

**Vicente Álvarez García**  
**Flor Arias Aparicio**

# **Lecciones sobre el acto administrativo y sobre el procedimiento administrativo**



---

Lecciones sobre el acto administrativo  
y sobre el procedimiento administrativo



---

Vicente Álvarez García  
Flor Arias Aparicio

Lecciones sobre el acto administrativo  
y sobre el procedimiento administrativo



Cáceres  
2020

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.



© Vicente Álvarez García y Flor Arias Aparicio, para esta edición  
© Universidad de Extremadura, para esta edición

Tipografía utilizada: Eurostile LT Std (para cubierta), Bembo Std (para páginas iniciales) y Palatino LT Std (para el texto de la obra)

Edita:

Universidad de Extremadura. Servicio de Publicaciones  
Plaza de Caldereros, 2. 10071 Cáceres (España)  
Tel. 927 257 041; Fax 927 257 046  
[publicac@unex.es](mailto:publicac@unex.es)  
<http://www.unex.es/publicaciones>

I.S.B.N.: 978-84-09-21541-6

Impreso en España - *Printed in Spain*

*Impresión & Edición digital: Dosgraphic, s. l.*

# ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
<b>Presentación.....</b>	<b>11</b>
<b>Legislación de referencia (abreviaturas).....</b>	<b>13</b>
<b>Lección Primera. El principio de legalidad y las potestades administrativas..</b>	<b>15</b>
I. El principio de legalidad como directriz de la actuación administrativa..	15
II. Los mecanismos de atribución de potestades a la Administración .....	17
III. Principio de legalidad y discrecionalidad. Los conceptos jurídicos in- determinados.....	18
IV. El control de la discrecionalidad administrativa.....	19
V. La cuestión de la denominada “discrecionalidad técnica” .....	21
VI. El alcance del control judicial de las actuaciones discrecionales: los pronunciamientos posibles y sus eventuales limitaciones.....	22
<b>Lección Segunda. El acto administrativo.....</b>	<b>25</b>
I. Las manifestaciones de la actividad de la Administración: reglamentos, actos administrativos, convenios, contratos, planes y regulación. La ac- tividad material.....	25
II. El acto administrativo: concepto y notas caracterizadoras.....	27
III. Los elementos de los actos administrativos .....	30
IV. Clases de actos administrativos.....	35
V. Los actos del Gobierno.....	38
<b>Lección Tercera. El procedimiento administrativo: cuestiones generales .....</b>	<b>41</b>
I. Introducción.....	41
II. Concepto y significación del procedimiento administrativo: el procedi- miento administrativo como garantía y como cauce para la manifestación de la voluntad de la Administración .....	42

III. El régimen jurídico del procedimiento: el procedimiento administrativo común y los procedimientos especiales.....	43
IV. La regulación del procedimiento administrativo común y del régimen jurídico de las Administraciones Públicas .....	45
V. Los principios generales del procedimiento administrativo común.....	48
VI. Los sujetos interesados en el procedimiento administrativo. Sobre sus derechos y deberes .....	50
VII. La Administración electrónica.....	58
<b>Lección Cuarta. El procedimiento administrativo: su estructura.....</b>	<b>61</b>
I. El tiempo en el procedimiento administrativo.....	61
II. Las fases del procedimiento administrativo: la iniciación, la instrucción y la finalización.....	65
III. La tramitación simplificada del procedimiento administrativo común..	84
IV. Los procedimientos administrativos especiales .....	86
<b>Lección Quinta. El procedimiento administrativo sancionador.....</b>	<b>91</b>
I. El poder represivo del Estado .....	91
II. Los principios generales del Derecho administrativo sancionador.....	92
III. El procedimiento administrativo sancionador .....	100
<b>Lección Sexta. Las especialidades del procedimiento administrativo en materia de responsabilidad patrimonial de la administración.....</b>	<b>111</b>
I. Introducción a la técnica jurídica de la responsabilidad.....	111
II. La regulación jurídica de la responsabilidad patrimonial de la Administración.....	113
III. Los elementos de la responsabilidad .....	115
IV. Las especialidades del procedimiento administrativo en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración y las vías posibles para la exigencia de esta responsabilidad.....	118
V. La responsabilidad de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones públicas: la acción de regreso.....	124
<b>Lección Séptima. Validez y eficacia de los actos administrativos.....</b>	<b>127</b>
I. La eficacia de los actos administrativos: la presunción de validez y la obligación de cumplimiento .....	127
II. Condicionamiento de la eficacia de los actos administrativos.....	129
III. La notificación.....	130

IV. La publicación .....	135
V. La retroactividad de los actos administrativos.....	136
VI. Los efectos de los actos administrativos dictados por una Administración pública sobre otra Administración distinta .....	137
VII. La suspensión de la eficacia del acto administrativo.....	138
VIII. El silencio administrativo .....	141
<b>Lección Octava. La invalidez del acto administrativo .....</b>	<b>147</b>
I. La invalidez de los actos administrativos en general .....	147
II. La inexistencia del acto.....	148
III. La nulidad de pleno derecho .....	148
IV. La anulabilidad .....	152
V. Las irregularidades no invalidantes.....	154
VI. Convalidación, conversión e incomunicación de la invalidez .....	154
<b>Lección Novena. La ejecución forzosa del acto administrativo.....</b>	<b>157</b>
I. El privilegio administrativo de la autotutela ejecutiva.....	157
II. Los principios generales y las manifestaciones prototípicas de la ejecución forzosa de los actos administrativos. Principios generales y manifestaciones.....	159
III. Los medios de ejecución forzosa en particular.....	160
IV. Las vías de hecho y los medios de reacción contra ellas .....	164
<b>Lección Décima. La revisión de oficio del acto administrativo .....</b>	<b>167</b>
I. La revisión de los actos administrativos: principios generales .....	167
II. La revisión por motivos de legalidad .....	168
III. La revocación por ilegalidad sobrevenida .....	172
IV. La revocación sanción.....	173
V. La revocación por motivos de oportunidad.....	173
VI. El llamado error material o de hecho.....	174
<b>Lección Undécima. Los recursos administrativos .....</b>	<b>175</b>
I. Los recursos administrativos: concepto, significado y tipología.....	175
II. El procedimiento administrativo en vía de recurso .....	176
III. El análisis de los principales tipos de recursos administrativos .....	182

