

BREVIARIO DE TÉRMINOS JURÍDICOS PARA ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS NO JURISTAS

Segunda edición

Completada y actualizada por Teresa Acosta Penco

Autores:

Teresa Acosta Penco, Lucía Alarcón Sotomayor, Antonio Bueno Armijo, Manuel Izquierdo Carrasco, Nuria Magaldi Mendaña y Manuel A. Rodríguez Portugués

ÍNDICE

Acto administrativo	2
Administración Pública	3
Autorización administrativa	3
Bases.....	3
Competencias (distribución de).....	3
Congruencia.....	4
Consejo de Gobierno	5
Consejo de Ministros.....	5
Constitución.....	5
Decreto.....	5
Decreto legislativo.....	5
Decreto-Ley.....	5
Derecho subjetivo	6
Derechos fundamentales.....	6
Derogación (normativa).....	6
Desviación de poder	6
Directiva	6
Entrada en vigor.....	6
Estatuto de autonomía	7
Fomento (actividad administrativa de).....	7
Infracción administrativa.....	7
Jurisprudencia.....	7
Legalidad	7
Legislación básica.....	8
Legislación sectorial.....	8
Ley.....	8
Ley orgánica	8

Licencia	9
Limitación.....	9
Orden ministerial	9
Ordenamiento jurídico	9
Ordenanza municipal.....	9
Orden de la Consejería	10
Organización administrativa.....	10
Persona física.....	10
Persona jurídica	10
Planificación (actividad administrativa de)	10
Poderes públicos.....	11
Potestad.....	11
Potestad reglada.....	11
Potestad discrecional	11
Principio general del Derecho	12
Principio de jerarquía normativa	12
Procedimiento administrativo.....	12
Proporcionalidad.....	13
Real Decreto	13
Recursos administrativos.....	13
Reglamento.....	13
Reglamento comunitario.....	14
Resolución administrativa	14
Responsabilidad patrimonial de la Administración.....	14
Sanción administrativa	15
Servicio público.....	15

Acto administrativo. Cualquier acto jurídico consistente en una declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo, realizada por la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria y sometido al Derecho Administrativo. Se diferencia de la disposición administrativa de carácter general (o reglamento administrativo) en que no innova el ordenamiento jurídico; es decir, no es un mandato general que se aplique a una pluralidad indeterminada de supuestos sustancialmente idénticos, sino que es aplicación del ordenamiento jurídico a un caso o supuesto concreto.

Administración Pública. Aparato organizativo al servicio, encuadrado o dependiente del Gobierno (nacional, autonómico o local) cuya función principal consiste en la ejecución material de las decisiones y políticas adoptadas por aquél. Por ejemplo, una vez aprobada en el Parlamento la Ley de atención a las personas en situación de dependencia, todo el proceso consistente en realizar las valoraciones técnicas de los posibles beneficiarios, conceder o denegar las ayudas, proceder a su entrega y su posterior control será llevado a cabo por empleados públicos con medios públicos. Por lo tanto, este aparato organizativo se compone de medios personales (empleados públicos), de medios materiales (dependencias y propiedades administrativas) y de recursos financieros.

Autorización administrativa. Podemos definir la autorización como el acto administrativo por el que, como consecuencia de la superación de un control previo sobre la conformidad de una actividad puramente privada con determinadas normas y con un interés público, se permite su realización. Esta definición requiere las siguientes precisiones:

- La obtención previa de la autorización es necesaria para la realización de la actividad. Acometer esa actividad sin haber solicitado y obtenido la autorización es ilícito.
- La autorización se otorga porque se comprueba que la actividad proyectada es conforme con la legalidad y debe ser denegada en caso contrario.
- Se reconoce una pluralidad de denominaciones que tanto las normas como la jurisprudencia utilizan para referirse a la misma realidad jurídica. Entre esas denominaciones podemos citar las siguientes: permiso, licencia, homologación, aprobación, acreditación, etc. Sin embargo, en ocasiones, estas mismas denominaciones se utilizan para referirse a realidades jurídicas que no pueden encuadrarse en la categoría de las autorizaciones administrativas. Lógicamente, esto origina cierta confusión y conlleva que habrá de estarse, no tanto a la denominación, sino a las características de la institución de que se trate.
- Se reconoce la existencia de una reserva de ley en la materia; esto es, para que una actividad pueda ser sometida a una previa autorización administrativa, ha de haber una ley que lo prevea, es decir, que atribuya a la Administración esa potestad.

Bases (vid. legislación básica).

Competencias (distribución de). España es un Estado complejo donde existe una pluralidad de poderes que se superponen en el territorio: el Estado en sentido reducido, las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales (provincias y municipios).

Evidentemente, esta situación conlleva que sea necesario establecer un reparto de funciones entre todos ellos. No tendría sentido que todos esos poderes pudieran actuar sobre la misma materia haciendo las mismas cosas, pues eso podría originar actuaciones contradictorias o lamentables lagunas. Ese reparto de funciones es lo que se conoce como distribución de competencias.

