

La actividad de ordenación

[4.1] ¿Cómo estudiar este tema?

[4.2] Los principios del régimen jurídico de la actividad de ordenación

[4.3] Técnicas de información

[4.4] Técnicas de condicionamiento

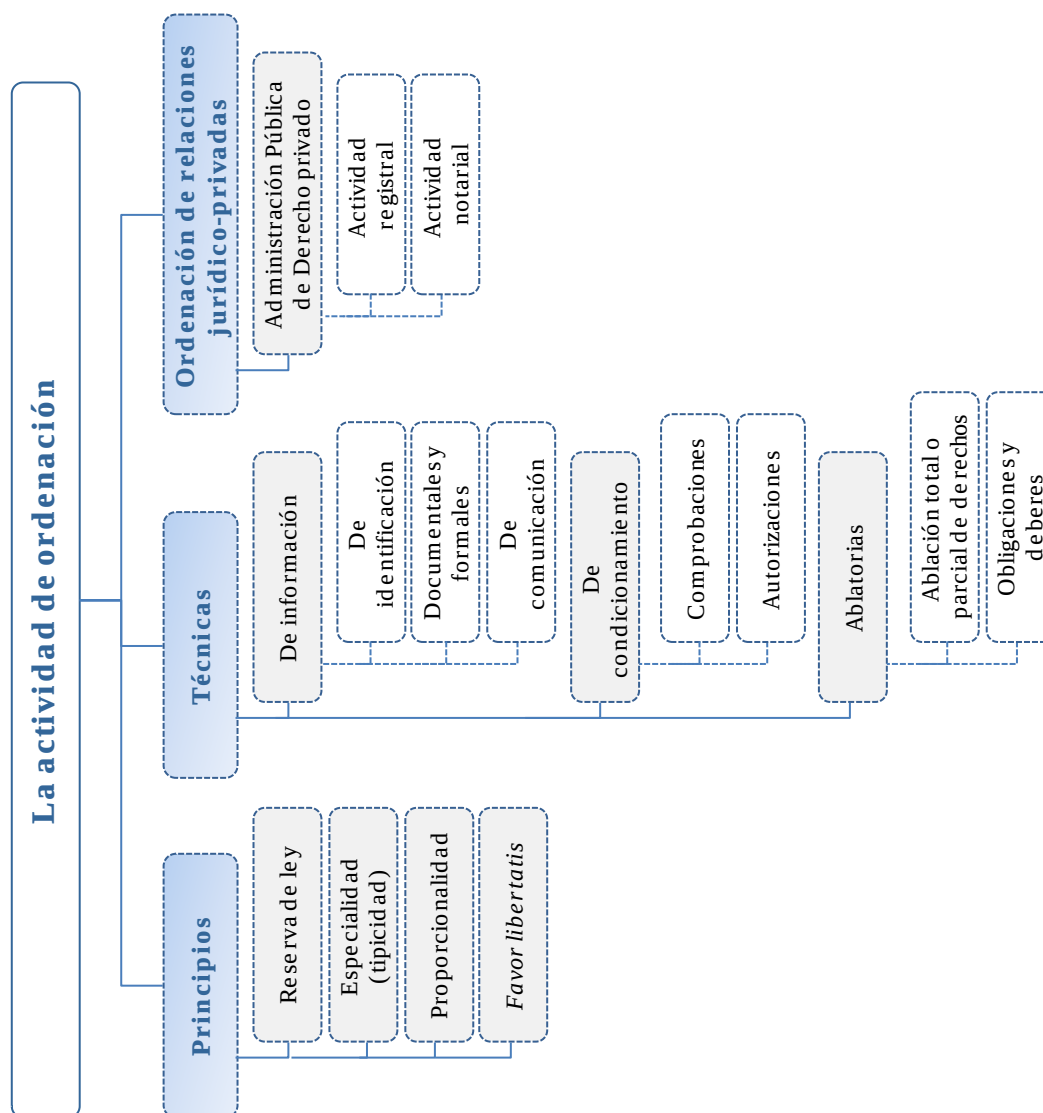
[4.5] Técnicas ablatorias

[4.6] Ordenación de relaciones jurídico-privadas

4

T E M A

Esquema



Ideas clave

4.1. ¿Cómo estudiar este tema?