<b>Material de consulta .....</b>	<b>189</b>
I. Bibliografía .....	189
II. La legislación.....	191
III. La jurisprudencia .....	191
IV. Páginas webs de interés sobre la Administración electrónica .....	191

# PRESENTACIÓN

La teoría general del acto administrativo y del procedimiento seguido para su adopción constituye una materia nuclear del Derecho Administrativo tanto en España como en los países de nuestro entorno jurídico. Son cientos los trabajos académicos generales y específicos sobre esta cuestión, a los que ahora se unen estas *Lecciones sobre el acto administrativo y sobre el procedimiento administrativo*. Esta modesta obra persigue, en todo caso, un objetivo muy delimitado como es la introducción a los estudiantes de las distintas ramas jurídicas de la Universidad de Extremadura, especialmente, en esta temática, sin olvidar, naturalmente aquellas otras personas procedentes de otras instituciones académicas o de las diversas profesiones jurídicas que necesiten un vademécum simple para acercarse al procedimiento administrativo y a su resultado ordinario: el acto.

Como ya explicara en el Prólogo de las *Lecciones de Derecho público, autonómico, estatal y europeo* (Tecnos, 2018), también en esta ocasión el origen de esta obra hay que ubicarlo en los esquemas que, a modo de guion, he venido utilizando en mis clases durante muchos años; unos esquemas que de manera estructurada y sistemática contenían los elementos sustanciales de la teoría y la práctica del acto administrativo. La conversión ahora de estos apuntes en estas *Lecciones* responde a la idea de compendiar de forma ordenada y fácil de entender lo más esencial de la materia. El impulso para dar este salto ha partido del mismo planteamiento de entonces y de aquel espíritu de elaborar unos materiales que sirvan de guía para ayudar a los alumnos a aprender y comprender, en este caso, los fundamentos del acto administrativo.

Se inician estas *Lecciones* con la presentación del principio directriz que debe regir la actuación de las Administraciones públicas, el principio de legalidad, que impone el sometimiento pleno de la actividad administrativa a la Ley y al Derecho. Tras concretar las formas jurídicas que puede revestir la actividad de la Administración, la Lección segunda ahonda en el acto administrativo: su concepto, notas características, elementos y clases. Las siguientes lecciones se dedican al procedimiento administrativo como cauce legalmente previsto para dictar un acto administrativo: a las cuestiones generales que lo informan (Lección tercera); a su estructura o fases en las que se desarrolla (Lección cuarta); y a las especialidades del procedimiento sancionador (Lección quinta) y del procedimiento de responsabilidad patrimonial administrativa (Lección sexta), procedimientos que han dejado de ser especiales para pasar a integrarse en la Ley del Procedimiento Administrativo Común (Ley 39/2015,

de 1 de octubre –si bien los principios procedimentales de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas se regulan en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). La Lección séptima se centra en el privilegio de autotutela administrativa y en la eficacia de los actos administrativos, cuya presunción de validez y ejecutividad inmediata puede quedar condicionada por la concurrencia de irregularidades jurídicas, tal y como se expone en la Lección octava, relativa a la invalidez del acto administrativo, y en la Lección novena, en la que se explican los principios generales y los medios de ejecución forzosa (el privilegio administrativo de la autotutela ejecutiva). Las dos últimas Lecciones, décima y undécima, se destinan a la revisión de los actos en vía administrativa: su revisión de oficio y los recursos administrativos existentes (alzada, potestativo de reposición y extraordinario de revisión).

Las formas de actuación de las Administraciones públicas se han ido diversificando y adaptando a la realidad social de cada momento. En este contexto, el acto administrativo, y el procedimiento para su producción, representan un elemento más en la conformación del Derecho Administrativo del siglo XXI. Las lecciones que se recogen en esta obra nacen con el simple propósito de avanzar un poco más y de manera sistemática en el conocimiento de una de las muchas partes de esta rama del saber jurídico.

VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA  
*Catedrático de Derecho Administrativo*  
*Universidad de Extremadura*

FLOR ARIAS APARICIO  
*Profesora de Derecho Administrativo*  
*Universidad de Extremadura*

# LEGISLACIÓN DE REFERENCIA (ABREVIATURAS)

CC	Código Civil
CE	Constitución Española
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
LG	Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
RBEL	Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales



## LECCIÓN PRIMERA

# EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS

### SUMARIO:

- I. El principio de legalidad como directriz de la actuación administrativa.
- II. Los mecanismos de atribución de potestades a la Administración.
- III. Principio de legalidad y discrecionalidad. Los conceptos jurídicos indeterminados.
- IV. El control de la discrecionalidad administrativa.
- V. La cuestión de la denominada “discrecionalidad técnica”.
- VI. El alcance del control judicial de las actuaciones discrecionales: los pronunciamientos posibles y sus eventuales limitaciones.

## I. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD COMO DIRECTRIZ DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Introducción.
  - A. Los orígenes históricos de los principios de legalidad y de separación de poderes: la Revolución Francesa y el final del Antiguo Régimen.
  - B. La significación actual del principio de legalidad: el principio de legalidad como uno de los pilares básicos del Estado de Derecho y clave de bóveda del Derecho Administrativo.
2. Las posibles significaciones del principio de legalidad.
  - A. Entendiendo “ley” como “norma elaborada por el Legislador”: la Administración está vinculada en su actuación por las decisiones previamente tomadas por el Parlamento mediante “leyes formales”.
  - B. Entendiendo “ley” como “norma escrita”: la Administración está vinculada en su actuación por el “bloque de legalidad” compuesto tanto por las normas con rango de ley como por las normas reglamentarias.
  - C. Entendiendo “ley” como “el conjunto del ordenamiento jurídico”: En este sentido, el principio de legalidad significaría “principio de juridicidad”, esto es, el

sometimiento de la Administración al conjunto de todo el “bloque jurídico”. Este “bloque jurídico” estaría integrado no tan sólo por la ley formal, ni tan siquiera por el resto de las normas jurídico positivas, sino que estaría constituido por el ordenamiento jurídico en su conjunto (configurado por las normas positivas –tanto las que tienen rango de ley como las que poseen valor reglamentario–, y por aquellas otras no escritas –los principios generales del Derecho y la costumbre–).