Esta distribución de competencias tiene dos niveles:

- Por un lado, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

- Por otro lado, la atribución de competencias a las Administraciones locales.

a) La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se construye sobre la base de lo dispuesto en dos textos normativos: la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad Autónoma. El art. 149.1 de la Constitución Española recoge cuáles son las materias sobre las que el Estado tiene competencia. Así, entre otras, se menciona la “Defensa y Fuerzas Armadas”, el “sistema monetario: divisas y convertibilidad”; “bases de la ordenación del crédito, banca y seguros”, “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”, “Sanidad exterior”. “Bases y coordinación general de la sanidad...”, etc. A partir de ahí, sobre el resto de las materias, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en los términos que prevean sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Con carácter general, las funciones que se pueden asumir sobre las distintas materias son de dos tipos: funciones normativas y funciones ejecutivas. Las funciones normativas consisten en la potestad de aprobar normas reguladoras de la materia que se trate y las funciones ejecutivas en la potestad para aplicar esas normas. Así, puede ocurrir que sobre una determinada materia tanto las funciones normativas como las funciones ejecutivas correspondan bien al Estado o bien a las Comunidades Autónomas. Es en ese supuesto cuando se puede hablar con propiedad de una competencia exclusiva. Sin embargo, en otras materias, el reparto de competencias es distinto, correspondiéndole al Estado las funciones normativas y a las Comunidades Autónomas la función ejecutiva. Incluso se puede distinguir una tercera modalidad de distribución de competencias en las que al Estado no le corresponde toda la función normativa, sino sólo parte de ella. En estos casos, el Estado debe aprobar aquello que se considera “legislación básica”; esto es, aquel núcleo de regulación de una determinada materia que se considera que debe ser uniforme en todo el Estado, correspondiendo a las Comunidades Autónomas la función para dictar normas que desarrollen esa legislación básica y también la función ejecutiva.

b) La atribución de competencias a las Administraciones Locales.

La Constitución Española no recoge las competencias de las Administraciones locales, aunque garantiza que éstas deben tener competencias en las “materias de interés local”. Sin embargo, han de ser las leyes del Estado y las leyes de las Comunidades Autónomas las que atribuyan funciones a las Administraciones locales sobre esas materias (por ej., urbanismo, tráfico, gestión de residuos, abastecimiento de agua, etc.).

Congruencia (principio de). Se trata de un principio general del Derecho. Aplicado a la actividad administrativa, significa que tiene que haber una adecuación entre la finalidad perseguida por la Administración al realizar una concreta actuación y el fin de interés público definido por la norma al habilitar a la Administración para llevar a cabo tal actuación. En caso de que la Administración actúe persiguiendo otros fines distintos de aquellos para los que la concreta potestad haya sido atribuida a la Administración, se estaría ante lo que se denomina una desviación de poder (vid) y originaría la invalidez de la actuación administrativa.

Así, por ej., la Ley General de Sanidad y el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios otorgan a la Administración la potestad de

adoptar medidas, tales como la inmovilización de un producto, cuando haya un riesgo la salud y seguridad de los consumidores. En este sentido, la inmovilización de un producto sería una medida congruente si con ello se consigue proteger la salud y seguridad de los consumidores; e incongruente, si es inútil para ese fin o si lo que verdaderamente se pretende es proteger a los productores nacionales frente a ciertas importaciones.

Finalmente, mencionar que, como principio general del Derecho, el control de su cumplimiento corresponde a los tribunales.

Consejo de Gobierno. Nombre que recibe el máximo órgano colegiado de la Administración en algunas Comunidades Autónomas —Andalucía, entre ellas—, formado por la reunión del Presidente y los Consejeros o titulares de los diversos departamentos.

Consejo de Ministros. El máximo órgano colegiado de la Administración General del Estado, formado por la reunión del Presidente del Gobierno (o quien haga sus veces) y los Ministros.

Constitución. Es la norma fundamental de un Estado soberano, situándose en lo más alto de la pirámide normativa. Se encarga de regular los aspectos más esenciales que permiten ordenar la vida de una colectividad social: la forma del Estado (si será una República o una Monarquía); los principales órganos del Estado (Congreso, Senado, Gobierno, Corona, Tribunal Constitucional, etc.); los deberes, derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos y la estructura territorial del Estado (Estado Federal, Estado unitario, Estado autonómico, etc.). En principio, tanto su aprobación como su reforma deben ser aceptadas por el pueblo soberano a través de referéndum. La actual Constitución española fue aprobada en referéndum el 6 de diciembre de 1978, entrando en vigor el 29 de diciembre del mismo año.

Decreto. Acuerdo adoptado por el Presidente de una Comunidad Autónoma o por el Consejo de Gobierno de las mismas. Es el equivalente al Real Decreto (estatal) en el ámbito autonómico; en consecuencia, puede tener contenido normativo o consistir en un simple acto administrativo.