En este tema analizamos la **actividad de ordenación** que ejerce la Administración sobre la conducta de los ciudadanos para que cumplan con el orden establecido y evitar que las actuaciones de éstos entrañen riesgos para el **interés general**. Para desarrollar esta actividad de ordenación o limitación la Administración ordena la realización de actividades, las limita, las prohíbe o minimiza sus efectos a través de técnicas de ordenación, planificación, organización, dirección, limitación, control u orientación con el fin de evitar que produzcan perjuicio alguno al interés general. Este tipo de actividad ha sido conocida tradicionalmente como “**actividad de policía**”.

Para estudiar este tema lee el **Capítulo XVII: La actividad de ordenación (páginas 256-299) del manual** de la asignatura: *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo II, de Juan Alfonso Santamaría Pastor, Iustel.

4.2. Los principios del régimen jurídico de la actividad de ordenación

Reserva de Ley

Según el cual cualesquiera **supuestos de intervención, limitación o ablación de la libertad de los ciudadanos** deben **legitimarse** necesariamente mediante una **norma con rango de ley**.

Principio de especificación (tipicidad)

Las previsiones legislativas de poderes de intervención han de ser tasadas y singularizadas respecto de supuestos de hecho claramente individualizados, **no cabe el establecimiento normativo de poderes generales de intervención**. En caso de atribución de poderes genéricos, estas normas deben interpretarse con una eficacia meramente descriptiva e interpretativa del ámbito de actuación de las potestades concretas que, en todo caso, deben establecerse.

Proporcionalidad

Entraña la exigencia de adecuación cuantitativa entre la finalidad que debe perseguir la técnica de ordenación y el diseño concreto de las facultades que la integren. Se trata de un principio que veta la atribución de poderes materialmente innecesarios para lograr los fines concretos.

Favor libertatis

Cuando la norma que establece los poderes de intervención permite a la Administración optar entre varias medidas alternativas para conseguir su finalidad ordenadora, ésta deberá optar por la que sea menos restrictiva para la libertad individual de los sujetos sobre los que se vaya a emplear.

4.3. Técnicas de información

Las técnicas para ejercer la actividad de ordenación se clasifican, **en función del creciente nivel de incidencia** sobre la conducta de los sujetos privados, en técnicas de información, de condicionamiento y ablatorias.

Las Técnicas de Información

Cada vez con mayor frecuencia e intensidad, las normas imponen a los sujetos privados un conjunto de **deberes de información a la Administración** respecto de datos de hecho relativos a la existencia, circunstancias personales y actividad de los particulares, con la finalidad de:

Finalidad de los deberes de información a la Administración impuestos a sujetos privados:

Posibilitar y **facilitar el control de la Administración** sobre los ciudadanos y sus actividades, teniendo en cuenta su carácter instrumental para otras técnicas.

Obtener una masa de información para el diseño de políticas concretas (empleo, sanitarias, asistenciales...)

Dentro de las **técnicas de información** distinguimos los deberes de identificación, los deberes formales y documentales y los deberes de comunicación.

» Deberes de identificación

Los deberes de identificación afectan tanto a personas físicas como jurídicas.

- o En el caso de **personas físicas**: Registro civil (nacimiento, matrimonio, hijos, defunción); DNI (obligatorio a partir de los 14 años); Pasaporte; Padrón municipal; NIF; Número de la Seguridad Social (caso de trabajadores por cuenta ajena y autónomos).

Para todas estas actividades censales, la Administración requiere a cada ciudadano un amplio número de datos sobre sus actividades, circunstancias personales, laborales, familiares, profesionales y económicas cada vez que hace uso de un servicio público.

- o En el caso de **personas jurídicas**: todas ellas han de inscribirse en diferentes registros dependiendo de su naturaleza, donde han de hacer constar una serie de datos referidos a su constitución y normas estatutarias. Tipos de registros:

Tipos de registros en el caso de personas jurídicas:

Registros de alcance general, en los que deben inscribirse como personas jurídicas en cuanto tales con independencia de la función que realicen (Registro mercantil, Registro fundaciones, Registro de asociaciones, Registro de partidos políticos)

Registros de alcance sectorial, en los que han de inscribirse determinados tipos de personas jurídicas en función de la actividad concreta que desarrollen (entidades financieras, religiosas, culturales, deportivas)

» Deberes documentales y formales

Es cada vez más frecuente que la Administración obligue, como forma de obtener determinada información de los **sujetos privados**, que éstos hagan constar documentalmente determinados aspectos y datos relativos a su actividad en cuerpos **documentales que ellos mismos deben formalizar, cumplimentar y conservar**. A estas fuentes de información pueden acceder los correspondientes servicios de la Administración cuando resulte conveniente. Es una **forma de autocontrol que facilita la inspección**.