3. El principio de legalidad en la Constitución española de 1978.
  - A. El art. 9.1 CE: “Los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”.
  - B. El art. 9.3 CE: “La Constitución garantiza el principio de legalidad...”.
  - C. El art. 103. 1 CE: la Administración actúa “con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.
4. La relación de la Administración con la “legalidad”.
  - A. La tesis de la vinculación positiva: la Administración sólo puede hacer aquello para lo que resulte habilitada por la “legalidad”. Debe existir una autorización previa por la “legalidad” para que la Administración actúe.
  - B. La tesis de la vinculación negativa: la Administración puede hacer todo aquello que no esté prohibido, siempre que su acción se dirija a la satisfacción de los intereses generales, y sin necesidad de una habilitación previa por parte del ordenamiento jurídico. En este sentido, la Administración se situaría frente al Derecho en un plano similar al que se encuentran los particulares.

Un ejemplo de apelación a la vertiente negativa del principio de legalidad puede encontrarse en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo sobre la capacidad normativa de los entes locales para dictar ordenanzas (con las matizaciones propias del ámbito sancionador). En este ámbito, el Alto Tribunal ha sancionado que las corporaciones municipales no están sometidas a la vertiente positiva del principio de legalidad, sino que aparecen sujetas a la dimensión negativa de dicho principio. En otras palabras, un determinado Ayuntamiento no necesitaría una habilitación expresa de una norma estatal o autonómica para poder dictar una ordenanza, sino que podría hacerlo, aunque no existiese tal habilitación, siempre que dicha ordenanza no fuese contraria al ordenamiento jurídico preexistente.

Una muestra de esta jurisprudencia puede encontrarse en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2009 (RJ 2010/4) –seguida por múltiples Sentencias y donde incluso se citan algunos precedentes–. En esta resolución judicial se resuelve un recurso de casación interpuesto por la Unió de Pagesos de Catalunya contra dos preceptos de la Ordenanza Reguladora de la Aplicación al Territorio del Municipio de Bordils de Estiércol, Purines y Lodos de Depuradora, aprobada por el Pleno de su Ayuntamiento en sesión de 7 de octubre de 2004. Y, en lo que aquí interesa, frente a la apreciación de los recurrentes de que los preceptos impugnados de la ordenanza carecían de cualquier habilitación legal previa (ya fuese estatal o ya autonómica), señala nuestro Alto Tribunal que debe descartarse “una concepción del ámbito o del modo de determinación de las competencias municipales basada en la idea de la vinculación positiva que ahí o para ello acarrearía el principio de legalidad, de suerte que la Corporación Local

sólo podría actuar en la forma en que previamente hubiera sido habilitada por el legislador sectorial, no pudiendo dictar una ordenanza sobre una materia sin la previa habilitación de éste para ello. Sin embargo, hoy en día no es esa concepción la que mejor se acomoda a una interpretación de las normas reguladoras del régimen competencial de tales Corporaciones que atienda, como es obligado, a una que con el carácter de fuente primaria y naturaleza de Tratado fue incorporada a nuestro Ordenamiento, cuál es la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988. Ni es tampoco la que mejor se adecua a algunos pronunciamientos de este Tribunal Supremo que ya la han tenido en cuenta, en los que se abre paso la idea de una vinculación negativa, que permite a aquéllas sin previa habilitación legal actuar, dictando también ordenanzas, en toda materia que sea de su competencia, si al hacerlo no contradice ni vulnera la legislación sectorial que pudiera existir" (FD 3°).

## II. LOS MECANISMOS DE ATRIBUCIÓN DE POTESTADES A LA ADMINISTRACIÓN

1. El concepto de potestad y la singularidad de las potestades administrativas.
  - A. Planteamiento general: el principio de legalidad como principio abstracto que se articula en la práctica a través de potestades.
  - B. El concepto de potestad en general: poder jurídico destinado a la realización de un fin, no en beneficio propio, sino de un tercero.
  - C. El concepto de potestad administrativa: poder otorgado a la Administración por el ordenamiento jurídico para la realización de una finalidad de interés general predeterminada por la propia norma. Algunos ejemplos de potestades administrativas: la reglamentaria, la tributaria, la expropiatoria, la sancionatoria, la organizativa, etc.
2. Las técnicas de atribución de potestades en nuestro ordenamiento jurídico.
  - A. Tipología de las técnicas de atribución de potestades según la fuente del Derecho mediante la que se efectúa:
    - a. Por la Constitución Española (art. 97 CE).
    - b. Por las leyes formales.
    - c. Por las normas aprobadas por el propio poder ejecutivo (tanto con rango de ley, como con rango reglamentario).
    - d. Sobre la atribución de potestades a través de los principios generales del Derecho.
  - B. Clasificación de las potestades según su alcance:
    - a. Potestades específicas: normalmente el ordenamiento jurídico otorga poderes tasados para la realización de un fin (ejemplo: sancionar en materia de tráfico a quien incumpla las normas en esta materia).

- b. Potestades genéricas: a veces, sin embargo, las normas utilizan cláusulas generales de apoderamiento. Esto sucede normalmente para hacer frente a situaciones de catástrofes de la más diversa naturaleza o supuestos de estado de necesidad en los que se permite adoptar las medidas necesarias para hacer frente a la situación. Los límites de la actuación administrativa en este tipo de situaciones: 1) la existencia efectiva de una situación de necesidad; 2) el respeto al principio de proporcionalidad.