Decreto legislativo. La regla general es que sólo el poder legislativo (el Parlamento o las Cortes Generales) tiene competencia para dictar leyes (ordinarias u orgánicas). No obstante, esta regla tiene dos excepciones, es decir, dos casos en que la CE atribuye al Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley: los Decretos legislativos y los Decretos-Leyes. El Decreto legislativo es, por tanto, una norma que dicta el Gobierno con rango de Ley, fruto de una colaboración entre el Parlamento y este en virtud de una delegación legislativa que hace el primero sobre el segundo. Es decir, el Parlamento le encarga al Gobierno que dicte una ley para regular una materia, a partir de una Ley de Bases, o para refundir la normativa preexistente sobre una materia, a partir de una Ley de Delegación. El Decreto Legislativo que se aprueba para desarrollar una Ley de Bases se denomina “Texto articulado” y el que refunda la normativa anterior se llama “Texto refundido”. Hay materias que los Decretos legislativos no pueden regular; en esencia, las materias reservadas a Ley Orgánica.

Decreto-Ley. Norma con rango de Ley que dicta el Gobierno ante una situación de extraordinaria y urgente necesidad (por ejemplo, la inundación de una ciudad). Esta

norma, que tiene carácter provisional, debe ser sometida inmediatamente a debate y votación por el Congreso de los Diputados (poder legislativo) para su convalidación o derogación. No puede regular determinadas materias como, por ejemplo, el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, los derechos y deberes de los ciudadanos regulados en el Título Primero de la Constitución española, el régimen de las Comunidades Autónomas o el Derecho Electoral general.

Derecho subjetivo. Facultad o conjunto de facultades con significado unitario o independiente que el ordenamiento jurídico otorga a un sujeto para la satisfacción de sus intereses. El derecho subjetivo autoriza a su titular para obrar dentro de ciertos límites y para exigir de los demás un determinado comportamiento por medios coactivos.

Derechos fundamentales. Derechos subjetivos reconocidos por la Constitución a los ciudadanos (por ej., derecho a la vida, derecho a la libertad de expresión, etc.) que gozan de un régimen reforzado y preferente de protección (recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional y proceso judicial especial, sumario y preferente).

Todos los poderes públicos, y entre ellos la Administración, se encuentran especialmente obligados a respetarlos y, en su caso, a satisfacerlos mediante la actividad prestacional que en cada caso corresponda.

Derogación (normativa). Mandato de una norma por la que se pone fin a la vigencia de una norma anterior; es decir, esta última deja de ser aplicable. En principio, una norma solo puede ser derogada por otra de igual o superior rango normativo. Asimismo, en ocasiones es posible que una norma se aplique a situaciones ocurridas con posterioridad a su derogación, lo que se conoce como “ultraactividad”.

Desviación de poder. Se produce cuando la Administración Pública utiliza una de las potestades que le atribuye el ordenamiento jurídico para lograr un fin distinto al previsto en la propia norma y que justifica el ejercicio de esa potestad.

Cualquier actuación de la Administración que sea dictada con desviación de poder incurrirá en un vicio de anulabilidad y podrá ser anulada por ilegal.

Directiva. Norma aprobada por alguna/s de las instituciones de la Unión Europea por la que se imponen ciertas obligaciones al Estado miembro al que se dirige, pero dejándole libertad para elegir la forma y los medios de darle cumplimiento. En concreto, pueden consistir en regulaciones de algunas conductas de los ciudadanos (por ejemplo, respecto a los requisitos que deben cumplir los fabricantes de determinados productos, los derechos que deben reconocer a los consumidores, etc.), correspondiendo a los poderes públicos nacionales decidir, por ejemplo, si tales regulaciones se aprueban por ley, reglamento, etc. A esta operación se la conoce con el nombre de “transposición de Directivas”.

Entrada en vigor. Momento a partir del cual las normas adquieren vigencia, es decir, resultan aplicables. Por ejemplo, salvo que ellas mismas dispongan otra cosa, las leyes entran en vigor a los veinte días después de su publicación en el diario oficial correspondiente (por ejemplo, en el Boletín Oficial del Estado). En ocasiones, las normas pueden aplicarse a situaciones anteriores a las de su entrada en vigor, lo que se conoce como “retroactividad”.

Estatuto de autonomía. En los Estados autonómicos, como España, es la norma por la que se crean y regulan las Comunidades Autónomas. Debe aprobarse mediante Ley orgánica y, en determinados casos, mediante referéndum de la población sobre la que se constituye la Comunidad Autónoma. Contiene los elementos esenciales de las instituciones políticas básicas de la Comunidad Autónoma (Parlamento, Presidente, Consejo de Gobierno, etc.) y las competencias que podrá ejercer en su territorio.

Fomento (actividad administrativa de). Aquella modalidad de la actuación administrativa que, mediante medios persuasivos, pretende estimular a los ciudadanos para que éstos actúen conforme a como se considera más beneficioso para el interés general. El instrumento prototípico de la actividad administrativa de fomento es la subvención, aunque no es el único (por ej., en ocasiones, la Administración también concede ciertos premios o reconocimientos que también se insertan en este modo de actuación).

Infracción administrativa. Las Leyes prevén la existencia de dos tipos de ilícitos por cuya comisión pueden imponerse dos tipos de castigos. Por un lado, los delitos que determinan la imposición de penas judiciales y, por el otro, las infracciones administrativas que conllevan la imposición de sanciones administrativas. En concreto, la infracción administrativa es cualquier acción u omisión típica, antijurídica y culpable que esté prevista como tal por una norma con rango de Ley y para la que el legislador prevé la imposición de una sanción administrativa. El hecho de que sea una acción u omisión “culpable” conlleva que, para que pueda ser castigada, es necesario que el presunto infractor la haya realizado con intención (dolo) o con imprudencia (negligencia).