» Deberes de comunicación

Cada vez es más frecuente que normas legales y reglamentarias impongan un deber de comunicación activa de los particulares hacia la Administración. En ocasiones sobre hechos, datos o circunstancias **ajenas** a la persona sobre la que pesa el deber de informar. Ej. Médicos sobre presuntos delitos, Sociedades rectoras de bolsas de valores con relación a la CNMV...

En la mayoría de los casos, el deber se refiere a **datos relativos a la actividad de la persona o entidad a la que se impone**. Ej. Caso de autorizaciones, deber de información de cualquier cambio de titularidad, accidente, situación anormal... Este deber de comunicación se ve reforzado generalmente con el **derecho de la Administración a inspeccionar** los locales y documentación de los sujetos privados para proveerse directamente de las informaciones de interés.

4.4. Técnicas de condicionamiento

A través de estas técnicas una norma jurídica condiciona el ejercicio lícito de una actividad a su examen previo por parte de la Administración, del cumplimiento de una serie de requisitos legales o bien de la conformidad de los términos de la actividad proyectada con las exigencias del interés general. Con estas técnicas, **el sujeto privado ve limitada a priori su libertad de acción** por un obstáculo consistente en el necesario y previo pronunciamiento por parte de la Administración de un acto de conformidad.

Las comprobaciones

Las normas condicionan la actividad de los particulares a la realización por parte de la Administración de una mera **comprobación del cumplimiento de determinados requisitos de aptitud o idoneidad** que ha de reunir una persona u objeto. Se trata de las: acreditaciones, homologaciones...

El problema de las comprobaciones es lo difuso de su distinción con la figura de las autorizaciones regladas en las que la Administración se limita a realizar una mera comprobación del supuesto de hecho que la norma prevé. La distinción entre ambas figuras puede basarse en la mayor amplitud del **margen de apreciación** que posee la Administración en el caso de las autorizaciones a la hora de valorar la idoneidad de los requisitos y una cierta valoración sobre la conveniencia pública, algo que **no cabe** en las homologaciones al estar todo absolutamente objetivado.

Las autorizaciones

Esta técnica opera en unos casos sobre actividades que constituyen el ejercicio normal de derechos subjetivos previamente reconocidos por el Derecho positivo o, en otros en los que tal derecho previo no existe en modo alguno. Lo que subyace a la autorización es **la libertad general de actuación de los sujetos privados limitada por el interés público** que en cada caso se trate de tutelar. La autorización posee **carácter declarativo**.

» **Clases de autorizaciones****Clases de autorizaciones:**

- o **Autorizaciones regladas y discrecionales:** en las **regladas** el poder de actuación de la Administración se halla limitado a la simple comprobación de los requisitos establecidos por la norma que condicionan el ejercicio de la actividad. En las **discrecionales**, las condiciones no se encuentran preestablecidas, de manera que la ley remita la valoración libre por parte de la Administración de la compatibilidad con el interés público de la actividad que pretende llevarse a cabo.
 - o **Autorizaciones simples y operativas:** las **simples** son aquéllas que tienen por objeto una conducta aislada y concreta cuya realización determina la extinción por consunción de la autorización. Ej. Autorización de una manifestación; licencia de obra... Las autorizaciones **operativas** se refieren a una actividad privada que se desarrolla de modo continuado y con vocación de permanencia, por ejemplo una actividad industrial, de manera que la autorización integra el régimen jurídico de dicha actividad manteniendo su vigencia el tiempo que dure la actividad.
- » **Régimen jurídico de las autorizaciones:** El régimen jurídico de las autorizaciones se encuentra establecido en las respectivas normas sectoriales que las regulan.
- o **Otorgamiento:** Las autorizaciones se otorgan siempre **previo procedimiento administrativo iniciado mediante solicitud**. En consecuencia, se registrá por el procedimiento que establezca la ley que lo regule, respetando siempre los principios básicos del procedimiento establecidos en la PAC. La Administración debe resolver en plazo y si no lo hace, rige el silencio que será negativo en la mayor parte de los casos.