### III. PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y DISCRECIONALIDAD. LOS CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS

1. La distinción entre potestades regladas y discrecionales.
  - A. Potestades regladas: cuando la norma habilitante predetermina de manera absoluta la conducta de la Administración ante un supuesto de hecho concreto, indicándole cómo debe resolver, sin dejarle ningún tipo de libertad o margen de apreciación. La Administración comprobará si existe realmente el supuesto de hecho previsto en la norma, y, si efectivamente existe, aplicará automáticamente la consecuencia jurídica que también está prevista en la norma (por ejemplo: la concesión de una licencia de obras).
  - B. Potestades discrecionales: son aquellas que permiten un margen más o menos amplio de apreciación a la Administración a la hora de actuar (por ejemplo: la ubicación de una infraestructura). La discrecionalidad posibilita la elección por parte de la Administración entre dos o más soluciones plenamente válidas, alternativas, que pueden referirse a: 1) la conveniencia o no de actuar; 2) el modo de actuar; y 3) el contenido material de la actuación.
2. Los conceptos jurídicos indeterminados.
  - A. La distinción entre discrecionalidad y concepto jurídico indeterminado: la existencia de un margen de valoración o de apreciación por parte de la Administración a la hora de decidir, que le permite optar entre dos o más soluciones válidas (potestad discrecional), frente a la existencia de una única solución válida, que hay que determinar en cada caso de aplicación de la norma (concepto jurídico indeterminado).
  - B. Su definición: son conceptos de naturaleza jurídica que carecen de un contenido preciso en las normas que los utilizan (al no definirse su alcance en éstas), debiendo procederse a su concretización cada una de las veces en las que dichas normas han de ser aplicadas. Algunos ejemplos: buen padre de familia, buena fe, justiprecio, etc.
  - C. Su funcionamiento: frente a lo que sucede con las potestades discrecionales, la Administración carece de margen valorativo cuando se encuentra ante un concepto jurídico indeterminado. La situación a la que se refiere el concepto existe o no de modo objetivo con arreglo a estándares socialmente (o cien-

tíficamente) aceptados: hay que concretar en cada caso de aplicación de una norma el concepto de buen padre de familia o de justiprecio, pero una vez concretado, la Administración sólo tiene una solución válida a la hora de actuar. El comportamiento erróneo en la determinación del concepto jurídico provocará la nulidad de la actuación administrativa.

Un ejemplo: el justiprecio de una casa que se pretende expropiar es sólo uno –sea más o menos difícil de determinar–, si la Administración lo ha determinado incorrectamente se puede impugnar, porque no existen diferentes opciones válidas y la Administración no encontró la única correcta.

- D. La forma de determinar la solución justa de los conceptos jurídicos indeterminados: la teoría alemana de los círculos de certeza.
  - a. La zona de certeza positiva.
  - b. La zona de incertidumbre o “halo del concepto”. En esta zona, la Administración dispone de un cierto margen para determinar el contenido del concepto, para lo cual habrá de utilizar criterios de razonabilidad, pudiendo los órganos judiciales revisar la determinación efectuada por la Administración.
  - c. La zona de certeza negativa.

#### IV. EL CONTROL DE LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA

##### 1. Planteamiento general.

- A. Discrecionalidad no significa libertad absoluta para la Administración, como lo demuestra el hecho de que la Administración está obligada a motivar, “con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho”, los actos administrativos “que se dicten en el ejercicio de poderes discrecionales” [art. 35.1 i) LPAC].
- B. Todos los actos de la Administración (incluso los más discrecionales) tienen unos elementos reglados. A saber:
  - a. La existencia efectiva de la potestad (o de la habilitación efectiva de la Administración para actuar).
  - b. La competencia, es decir, la decisión la tiene que tomar el órgano competente para actuar (teniendo en cuenta que la competencia supone la concretización de la potestad en un órgano específico de la Administración).
  - c. El procedimiento para elaborar y aprobar el acto.
  - d. Los hechos determinantes, esto es, las circunstancias de hecho concretas que tienen que concurrir para que la Administración pueda ejercer sus potestades.
  - e. El fin, que se concreta en el interés público que habrá de ser satisfecho.

- C. El control del correcto uso de los poderes discrecionales por la Administración corresponde, en cada caso concreto, a los órganos judiciales.
2. Las técnicas de control.
- A. El control de los hechos determinantes.
- a. Planteamiento general: las normas no otorgan las potestades para que la Administración las use con total independencia de los supuestos de hecho que concurran. Pues bien, esta técnica de control “permite la comprobación de la efectiva concurrencia del supuesto de hecho establecido por la norma para el ejercicio de la potestad y en función del cual se atribuye la potestad a la Administración” (García de Enterría/Fernández Rodríguez).
  - b. Consecuencias jurídicas: la actuación de la Administración será nula si el supuesto de hecho previsto en la norma no existió, debiendo probar la Administración la concurrencia del mismo (existiendo la posibilidad de rebatir la prueba por parte de los sujetos afectados por la actuación administrativa).
- B. El control del fin: la desviación de poder.
- a. Finalidad: esta técnica lo que pretende es controlar las verdaderas intenciones de la Administración al ejercer sus potestades, constituyendo “desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico” (art. 70.2 LJCA).
  - b. Funcionamiento de esta técnica:
    - b.1. La Administración tiene atribuidas las potestades en general para la realización del interés general (art. 103.1 CE): las potestades no se ejercen por la Administración en beneficio propio, sino para realizar el interés de toda la comunidad, esto es, el interés general.
    - b.2. Ahora bien, cada potestad administrativa se atribuye a la Administración para la satisfacción de un interés público (de un fin) concreto que la propia norma determina. Esto significa que, cuando la Administración con su actuación persigue fines distintos a los previstos en la norma atributiva de la potestad, dicha actuación resulta viciada jurídicamente.
    - b.3. En consecuencia, mediante esta técnica se debe controlar que: 1º) la Administración, al hacer uso de la potestad que tiene atribuida, ha perseguido y tratado de obtener fines públicos, puesto que si el titular de la potestad la utiliza para conseguir un fin privado, su actuación resultará contraria a Derecho; y 2º) el fin público perseguido realmente por la Administración con su actuación sea el efectivamente querido por la norma, siendo contraria a Derecho la actuación de la Administración que utiliza la potestad para fines distintos de los previstos

en la norma aunque esos fines sean públicos (por ejemplo: utilizar la potestad sancionadora en materia de tráfico no para reprimir la infracciones del ordenamiento jurídico, sino para recaudar más).

