es que las soluciones se inspiren en criterios de culpabilidad aunque luego aparezcan formalmente argumentadas con razonamientos y lenguaje de tipo objetivo.

Lo corriente es que las decisiones judiciales jueguen con la idea de la anormalidad, como si de un sistema culpabilístico se tratase; y los tres sectores o vertientes de la responsabilidad administrativa en los que se produce más visiblemente esa subversión de su principio capital son los siguientes:

a) El parámetro de la «Lex artis ad hoc». Esta constituye el paradigma de la actuación correcta y diligente. Por tanto, su cumplimiento por parte de la Administración supone que ésta funcionó normalmente, quedando excluida de responsabilidad. Aunque el estándar objetivado del buen funcionamiento tiene su mayor implantación en el ámbito sanitario, pueden crearse estos protocolos para otros sectores de la actividad administrativa. Para todos ellos creemos que debe afirmarse el principio de que se trata de instrumentos valiosos por cuanto permiten comparar el nivel de calidad de la actuación administrativa previsto y el



realmente puesto de manifiesto con ocasión de la acción dañosa, reduciendo así los márgenes de la interpretación. Ahora bien, tales protocolos no pueden determinar por sí solos y en todo caso si la actuación administrativa fue correcta o no, pues tal determinación no puede depender de un estándar objetivado cuyas exigencias de comportamientos o prestaciones pudieran estar situadas no en un nivel óptimo, sino mediocre, y en cualquier caso, nunca podrían definir si la Administración actuó con la debida diligencia en un supuesto concreto a la vista de las circunstancias concurrentes. En suma, aunque pueda echarse en falta la existencia de estándares de buen funcionamiento en la inmensa mayoría de los casos, ello no quita para advertir que tales estándares no pueden decantar por sí mismos la responsabilidad o no de la Administración en un caso concreto.

b) La doctrina del «margen de tolerancia». Representa otra incursión del elemento culposo en el sistema. En estos casos, aun habiendo actuado la Administración anormalmente -pues tal ocurre cuando produce actos ilegales- se suele entender que si la decisión correcta a tomar ofrecía dificultades, bien por tratarse de acto discrecional o por la complejidad de los conceptos jurídicos indeterminados a interpretar, estaríamos ante una «ilegalidad razonable» que obliga a enjuiciar el caso teniendo en cuenta el «margen de tolerancia» que juega a favor de la Administración en estos casos difíciles.

El campo donde viene jugando esta anómala doctrina -no se trata de una jurisprudencia uniforme- es el de las denegaciones de licencias de diverso tipo (de obras, de supermercados, de farmacias; clausura de establecimientos...) y tiene su pretendido apoyo en algunas sentencias del TJCE.

c) La responsabilidad por omisión. Si tenemos en cuenta que un gran porcentaje de expedientes de responsabilidad traen causa de conductas omisivas de la Administración y al propio tiempo afirmamos que en este tipo asuntos se ha asentado el manejo de la culpa por parte de los órganos judiciales.

En efecto, en estos supuestos en los que la actividad administrativa es inexistente, sólo cuando se detecta un funcionamiento anormal (es decir, culpa) se reconoce que existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y el daño. Las áreas típicas en las que se producen estas actuaciones, a la vista de la casuística ofrecida por la jurisprudencia son las omisiones o carencias de actividad policial; o en el ámbito de la extinción de incendios; o la falta de señalización o vigilancia en puntos conflictivos de carreteras o en el dominio público en general; omisiones en el deber de atajar ruidos y demás atentados al medio ambiente; accidentes de menores en centros escolares, etc.

NOTA: EN ESTE TEMA DE DEMOSTRACIÓN SE HAN SUPRIMIDO EL RESTO DE PÁGINAS PARA QUE SEAN DE ACCESO EXCLUSIVO PARA LOS ALUMNOS QUE ADQUIEREN ESTE MATERIAL.