Jurisprudencia. En sentido estricto, es una serie continuada de sentencias (dos o más) del Tribunal Supremo que interpretan de la misma manera una norma en relación con unos hechos sustancialmente idénticos. No es fuente del Derecho, pero la “jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho” (artículo 1.6 CC). El carácter vinculante de la jurisprudencia deriva también del recurso de casación por infracción de la jurisprudencia que, en determinadas condiciones, las leyes procesales establecen a favor de los ciudadanos. De forma impropia suele hablarse asimismo de jurisprudencia para referirse en general a los pronunciamientos de los órganos judiciales en su función de juzgar y ejecutar lo juzgado. Finalmente, suele utilizarse la expresión “jurisprudencia constitucional” para referirse a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Estos son muy importantes, no sólo porque corrigen la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre leyes, disposiciones y demás actos al resolver cuestiones y recursos de inconstitucionalidad (artículo 40 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), sino también porque los jueces y tribunales están obligados a aplicar el ordenamiento jurídico conforme a la Constitución y a la interpretación que de la Constitución haya hecho el Tribunal Constitucional con sus sentencias y resoluciones (artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

Legalidad (principio de). Se trata de un principio general del Derecho. Está expresamente reconocido en el art. 103.1 de la Constitución Española, donde se proclama que “la Administración pública ... actúa ... con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

Ese sometimiento o vinculación a la ley tiene dos manifestaciones: una positiva y otra negativa.

- La vinculación positiva significa que la Administración sólo puede hacer aquello que una ley le habilite para hacer. Así, por ej., si no hay una ley que tipifique expresamente una conducta como infracción administrativa, la Administración no puede sancionar esa conducta por muy reprochable que se pueda considerar.

- La vinculación negativa significa que la Administración, al actuar, no puede ir en contra de lo establecido por el conjunto del ordenamiento jurídico.

Como principio general del Derecho, el control de su cumplimiento corresponde a los Tribunales.

Legislación básica. (Vid. competencias)

Legislación sectorial. Existen leyes o normas que regulan cuestiones que tienen un alcance general. Así, por ej., la Ley de Protección de Datos Personales se aplica a la protección de esos datos en cualquier ámbito o actividad. Para referirse a este tipo de normas se suele emplear la expresión de legislación horizontal.

Por el contrario, existen otras leyes o normas cuyo objeto es la regulación de un concreto ámbito del conjunto de la actuación administrativa (por ej., la Ley de Industria, que sólo regula los aspectos relativos a la intervención administrativa en el sector industrial; o la Ley General de Telecomunicaciones, etc.). Para referirse a estas normas se suele utilizar la expresión “legislación sectorial”.

Ley. Norma de carácter general elaborada y aprobada por las Cortes Generales (Congreso y Senado) o por cualquiera de los Parlamentos autonómicos. Las leyes estatales, que son de aplicación en todo el territorio nacional, se sitúan por debajo de la Constitución y por encima de los reglamentos y normas reglamentarias. Solo pueden ser modificadas por otras leyes y por normas que, sin ser leyes, tienen la misma jerarquía (Decreto-ley, Decreto-legislativo), siempre y cuando sean estatales. Las leyes autonómicas, que deben aplicarse en el territorio de la Comunidad Autónoma cuyo Parlamento las haya aprobado, se sitúan por debajo de la Constitución y de los respectivos Estatutos de Autonomía, y por encima de los reglamentos y normas reglamentarias. Solo pueden ser modificadas por leyes o normas con rango de ley autonómicas. De conformidad con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, existen determinadas cuestiones que solo pueden ser reguladas por ley o por norma con rango de ley, y nunca por normas reglamentarias, dando lugar a lo que se conoce como “reserva de ley”. Así ocurre, por ejemplo, con cualquier limitación que se quiera imponer a la libertad o a la propiedad de los ciudadanos.

Las relaciones entre las normas estatales y las autonómicas se rigen por el criterio de competencia (vid. competencia), no de jerarquía. Es decir, para saber si una determinada ley estatal prevalece sobre una ley autonómica o viceversa habrá que determinar quién (Estado o Comunidad Autónoma) tiene la competencia legislativa en esa materia concreta.

Ley orgánica. Tipo particular de ley, que puede ser dictada por las Cortes Generales (Congreso y Senado) pero no por los Parlamentos autonómicos, para cuya aprobación se requieren dos requisitos. El primero es formal: debe ser aprobada por la mayoría absoluta

de votos en el Congreso. El segundo es material: solo puede utilizarse para regular ciertas materias de especial importancia y expresamente previstas en la Constitución (desarrollo de los derechos fundamentales, Estatutos de Autonomía, régimen electoral, referéndums, etc.). Las leyes orgánicas se sitúan por debajo de la Constitución y por encima de los reglamentos y normas reglamentarias. Solo pueden ser modificadas por otras leyes orgánicas.