### C. Los principios generales del Derecho.

- a. Planteamiento general: junto a estas dos técnicas básicas para controlar la discrecionalidad administrativa, los órganos judiciales utilizan también los principios generales del Derecho para esta finalidad de control.
- b. El principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE): 1) la motivación de los actos discrecionales [art. 35.1 i) LPAC]; 2) las razones exteriorizadas “deben proporcionar un fundamento objetivo capaz de sostener la decisión, han de ser, pues, razones justificativas, susceptibles de asegurar para la decisión a la que se refiere el calificativo de racional” (García de Enterría/Fernández Rodríguez).
- c. El principio de igualdad (art. 14 CE): 1) Las vertientes de este principio en jurisprudencia del Tribunal Constitucional: la igualdad en la aplicación de la ley y la igualdad ante la ley. 2) El objetivo: evitar las actuaciones administrativas discriminatorias de unos ciudadanos con respecto a otros.
- d. El principio de proporcionalidad. Las vertientes de este principio: 1) el principio de adecuación o de idoneidad de la medida; 2) el principio de la intervención menos lesiva; 3) el principio de proporcionalidad en sentido estricto.
- e. Los principios de buena fe y de protección de la confianza legítima [art. 3.1 e) LRJSP], que impiden a la Administración defraudar las expectativas que ella misma ha generado o alentado en los particulares con sus normas y decisiones, de tal manera que, por seguridad jurídica, no puede sustituirlas inesperadamente por otras de signo contrario.

## V. LA CUESTIÓN DE LA DENOMINADA “DISCRECIONALIDAD TÉCNICA”

1. Su concepto: existe discrecionalidad técnica cuando la decisión administrativa debe basarse en apreciaciones o valoraciones técnicas, esto es, en la utilización de conocimientos especializados aportados, no por el derecho únicamente, sino también por otras distintas ramas del saber (las ingenierías, la economía, la medicina, etc.), resultando viciada la actuación administrativa que se aparte del criterio técnico en base a simple valoraciones políticas o administrativas.
2. Sobre las posibilidades de revisar por parte de los órganos judiciales las decisiones basadas en la “discrecionalidad técnica”.
  - A. La doctrina jurisprudencial histórica relativa a la exclusión de la potestad de revisión del fondo de este tipo de decisiones por parte de los órganos judiciales. Una explicación jurisprudencial: “La conclusión a que [se] llega en

este caso concreto no supone naturalmente desconocer el derecho a la tutela judicial efectiva recogida en el art. 24.1 de la Constitución, ni el principio del sometimiento pleno de la Administración Pública a la Ley y al derecho (art. 103.2) ni la exigencia del control judicial sobre la legalidad de la actuación administrativa y su sumisión a los fines que la justifican (art. 106.1). Tampoco supone ignorar los esfuerzos que la jurisprudencia y la doctrina han realizado y realizan para que tal control judicial sea lo más amplio y efectivo posible. Pero no puede olvidarse tampoco que ese control puede encontrar en algunos casos límites determinados. Así ocurre en cuestiones que han de resolverse por un juicio fundado en elementos de carácter exclusivamente técnico, que sólo puede ser formulado por un órgano especializado de la Administración y que en sí mismo escapa por su propia naturaleza al control jurídico, que es el único que pueden ejercer los órganos jurisdiccionales, y que, naturalmente, deberán ejercerlo en la medida en que el juicio afecte al marco legal en que se encuadra, es decir, sobre las cuestiones de legalidad, como dice la propia demanda de amparo, que se planteen en el caso, utilizando al efecto todas las posibilidades que se han ido incorporando a nuestro acervo jurídico” (STC 39/1983, de 17 de mayo, FJ 4).

- B. La división doctrinal sobre la cuestión.
- C. En particular, las críticas doctrinales a la exclusión de control de la actividad técnica de la Administración: 1) Los arts. 24, 103 y 106 CE; y 2) La propuesta de revisión de las decisiones administrativas cuando, por un lado, la decisión administrativa se aparte del informe o la propuesta técnica, y cuando, por otro, se demuestre en el seno del procedimiento judicial el error técnico cometido por la Administración en base a la práctica de la correspondiente prueba pericial.

## VI. EL ALCANCE DEL CONTROL JUDICIAL DE LAS ACTUACIONES DISCRECIONALES: LOS PRONUNCIAMIENTOS POSIBLES Y SUS EVENTUALES LIMITACIONES

1. Planteamiento general: ¿Cuáles son las competencias de los jueces contencioso-administrativos cuando enjuicien una actuación discrecional de la Administración? ¿Pueden tan sólo anular el acto o pueden sustituir la decisión administrativa por la suya propia?
2. La regla general: anulación, sin sustitución.
  - A. El art. 71.2 LJCA dispone que: “Los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de la que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados”.
  - B. La explicación: si la Administración ha adoptado, de entre las varias posibles soluciones inicialmente válidas, una de ellas, el órgano judicial se limitará

a anular el acto impugnado contrario a Derecho, dejando que sea la propia Administración, en uso de sus poderes discrecionales, la que adopte la nueva solución entre las diversas opciones eventualmente válidas que puedan seguir existiendo. Y es que, según la doctrina de la división de poderes, la Administración es la competente para decidir en cada caso concreto mediante qué decisión, de entre todas las posibles, servir al interés general, mientras que los órganos judiciales controlan la juridicidad de esa decisión, pero no pueden sustituir a la Administración en la adopción de actos administrativos (es decir, no pueden elegir, de entre todas las opciones posibles de que dispone la Administración, aquella que ellos consideren la más acertada). Existirían, en otras palabras, ámbitos de independencia de actuación de la Administración en los que los órganos judiciales no podrían penetrar.