- o **Transmisibilidad:** Las situaciones jurídicas activas derivadas del otorgamiento de una autorización tienen un valor económico que las convierte, en principio, en bienes aptos para su intercambio. Por ello, se plantea la cuestión de su transmisibilidad. En realidad lo que **se transmite** no es la autorización sino **los derechos** que en ella se contienen para su titular produciéndose una novación en la titularidad de la misma.
 - Las **autorizaciones personales**, aquéllas cuyo otorgamiento se realiza atendiendo preferentemente a las características o aptitudes singulares del destinatario. Ej. Licencia de armas, caza, pesca, carné de conducir... No son transmisibles.
 - Las **autorizaciones reales** (*ab rem*), las que se otorgan atendiendo a las características de una actividad, objeto o instalación (licencia industrial, licencia de edificación, licencia de obras...) la irrelevancia de las condiciones de su titular hace que sean transmisibles. Ej. La transmisión de una empresa conlleva la de sus licencias. En estos casos lo que se exige es la comunicación a la Administración de dicha circunstancia.

- o **Cláusula “sin perjuicio de tercero”:** Se trata de una fórmula mediante la que se pretende la **limitación de los efectos de las autorizaciones al plano de las relaciones jurídico-administrativas entre la Administración autorizante y el sujeto autorizado**. En consecuencia, la Administración es neutral e irrelevante y no prejuzga en absoluto sobre relaciones jurídico-privadas que puedan subyacer al otorgamiento de la autorización. Las autorizaciones, principalmente reales, se otorgan a una persona que invoca algún tipo de titularidad jurídico-privada sobre dicho bien. Esta cláusula significa que la Administración permanece ajena a la consistencia o legalidad de dicha titularidad que puede que sea disputada por terceros. Ej. Licencia de edificación sobre solar cuya titularidad que se encuentra litispendente; licencia de obras concedida a un arrendatario.

» **La devaluación de la autorización:** la comunicación previa y la declaración responsable

o **Las comunicaciones con reserva de oposición:** Consiste en el **deber** que en determinados casos se impone a los **particulares de comunicar a la Administración su decisión de realizar una determinada actividad**, comunicación que ha de efectuarse con carácter previo al inicio de la misma e indicando sus circunstancias o modalidades. La Administración examinará los términos de la comunicación, su ajuste a la legalidad y a los intereses públicos, y en caso de conclusión negativa, su oposición o requerimiento de necesario ajuste o medidas correctoras. Con carácter general si en plazo no se formula oposición alguna por parte de la Administración se entiende permitida la actividad.

o **La declaración responsable:** Se entiende por declaración responsable el documento suscrito por un **interesado** en el que **manifiesta**, bajo su responsabilidad, **que cumple con los requisitos establecidos** en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

4.5. Técnicas ablatorias

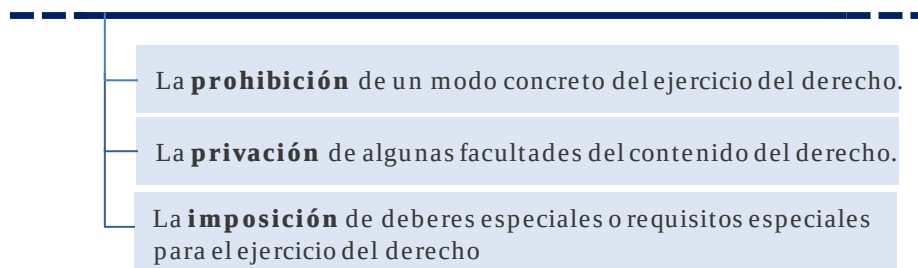
Son las técnicas administrativas de ordenación que intervienen con mayor intensidad **sobre los sujetos privados**, ya que no se limitan a condicionar su actividad sino que **inciden directamente en su esfera jurídica, en su libertad o en su patrimonio**, mediante una ablación o disminución neta de su contenido.

Tipos de técnicas ablatorias

» Técnicas que eliminan situaciones jurídicas activas disminuyendo su contenido (ablación parcial o total de derechos)

- o **Ablación parcial de derechos:** Junto a la autorización es la técnica más común de ordenación por parte de la Administración. Las leyes cuando describen el contenido de un derecho establecen límites al mismo. La **limitación** supone una compresión, mutilación o eliminación parcial de dichos contenidos cuando concurren determinadas circunstancias de hecho que así lo impongan.