Licencia. (Ver autorización)

Limitación (actividad administrativa de). Aquella modalidad de la actividad administrativa que se caracteriza porque la Administración impone restricciones, deberes o de cualquier otra forma ordena coactivamente las actuaciones y conductas privadas con el fin de garantizar algún interés público. Por ej., se encuadra dentro de esta modalidad de la actividad administrativa el reglamento de tráfico, donde se establecen los deberes en materia de seguridad vial y tráfico; o el reglamento que establece las condiciones de seguridad de los juguetes; o el reglamento que establece los requisitos para la comercialización del champiñón; o la realización de una inspección administrativa en un restaurante o en un supermercado; o la autorización a la que está sometida la apertura de una discoteca, etc.

El conjunto de actuaciones administrativas que pueden encuadrarse dentro de la actividad administrativa de limitación pueden clasificarse en tres modos: en primer lugar, aquellas que consisten en el establecimiento de las mencionadas restricciones o deberes; en segundo lugar, aquellas que consisten en la verificación o control del cumplimiento de esos deberes; y finalmente, aquellas consistentes en la reacción ante situaciones de incumplimiento que ponen en riesgo los fines de interés público de que se trate.

Orden ministerial. Acuerdo adoptado por un Ministro en el ejercicio de sus competencias. Al igual que el Real Decreto (vid.) puede tener contenido normativo (por ejemplo, aprobar las bases reguladoras de una subvención) o consistir en un simple acto administrativo (por ejemplo, la concesión de una subvención).

Ordenamiento jurídico. Sistema de normas, instituciones, etc., que regulan la conducta de los sujetos que componen una determinada sociedad. Suelen distinguirse como elementos esenciales de todo ordenamiento jurídico: un sistema normativo, una organización encargada de crear y aplicar ese sistema normativo y la colectividad humana cuya conducta resulta regulada por ese sistema normativo.

No hay, por tanto, un único ordenamiento jurídico, sino una pluralidad de ellos, tantos como comunidades de referencia (por ejemplo, el ordenamiento estatal, los ordenamientos de las Comunidades Autónomas, el ordenamiento canónico, etc.).

Ordenanza municipal. Norma de rango reglamentario adoptada por los Municipios y dirigidas a regular algún aspecto de la vida local en sus respectivos territorios (uso de las vías públicas, circulación, ruido, concesión de subvenciones por la entidad local, etc.).

Deben ser aprobadas por el Pleno del Ayuntamiento en el ejercicio de sus competencias. En tanto que tienen rango reglamentario, se sitúan por debajo de la Constitución y de las leyes (estatales y autonómicas).

Orden de la Consejería. Acuerdo adoptado por un Consejero autonómico en el ejercicio de sus competencias. Es el equivalente a la orden ministerial (vid.) en el ámbito autonómico. En consecuencia, también puede tener tanto contenido normativo como consistir en un simple acto administrativo.

Organización administrativa. La Administración pública se divide en dos grandes categorías. Por una parte, las Administraciones de base territorial. Por otra parte, las Administraciones de base no territorial.

Dentro de las Administraciones de base territorial cabe distinguir tres niveles. En primer lugar, la Administración General del Estado, con competencia en todo el territorio nacional y al servicio del Gobierno de la Nación. Está formada, en su mayor parte, por los Ministerios, ubicados en Madrid, aunque también cuenta con órganos radicados en todo el territorio (servicios periféricos, como los Subdelegados del Gobierno en las provincias) e incluso en el extranjero (embajadas y consulados). En segundo lugar, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, con competencia en sus respectivos territorios y al servicio de los Gobiernos autonómicos. Están formadas, principalmente, por las Consejerías, que reproducen el esquema de los Ministerios estatales, aunque también cuentan con servicios periféricos en aquellas Comunidades Autónomas pluriprovinciales. En tercer lugar, las entidades que integran la Administración local, dentro de las cuales destacan los Municipios, las Provincias y las Islas.

Dentro de las Administraciones no territoriales, también llamadas Administraciones instrumentales, hay que distinguir entre la Administración institucional y la Administración corporativa. La primera está compuesta por organismos autónomos, entidades públicas empresariales y agencias, ocupándose fundamentalmente de realizar actividades administrativas de fomento o servicio público (Instituto de la Mujer, Tesorería General de la Seguridad Social, Agencia Española de Meteorología, etc.). La Administración corporativa, por su parte, está formada por entidades asociativas de base privada pero que realizan determinadas funciones públicas (Colegios profesionales, Cámaras de Comercio, Cofradías de pescadores, etc.).

Persona física. Ser humano a quien el Derecho reconoce capacidad para ser titular de derechos y obligaciones, lo que se conoce como “capacidad jurídica”.

Persona jurídica. Entidad a la que se atribuyen las características jurídicas propias de las personas físicas. Pueden ser de base civil (asociaciones, fundaciones), de base mercantil (sociedades anónimas, sociedades de responsabilidad limitada, etc.) o de base administrativa.

Todas las administraciones públicas son personas jurídicas.