3. La excepción: anulación y sustitución en los supuestos de “reducción a cero de la discrecionalidad”. En aquellos supuestos en los que los órganos judiciales comprueben que, una vez anulada la actuación administrativa objeto de control, tan sólo quede una solución válida posible, dichos órganos judiciales declararán el contenido concreto de la decisión administrativa, sustituyendo a la Administración. Al desaparecer toda posibilidad de elección de la Administración, el órgano judicial acordará la única solución posible. Y esto lo hará: 1) bien la Sentencia directamente; 2) o bien indirectamente conminando a la Administración para que adopte las medidas que la Sentencia no puede por sí misma establecer.



# LECCIÓN SEGUNDA

## EL ACTO ADMINISTRATIVO

### SUMARIO:

- I. Las manifestaciones de la actividad de la Administración: reglamentos, actos administrativos, convenios, contratos, planes y regulación. La actividad material.
- II. El acto administrativo: concepto y notas caracterizadoras.
- III. Los elementos de los actos administrativos.
- IV. Clases de actos administrativos.
- V. Los actos del Gobierno.

### **I. LAS MANIFESTACIONES DE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN: REGLAMENTOS, ACTOS ADMINISTRATIVOS, CONVENIOS, CONTRATOS, PLANES Y REGULACIÓN. LA ACTIVIDAD MATERIAL**

1. Introducción: la actividad de la Administración jurídicamente formalizada y la actividad material de la Administración.
2. Las formas jurídicas que reviste la actividad administrativa.
  - A. Reglamentos: las disposiciones generales y abstractas, con vocación de permanencia en el tiempo, elaboradas por parte de la Administración, que de manera unilateral generan derechos y obligaciones para los ciudadanos, y cuyo incumplimiento produce efectos jurídicos (en muchos casos de naturaleza punitiva).
  - B. Actos administrativos: las decisiones unilaterales de naturaleza singular dictadas por parte de la Administración en ejercicio de una potestad administrativa, que pueden consistir en declaraciones, por ejemplo, de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo.
  - C. Convenios y Contratos de las Administraciones Públicas: los acuerdos de voluntades entre dos o más sujetos (uno de los cuales es necesariamente la Administración), generadores de derechos y obligaciones entre las partes.

- a. Los contratos sometidos a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
  - b. Los negocios jurídicos y contratos suscritos por la Administración que están excluidos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (arts. 4 a 11).
  - c. Los convenios previstos en el art. 86 LPAC (terminación convencional de los procedimientos administrativos): las Administraciones públicas pueden “celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado” con el objeto o bien de finalizar por sí mismos el procedimiento administrativo o bien de insertarse dentro de dicho procedimiento con carácter previo (vinculante o no vinculante) a la resolución que ponga fin al procedimiento (art. 86.1).
  - d. Los convenios administrativos (arts. 47 a 53 LRJSP), que son “acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común” (arts. 47.1, párrafo primero, LRJSP).
  - e. Otros acuerdos carentes de efectos jurídicos concretos y exigibles (como, por ejemplo, “los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de contenido general” (art. 47.1, párrafo segundo, LRJSP).
- D. Planes: son instrumentos jurídicos complejos, que en unas ocasiones pueden tener carácter normativo vinculante (planificación urbanística) y en otras tienen una naturaleza meramente indicativa (planificación eléctrica), mediante los que se establecen objetivos o finalidades públicas, y cuya consecución se consigue a través del desarrollo de programas o de proyectos.
- E. Regulación: consiste en la operación administrativa de “supervisión de una determinada actividad, ordenándola y encauzándola tanto mediante decisiones de valor normativo como de otras de carácter ejecutivo, que se refieren a la verificación o al control del cumplimiento de los requisitos previamente establecidos por las normas” (Muñoz Machado).
3. La actividad material de la Administración: la actividad de la Administración que no se encuentra jurídicamente formalizada.
    - A. La actividad material lícita de la Administración (por ejemplo: vigilancia de las calles por la policía, operaciones médicas en el sistema sanitario público, etc.). Las posibles consecuencias jurídicas derivadas de la actuación material de la Administración: la responsabilidad patrimonial de la Administración (por ejemplo: una actividad de rescate o de extinción de incendios efectuada

por los bomberos que provoque daños sobre un tercero que no tenga la obligación jurídica de soportarlos).

- B. La actividad material ilícita de la Administración: las vías de hecho. Supuestos en los que existe vía de hecho: a) Inexistencia o irregularidad sustancial del acto de cobertura; b) Irregularidad o exceso en la propia actividad de ejecución. Las acciones contra la vía de hecho: los arts. 25.2, 30 y 32.2 LJCA.
4. Los supuestos de inactividad de la Administración (arts. 29 y 32.1 LJCA). Inactividad de la Administración y silencio administrativo.
- A. La inactividad de la Administración está prevista por la LJCA para aquellos supuestos en los que, en primer término, la Administración incumple una obligación concreta a favor de una o varias personas impuesta por una disposición general que no necesita de actos de aplicación (esto es, que es autoaplicativa) o derivada de una actividad contractual o convencional (art. 29.1); y, en segundo término, la Administración no ejecute sus actos firmes (art. 29.2). En ambas categorías de supuestos, los sujetos interesados podrán requerir a la Administración el cumplimiento de sus obligaciones y, en el caso de que ésta no atienda dicho requerimiento, podrán acudir a la vía contencioso-administrativa mediante el oportuno recurso contra la inactividad de la Administración (art. 25.2).
  - B. El silencio administrativo, que es una técnica regulada por la LPAC, se produce cuando la Administración incumple, en el marco del correspondiente procedimiento, su obligación de dictar resolución expresa y de notificarla en el plazo normativamente establecido para cada supuesto.
    - a. El silencio positivo genera actos administrativos presuntos: “La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento” (art. 24.2 LPAC).
    - b. El silencio negativo constituye una “ficción legal” que permite a los interesados activar la vía procedente de recursos frente al mismo (administrativos o contencioso-administrativos): “La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente” (art. 24.2 LPAC).