La ablación parcial de derechos se puede producir de tres formas distintas:



A las limitaciones de derechos se aplican todos los **principios** que rigen la actividad de ordenación de la Administración tales como reserva de ley, especificación, proporcionalidad y *favor libertatis*. El **problema** principal de las limitaciones de derechos radica en su **indemnizabilidad**. La opinión doctrinal considera que si la delimitación del contenido de un derecho no debe dar lugar a indemnización, las limitaciones no deben tampoco dar derecho a indemnización.

- o **Ablación total de derechos:** La actividad de ordenación puede realizarse también mediante la **supresión de situaciones jurídicas activas que obran en el patrimonio de los sujetos privados**. Se trata de la eliminación mediante decisiones administrativas de titularidades específicas de derechos subjetivos pertenecientes a personas singulares.

Supuestos de ablación total:

Expropiación forzosa: Causa de utilidad pública o interés social, procedimiento y justiprecio.

Transferencias coactivas: subrogaciones reales forzosas (reparcelación), ventas forzosas.

Comisos : apropiación coactiva sin contraprestación alguna de objetos de tráfico ilícito o de carácter peligroso para la salud o la seguridad.

» Técnicas que amplían o crean situaciones desfavorables de carácter pasivo: obligaciones y deberes

- o **Obligaciones:** Imposición a los particulares de la **obligación de hacer o de no hacer** algo que se establece **a favor de una tercera persona** que ostenta el poder de exigirla: el derecho. En este caso esa tercera persona es: la Administración. La norma crea la obligación, define sus elementos esenciales y después la Administración la plasma mediante un acto administrativo en una vinculación específica dirigida a una persona.

Supuestos:

Prestaciones personales, una obligación de hacer o de no hacer, prácticamente extinguidas tras la retirada del servicio militar obligatorio.

Prestaciones reales, una obligación de dar. Es el caso de los impuestos y de las cuotas a la Seguridad Social.

- o **Deberes: Imposición** a los **particulares** de determinados **deberes públicos**. La realización de una conducta de hacer o de no hacer y que en contraste con la obligación se impone **en beneficio de la colectividad general**, no son el correlato de un derecho subjetivo sino de una potestad atribuida a la Administración para asegurar su cumplimiento. “Todos los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España”. La creación e imposición de deberes puede ser efectuada por Ley pero también por la Administración mediante reglamento o acto administrativo.

La imposición de deberes mediante reglamento:

- Es la forma normal de establecimiento. Esta imposición va acompañada de la atribución a la Administración de potestades para asegurar su cumplimiento. Estas potestades son: intimatoria, sancionadora y requerimiento.

La imposición de deberes mediante acto administrativo:

- Denominados “órdenes” que crean o constituyen deberes por sí mismas previa habilitación legal. Estas órdenes pueden ser: singulares/ generales en función de su destinatario; positivas (mandatos) o negativas (prohibiciones); preventivas; directivas; represivas.

4.6. Ordenación de relaciones jurídico-privadas

Es la **“Administración Pública de Derecho Privado”** que denomina Zanobini. Desde la perspectiva clásica las relaciones personales, familiares y patrimoniales reguladas por el Derecho privado eran ámbitos vedados a la Administración. Se regulaban por el legislativo (siempre mediante leyes) y sus conflictos se resolvían por el poder judicial. En la actualidad, en estas áreas en las que **la autonomía de la voluntad** es la protagonista principal también **subyace el interés público de seguridad del tráfico jurídico** sobre el que las autoridades públicas han ostentado concretos poderes de intervención.

- » **La Actividad Registral:** los registros jurídico-privados poseen una **finalidad de publicidad material y formal**, dirigida a los ciudadanos en general en los que la constancia de hechos y situaciones de manera fidedigna tienen el objetivo de **garantizar la certeza pública** de los mismos y dar **seguridad a las relaciones privadas** que toman como base. Ejemplo: el Registro de la propiedad.

- » **La Actividad Notarial:** mediante la **formalización y control de negocios jurídico-privados** a través de la dación de fe pública de determinados actos y negocios jurídicos en los que mediante la misma se **acredite la veracidad de los datos y hechos a través de Notarios** (antes también corredores de comercio) a los que el Estado les inviste para realizar esta función tan importante.
- En los ámbitos de la Administración corresponde a los Secretarios y en el de la Administración judicial también.

Lo + recomendado

No dejes de leer...

La actividad de policía o limitación. Sus técnicas. La potestad sancionadora (I)

GIL IBÁÑEZ, J. L. *Actualidad administrativa*, ISSN 1130-9946, N° 38, 1994, p. 571-583.