Planificación (actividad administrativa de). Es aquella modalidad de la actividad administrativa que consiste en la elaboración de planes, como el Plan General de Ordenación Urbana, los planes de ordenación de los recursos naturales, los planes hidrológicos, el plan nacional de lucha contra la droga, el plan de igualdad, etc. Los planes administrativos son documentos administrativos, de naturaleza diversa (algunos son verdaderas normas administrativas, pero otros son meros actos administrativos), que parten de un análisis de la realidad sobre la que la Administración quiere actuar, y en los que se definen los objetivos y los resultados a los que se quiere llegar, y se establecen los

instrumentos y mecanismos para alcanzarlos. El régimen jurídico de cada plan (cuál sea el procedimiento de elaboración, quién sea el órgano competente para aprobarlo, su naturaleza vinculante o no, etc.) puede ser muy distinto y se habrá de estar a la normativa reguladora de cada uno de ellos.

Poderes públicos. Son aquellos poderes del Estado, en sentido amplio, que la Constitución ordena e instituye a través de su articulado. Existen poderes territoriales (el Estado en sentido reducido, las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales). Sobre esta clasificación se superpone otra clasificación de los poderes que atiende a sus funciones. Al respecto, es tradicional referirse a tres poderes:

- El poder legislativo: es aquel que tiene atribuida la potestad para la producción y la creación de las Leyes; la Constitución establece que las Cortes Generales (integradas por el Congreso y el Senado) ejercen la potestad legislativa. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las Comunidades Autónomas también tienen potestad legislativa, la cual es ejercida por la asamblea legislativa de cada una de ellas (en el caso de Andalucía, el Parlamento de Andalucía).
- El poder ejecutivo: es aquel que tiene atribuida la función de aplicar, desarrollar y concretar las Leyes. Igualmente, también le corresponde una importante función de dirección política. La Constitución establece que le corresponde al Gobierno. Lógicamente, ha de entenderse que le corresponde tanto al Gobierno de la Nación como al Gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas. Además, el Gobierno es, al mismo tiempo, la cúspide de esa organización jerarquizada y organizada a la que se denomina Administración pública y que, lógicamente, forma parte de este poder ejecutivo.
- El poder judicial: es aquel que tiene atribuida la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. La Constitución establece que le corresponde a los Jueces y Magistrados. Si bien existe poder legislativo y poder ejecutivo tanto a nivel estatal como a nivel autonómico, el poder judicial es único en todo el territorio.

Potestad. Facultad que el ordenamiento jurídico otorga a un sujeto para imponer sus decisiones a otro sujeto, y frente a la cual éste último no tiene un mero deber genérico de respeto sino una situación de sujeción permanente (por ejemplo, el hijo con respecto a la patria potestad de los padres). Cuando este tipo de facultad se atribuye a la Administración Pública para el cumplimiento de los fines señalados por el ordenamiento, se denomina potestad administrativa (potestad de expropiación forzosa, potestad sancionadora, etc.).

Potestad reglada. Suele afirmarse que una potestad es reglada cuando la norma regula todos sus elementos (supuesto de hecho y consecuencia jurídica) y la Administración, al ejercitarla, no tiene margen de valoración alguno, sino que debe limitarse a aplicar la solución prevista en esa norma en el caso de que constate la concurrencia del supuesto de hecho. Por ejemplo, es reglada la potestad sancionadora de la Administración. Si una potestad es reglada la Administración no tiene diferentes alternativas posibles a la hora de ejercitarla y tomar una decisión, sino que está constreñida por una única solución correcta.

Potestad discrecional. Son discretionales las potestades que permiten en su aplicación un cierto margen de valoración a la Administración. Es decir, si una potestad es discrecional la Administración puede optar, al ejercitarla, por diferentes soluciones posibles, todas ellas igualmente válidas. En estos casos, lo que sí tendrá que hacer es

motivar o explicar las razones que fundamentan la decisión que finalmente ha elegido como la más conveniente y que le han llevado a descartar las demás alternativas posibles. A este respecto, es conveniente distinguir las potestades discrecionales de la “discrecionalidad técnica”, la cual no conlleva posibilidad de valoración por parte de la Administración, sino que obliga a adoptar una única solución correcta, según lo que prevean las normas técnicas aplicables al caso concreto (que suelen proceder de otras ciencias no jurídicas; por ejemplo, la medicina). Tampoco hay discrecionalidad en los “conceptos jurídicos indeterminados” que suelen incorporar las potestades regladas. Es decir, la situación a que se refiere el concepto jurídico indeterminado (por ejemplo, ser un buen padre de familia, la buena fe, la diligencia debida) existirá o no de forma objetiva y no será susceptible de permitir distintas soluciones todas igualmente válidas.

Principio general del Derecho. Mandatos y límites implícitos en el ordenamiento jurídico. Su función no consiste sólo en integrar las lagunas del ordenamiento jurídico a falta de ley o costumbre, sino también en informar o inspirar toda actividad de creación y aplicación del Derecho (artículo 1.4 CC: “Los principios generales del Derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico”). La Administración Pública se encuentra, por tanto, sometida a ellos en el ejercicio de sus potestades, tanto para aprobar reglamentos como para adoptar actos administrativos. Su identificación y formulación se debe a la actividad y reflexión de la comunidad jurídica (doctrina y jurisprudencia) y no es extraño que algunos de ellos acaben siendo recogidos en leyes o normas escritas. Algunos afectan a todos los poderes públicos (por ejemplo, la interdicción de la arbitrariedad); otros, en cambio, vinculan específicamente a la Administración (por ejemplo, principio de protección de la confianza legítima —artículo 3.1 LRJSP—, o principio de conservación del acto administrativo —artículo 51 LPAC—).