## II. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO Y NOTAS CARACTERIZADORAS

### 1. Su concepto.

- A. La definición clásica de Zanobini: constituyen actos administrativos “cualquier declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio, realizada por un sujeto de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa”.

- B. Una definición descriptiva: consisten en disposiciones unilaterales, normalmente de naturaleza singular, dictadas por parte de la Administración en ejercicio de una potestad administrativa con el objetivo de aplicar disposiciones generales a casos concretos, careciendo por este motivo de vigencia indefinida, ya que se agotan con su producción y ejecución en cada supuesto de hecho específico.

Un ejemplo: una multa (sanción pecuniaria) a un conductor por ir a más velocidad de la permitida constitutiva de una infracción de la legislación en materia de tráfico y seguridad vial.

- C. Los actos administrativos generales: a pesar de no tener naturaleza singular, pues van dirigidos a una pluralidad de sujetos, son actos administrativos en la medida en que no son normas (esto es, disposiciones generales y abstractas de naturaleza obligatoria), sino decisiones unilaterales de la Administración aplicativas de disposiciones generales en supuestos concretos, que se agotan con su aplicación en cada supuesto de hecho específico.

Un ejemplo: una convocatoria de oposiciones para cubrir plazas de funcionarios.

## 2. Notas caracterizadoras.

- A. Es un acto jurídico (aunque no necesariamente escrito, y es que puede tener, por ejemplo, forma verbal, visual, etc.). Los actos presuntos (el silencio administrativo positivo).
- B. El contenido del acto jurídico.
- a. El contenido principal de este acto jurídico, siguiendo la definición de Zanobini, puede ser una declaración de:
    - a.1. Voluntad: cuando decide una cuestión o resuelve un procedimiento (por ejemplo: la imposición de una sanción).
    - a.2. Deseo: son las propuestas o las peticiones de un órgano (o de un ente administrativo) a otro (por ejemplo: la petición de un órgano al competente para iniciar el procedimiento sancionador de que lo inicie).
    - a.3. Conocimiento (por ejemplo: las certificaciones administrativas).
    - a.4. Juicio: constituyen la expresión de una opinión sobre un asunto (por ejemplo: los dictámenes del Consejo de Estado o de los diferentes órganos consultivos autonómicos).
  - b. Junto al núcleo central de los actos administrativos, éstos pueden tener elementos accesorios (por ejemplo: las condiciones).
- C. El acto administrativo debe proceder de una Administración Pública (y, dentro de ella, debe ser dictado por el órgano competente). El concepto de Administración Pública, a estos efectos, es muy amplio:

- a. Engloba tanto a las Territoriales, como a las Institucionales y a la llamada Administración Corporativa [art. 2 c) LJCA].
  - b. Los actos de determinados particulares cuando actúan en base a poderes delegados de una Administración (por ejemplo: algunos actos de los concesionarios de servicios públicos): el art. 2 d) LJCA.
- D. La declaración administrativa en que el acto consiste es el resultado del ejercicio de una potestad administrativa.
- a. Según la vertiente positiva del principio de legalidad, los actos administrativos pueden ser dictados en la medida en que una norma atribuya la potestad de dictar dichos actos a la Administración.
  - b. Aunque la Administración actúa normalmente sujeta al Derecho público (generando, en este caso, actos administrativos), a veces puede utilizar el Derecho privado (civil, mercantil o laboral) para producir actos de naturaleza privada, que son controlados por los Tribunales de esta última naturaleza (por ejemplo: la actividad empresarial o comercial de la Administración).
- E. Los actos administrativos tienen destinatarios concretos, salvo los actos administrativos generales que pueden tener como destinatarios una pluralidad indeterminada de personas (art. 45.1 LPAC).
- F. Los actos administrativos no nacen con vigencia indefinida (como los Reglamentos), sino que su eficacia se agota con su cumplimiento (voluntario o forzoso).
- G. La actividad administrativa de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos autonómicos equivalentes.
- a. Los órganos constitucionales del Estado (y sus homólogos autonómicos) realizan las funciones que nuestra Carta Magna (y la normativa de desarrollo) les encomienda.

Por ejemplo, las Cámaras Legislativas (Congreso de los Diputados, Senado y los parlamentos autonómicos) realizan esencialmente tareas legislativas y de control gubernamental. La realización de estas funciones requiere la existencia de un aparato administrativo y la consiguiente realización de tareas de esta naturaleza (entre ellas, la selección y la relación jurídica con su personal, la contratación de obras o de servicios), que se materializan a través de actos y de contratos administrativos.

- b. Haciéndose eco de esta realidad, la disposición adicional 5ª LPAC (rubricada, precisamente, "(A)ctuación administrativa de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos") prevé que: "La actuación administrativa de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas

y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, se regirá por lo previsto en su normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con esta Ley”.

- c. La actividad administrativa de los órganos constitucionales del Estado y de sus homólogos autonómicos es controlada jurídicamente por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

En este sentido, el art. 1.3 LJCA dispone que los juzgados y tribunales de lo contencioso-administrativo “(C)onocerán también de las pretensiones que se deduzcan en relación con:

- a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo.
- b) Los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial y la actividad administrativa de los órganos de gobierno de los Juzgados y Tribunales, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- c) La actuación de la Administración electoral, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General”.

### III. LOS ELEMENTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

#### 1. Los tipos de elementos.

- A. Los elementos subjetivos.
- B. Los elementos objetivos.
- C. Los elementos formales.