Este artículo profundiza en el estudio de las nociones básicas y generales de la actividad de policía que realiza la Administración; también denominada actividad limitativa o sancionatoria.

El documento está disponible en el aula virtual.

No dejes de ver...

Manifestación Ley Tabaco 28-02-2011



Protesta por la aplicación de la Ley Antitabaco secundada por un 80% de los hosteleros de la provincia de Albacete porque, dicen, “se está cargando sus negocios”. La Ley 42/2010, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/2003, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco es una manifestación de la actividad de ordenación de la Administración.

Este video está disponible en el aula virtual y en la siguiente dirección web:

<http://www.youtube.com/watch?v=yu0GbkjU2Vg>

+ Información

A fondo

La actividad de policía o limitación. Sus técnicas. La potestad sancionadora (II)

GIL IBÁÑEZ, J. L. *Actualidad administrativa*, ISSN 1130-9946, N° 39, 1994, p. 585-601.



En este artículo se analiza la sanción administrativa como elemento de la actividad de policía de la Administración, la tipología de sanciones que pueden imponerse y los principios a que está sometida la potestad sancionatoria que aplica dichas sanciones.

El documento está disponible en el aula virtual.

Bibliografía

BERMEJO VERA, José. *Derecho administrativo básico. Parte general*, Navarra: Thomson-civitas, Cizur Menor, 2005, p. 259-275.

COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Manual de Derecho administrativo. Parte general*, Navarra: Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2010, p. 583-594.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO/ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS-RAMÓN. *Curso de Derecho administrativo II*, Thomson-Civitas, Madrid, 2006, p. 165-208.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho administrativo I, parte general*, Madrid: Marcial Pons, 2010, p. 359-379.

Test

1. La actividad de ordenación se configura como:
 - A. Actividades de sanción.
 - B. Actividades de fomento.
 - C. La actividad de policía de la Administración.
 - D. Actividades de intervención en los ciudadanos.

2. La actividad de ordenación:
 - A. La ejercer la Administración sin necesidad de autorización previa.
 - B. Tiene como finalidad la protección del orden público.
 - C. La ejerce la Administración previa autorización legal.
 - D. No es un poder de sujeción general de la Administración sobre los ciudadanos.

3. Los principios a que no se somete el régimen jurídico de la actividad de ordenación:
 - A. Principio de tipicidad.
 - B. Principio *pro libértate*.
 - C. Principio de reserva legal.
 - D. Principio de especialidad.

4. Las técnicas de ordenación pueden ser:
 - A. Ablatorias.
 - B. De colaboración.
 - C. De participación.
 - D. De condicionamiento.

5. Los deberes de identificación como técnica de ordenación:
 - A. Sólo afectan a las personas físicas.
 - B. Facilitan el control de la Administración sobre los ciudadanos.
 - C. Obligan a facilitar los datos de la actividad que desarrollen.
 - D. Pueden versar sobre hechos ajenos a la persona que tiene el deber de informar.

6. Las autorizaciones:

- A. Son técnicas ablatorias de ordenación.
- B. Sólo pueden ser regladas.
- C. Por lo general su carácter es declarativo.
- D. Son la técnica de intervención más habitual de la Administración.

7. Señalar los enunciados erróneos:

- A. Las autorizaciones se rigen por lo establecido en la norma sectorial que las regula.
- B. Las autorizaciones reales no son transmisibles.
- C. Las autorizaciones personales no son transmisibles.
- D. Si se incumple la condición impuesta, la autorización no puede ser revocada.

8. Las técnicas ablatorias de ordenación:

- A. Pueden crear situaciones pasivas desfavorables.
- B. Pueden consistir en privaciones generales de derechos.
- C. Las obligaciones que imponen pueden ser tanto personales como reales.
- D. Las obligaciones que imponen son en beneficio de la Administración.

9. Las órdenes administrativas:

- A. Imponen deberes por actos administrativos.
- B. Se caracterizan por su carácter preventivo.
- C. Van dirigidas a la generalidad.
- D. Son una modalidad de las técnicas ablatorias.

10. La actividad de ordenación de las relaciones jurídico-públicas:

- A. No impera la autonomía de la voluntad.
- B. Vela por el interés público de seguridad del tráfico jurídico.
- C. Se califica como “la Administración Pública de Derecho Privado”.
- D. Se manifiesta mediante la actividad registral que acredita la veracidad de los datos y hechos.