Principio de jerarquía normativa. Criterio de ordenación de las normas de un sistema jurídico conforme al cual las normas inferiores no pueden contradecir a las normas superiores. En nuestro ordenamiento jurídico, la cúspide de la pirámide normativa está ocupada por la Constitución. Bajo ella se sitúan los Estatutos de Autonomía y algunas otras normas de especial relevancia constitucional. A continuación, se encuentran las leyes y normas con rango legal (Decreto-ley y Decreto-legislativo).

Finalmente, en lo más bajo se sitúan las normas aprobadas por la Administración, es decir, los reglamentos, que pueden adoptar muy diversas formas (Real Decreto, Decreto, Orden ministerial, Orden de la Consejería, Ordenanza municipal, etc.).

Procedimiento administrativo. Para que la Administración pueda tomar una decisión concreta sobre algo y, con ello, pueda dictar un acto administrativo (una multa, una autorización, una subvención, una prohibición, una orden) es imprescindible que antes haya seguido un procedimiento en el que haya formado su voluntad. Por tanto, el procedimiento administrativo es el conjunto de trámites que tiene que seguir la Administración para poder tomar una decisión final en un asunto. Normalmente, el procedimiento administrativo tiene tres fases: iniciación, instrucción y resolución. A lo largo de estas fases se van dictando actos de trámite (acto de iniciación del procedimiento, alegaciones del interesado, trámite de prueba, trámite de informes administrativos, trámite de audiencia al interesado), que son los que integran el procedimiento, hasta llegar

al último acto, que es la resolución administrativa que decide y pone fin al previo procedimiento.

Proporcionalidad (principio de). Se trata de un principio general del Derecho. Aplicado a la actividad administrativa, representa la adecuación en el contenido, extensión o intensidad que debe haber entre el supuesto de hecho y la medida adoptada por la Administración. La proporcionalidad es algo adicional a la congruencia (vid), pues una actuación administrativa debe ser congruente y proporcionada. Así, por ej., si atendemos a su finalidad, una medida administrativa consistente en poner en cuarentena a todas aquellas personas que se resfríen sería una actuación congruente, pues se estaría garantizando el fin de ese tipo de potestades que es el proteger la salud de los ciudadanos; pero, por el contrario, sería una medida desproporcionada si se atienden a todas las circunstancias del caso y, en particular, al mínimo riesgo para la salud que supone un mero resfriado.

Como principio general del Derecho, el control de su cumplimiento corresponde a los tribunales.

Real Decreto. Acuerdo adoptado por el Presidente del Gobierno o el Consejo de Ministros. Su contenido puede ser muy variado. En ocasiones, se utiliza para aprobar reglamentos. No obstante, también puede tener como contenido un acto administrativo (por ejemplo, la concesión de una licencia para abrir una terraza en un bar).

Recursos administrativos. Son los medios o mecanismos de que dispone el ciudadano para impugnar una decisión de la Administración (un acto administrativo concreto) que le afecte cuando considere que se ha adoptado vulnerando el ordenamiento jurídico y con la finalidad de que sea anulada. A diferencia de los recursos judiciales contra actos administrativos y contra reglamentos, que son los que el ciudadano interpone ante los jueces, los recursos administrativos se interponen ante la propia Administración que previamente ha dictado el acto que se considera ilegal. Es decir, es la propia Administración autora del acto la que decide, en vía de recurso administrativo, si actuó conforme a Derecho o si, por contra, el acto que dictó es ilegal y debe, por tanto, anularlo. A través de los recursos administrativos la Administración cuenta con el privilegio de poder controlarse a sí misma y reconsiderar sus decisiones antes de que lo hagan los jueces. Algunos recursos administrativos son preceptivos, es decir, es obligatorio interponerlos con carácter previo si luego se quiere impugnar el acto administrativo ante los jueces, y otros son potestativos, esto es, el ciudadano puede optar libremente por interponer antes el recurso administrativo y luego el judicial o directamente el recurso ante los jueces.

Reglamento (norma reglamentaria). El ordenamiento jurídico está integrado por normas de diferente naturaleza. Estas normas están jerarquizadas; es decir, unas son superiores a otras y las inferiores siempre tienen que respetar el contenido de las que están en una posición jerárquica superior. Por su jerarquía cabe clasificar las normas en: en primer lugar, la Constitución española de 1978; en segundo lugar, las leyes en sentido estricto (que son las que aprueba el Parlamento) y, en tercer lugar, los reglamentos. Pues bien, los reglamentos son las normas que aprueban el Gobierno y la Administración Pública (o por otros órganos y entes estatales distintos del Poder Legislativo). Los reglamentos tienen siempre un valor subordinado a la CE y a las leyes. A este respecto,

conviene distinguir los reglamentos de los actos administrativos. Los primeros son normas de la Administración que se integran o forma parte del ordenamiento jurídico y que, por regla general, constituyen regulaciones generales y abstractas sobre una materia que están dirigidas a una pluralidad indeterminada de personas. Sin embargo, los actos administrativos no son normas, sino decisiones concretas sobre algún asunto que toma la Administración en ejercicio de una de las potestades que le atribuye el ordenamiento jurídico. Los actos administrativos suelen ser mandatos jurídicos concretos y especiales, es decir, destinados a una o varias personas específicas.

Reglamento comunitario. Norma aprobada por alguna/s de las instituciones de la Unión Europea, con alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. A diferencia de la Directiva, no tiene que ser objeto de “transposición”, sino que los poderes públicos nacionales pueden darle cumplimiento inmediato. Al igual que el resto de las normas de Derecho de la Unión, resulta de aplicación preferente frente a cualquier norma nacional, autonómica o local que la contradiga, sea cual sea su rango normativo.

Resolución administrativa. Acto administrativo con el que la Administración finaliza un procedimiento administrativo, decidiendo las cuestiones planteadas por los interesados y, en su caso, aquellas otras derivadas de dicho procedimiento.

Responsabilidad patrimonial de la Administración. Institución jurídica en virtud de la cual se reconoce la posibilidad de que la Administración Pública sea responsable de los daños que puedan derivarse de sus actuaciones u omisiones.

Se trata, en este sentido, de una institución de garantía, y más concretamente de garantía en la esfera patrimonial del ciudadano, por cuanto pretende restablecer la esfera patrimonial de un sujeto mediante la correspondiente indemnización cuando este se haya visto afectado por una actuación u omisión de la Administración Pública. Por ejemplo, podría darse responsabilidad patrimonial de la Administración si una persona se rompe una pierna en las dependencias de un Ayuntamiento o en un cementerio o, en algunos casos, si sufre determinados daños por una actuación médica en un hospital público.

La responsabilidad patrimonial de la Administración está reconocida al más alto nivel normativo, en el artículo 106.2 de la Constitución española, según el cual “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”.

Su regulación legal sustantiva se contiene en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, mientras que su procedimiento lo encontramos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

Los requisitos o presupuestos para poder exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración son:

a) Debe tratarse de un daño causado por agentes públicos que formen parte de la organización administrativa; es decir, el daño debe poder imputarse a una Administración

pública (a cualquiera de las existentes en nuestro ordenamiento jurídico). En este sentido, debe añadirse que se trata de un sistema de responsabilidad directa; esto es, que es la Administración pública, como ente titular del servicio o de la actividad que ha ocasionado el daño, quien va a responder directamente ante el perjudicado, sin que este último tenga que identificar o reclamar frente la autoridad o funcionario concreto autor de la conducta dañosa.

b) El eje sobre el que gira todo el sistema de la responsabilidad patrimonial es el daño o lesión, que debe ser evaluable económicamente e individualizada en relación con una persona o grupo de personas. Es decir, debe poder cuantificarse en términos monetarios y debe ir referido a una persona o personas concretas. El daño debe ser, también, antijurídico; es decir, el particular no debe tener la obligación jurídica de soportarlo. La responsabilidad es objetiva, en el sentido de que el daño que dé lugar a responsabilidad patrimonial no tiene que derivar necesariamente de un funcionamiento anormal de los servicios públicos, sino que puede ocasionarse, también, por un funcionamiento normal de estos. Es decir, no es un sistema subjetivo, basado en la culpa, sino un sistema objetivo, basado en la comprobación de que efectivamente se ha producido un daño.

c) Finalmente, es necesario que entre la actuación de la Administración y el daño o lesión antijurídica medie una relación de causalidad, pues de no ser así la Administración no estaría obligada a indemnizar, dado que no podría imputársele el daño.

Sanción administrativa. Es el castigo que puede imponer la Administración Pública como consecuencia de la comisión de una infracción administrativa. Su equivalente en el Derecho Penal son las penas judiciales que se imponen por la realización de delitos o de faltas. Una de las diferencias esenciales entre pena y sanción es que estas últimas no pueden consistir en la privación de la libertad del infractor. Además, las penas las imponen los jueces y las sanciones las impone la Administración.

Servicio público (actividad administrativa de). Es aquella modalidad de la actuación administrativa en la que la Administración asume directamente la realización del fin de interés público de que se trate, llevando a cabo prestaciones a los ciudadanos. Piénsese, por ej., en el servicio de abastecimiento de agua, en el de recogida de basuras, en los servicios sanitarios, en los de transporte urbano de viajeros, etc. En puridad, para que estemos en una actividad de servicio público en sentido estricto esa actividad debe estar publicada; esto es, que la Administración haya asumido su titularidad y, por tanto, es ella la que decide quién presta ese servicio [ella directamente o a través de algún ente instrumental (vid. organización administrativa), o los particulares mediante concesión]. En cualquier caso, no siempre es fácil distinguir cuándo nos encontramos ante un verdadero servicio público o cuándo la Administración está actuando como un empresario más prestando un servicio en el mercado (piénsese, por ej., en una piscina cubierta municipal en una ciudad donde hay varios gimnasios privados o en el préstamo de películas de DVD en una biblioteca, en comparación con la actividad de un videoclub).