#### 2. Los elementos subjetivos.

- A. La Administración pública: los actos administrativos sólo pueden elaborarse, como regla general, por las Administraciones públicas. La excepción: la actuación de sujetos privados que obren por delegación de la Administración (la llamada Administración corporativa y los concesionarios de la Administración) y que, por lo tanto, a efectos jurídicos actúan como si ellos mismos fuesen Administración.
- B. La Administración competente: la Administración que dicte el acto debe ser la titular de la potestad.
- C. El órgano competente: la Administración es una persona jurídica conformada de órganos a través de los cuales actúa. Entre los órganos que componen

cada Administración hay un reparto de tareas o, lo que es lo mismo, una distribución de competencias.

a. Criterios de reparto competencial.

a.1. El criterio material: consiste en la atribución a un determinado órgano de un tipo de asuntos en función de su objeto y de su contenido. Por ejemplo: el reparto de asuntos entre los diferentes departamentos ministeriales.

a.2. El criterio territorial o espacial (o en función del lugar): los órganos tienen competencia dentro de un espacio territorial determinado. Por ejemplo: en todo el Estado, en una Comunidad Autónoma, o en un Municipio.

a.3. El criterio temporal. Por ejemplo: la disponibilidad sobre créditos presupuestarios que sólo es posible durante el ejercicio al que el presupuesto se refiere.

b. En un órgano deben concurrir simultáneamente todos estos criterios de competencia para que pueda dictar válidamente un acto administrativo.

c. El art. 34.1 LPAC establece que: "Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente...".

D. El titular del órgano competente: es necesario que actúen los titulares del órgano competente, quienes deben:

a. Estar válidamente nombrados.

b. Haber tomado posesión.

c. Estar en situación de actividad.

d. No incurrir en causas de abstención y recusación (arts. 23 y 24 LRJSP).

e. En el caso de los órganos colegiados, se deben haber respetado las reglas de formación de la voluntad (arts. 15 y ss. LRJSP).

3. Los elementos objetivos.

A. El presupuesto de hecho: los actos administrativos se dictan en función de hechos concretos. Potestad administrativa y control de los hechos determinantes.

Los hechos determinantes son aquellas "circunstancias de hecho que han de concurrir necesariamente para que se puedan ejercer las potestades administrativas con las que la ley habilita a la Administración para que actúe o decida precisamente en presencia de concretas circunstancias de hecho" (*Diccionario del español jurídico*).

- B. El fin de interés general. La necesaria actuación para conseguir el fin público concreto previsto en la norma atributiva de la potestad. El control de los fines: la desviación de poder.

El párrafo segundo del apartado 2 del art. 70 LJCA prevé: “Se entiende por desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico”. Por su parte, el art. 48.1 LPAC dispone: “Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder”.

- C. La causa: la adecuación o virtualidad del acto administrativo para, en unas circunstancias de hecho determinadas, conseguir la realización del fin público específico cuya realización está impuesta a la Administración por la norma concreta atributiva de la potestad.

El art. 34.2 LPAC: “El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos”.

#### 4. Los elementos formales.

- A. Introducción: los actos administrativos deben producirse siguiendo un cauce procedimental concreto (art. 34.1 LPAC), y deben exteriorizarse siguiendo una forma de manifestación determinada (art. 36 LPAC).

- B. El procedimiento administrativo [art. 105 c) CE; y LPAC], entendido como “el conjunto de trámites y actuaciones formalmente realizadas según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración”.

- C. La forma.

- a. La forma en el Derecho privado: libertad de formas. El art. 1278 CC: “Los contratos serán obligatorios, cualquiera que sea la forma en que se hayan celebrado, siempre que en ellos concurran las condiciones esenciales para su validez”.

- b. La forma de los actos administrativos.

- b.1. El art. 36.1 LPAC prevé: “Los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia”.

b.1.1. La regla general: el carácter escrito mediante medios electrónicos.

b.1.2. Otras formas de expresión: verbal, acústica, visual.

b.1.3. El reflejo escrito de los actos administrativos verbales: “En los casos en que los órganos administrativos ejerzan su competencia de forma verbal, la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano

inferior o funcionario que la reciba oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que procede. Si se tratara de resoluciones, el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido" (art. 36.2 LPAC).

b.1.4. El contenido material de la forma escrita.

- 1º) La inexistencia de una regla general sobre el contenido material.
- 2º) El contenido depende de cada acto concreto, pero normalmente hay un contenido mínimo: la decisión adoptada, el órgano que la dicta, la fecha y la firma.

b.1.5. La motivación en particular.

- 1º) Concepto: constituye la justificación argumental o declaración formal de las razones fácticas y jurídicas en que se basa la Administración para dictar un concreto acto administrativo.
- 2º) Los actos administrativos que deben ser motivados: el art. 35 LPAC.

Este precepto, rubricado precisamente "(M)otivación", dispone en su apartado 1 que: "Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:

- a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.
- b) Los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimientos de arbitraje y los que declaren su inadmisión.
- c) Los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.
- d) Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales previstas en el artículo 56.
- e) Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia, de ampliación de plazos y de realización de actuaciones complementarias.
- f) Los actos que rechacen pruebas propuestas por los interesados.
- g) Los actos que acuerden la terminación del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, así como los que acuerden el desistimiento por la Administración en procedimientos iniciados de oficio.

- h) Las propuestas de resolución en los procedimientos de carácter sancionador, así como los actos que resuelvan procedimientos de carácter sancionador o de responsabilidad patrimonial.
  - i) Los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa".
- 3º) La finalidad de la motivación: facilita el control de la actuación administrativa, tanto el interno dentro de la Administración, como el externo por parte de los órganos judiciales que fiscalizan la actuación administrativa.
- b.1.6. La forma de emisión de los documentos administrativos escritos: los documentos electrónicos administrativos.
- 1º) Los actos administrativos abarcan una parte fundamental de la categoría más general de los documentos públicos administrativos: "Se entiende por documentos públicos administrativos los válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas" (art. 26.1, inciso inicial, LPAC).
  - 2º) Las previsiones legales generales sobre la emisión de los documentos administrativos (art. 26.1 LPAC) y de los actos administrativos (art. 36.1 LPAC) son idénticas.
    - El art. 26.1, inciso segundo, LPAC dispone que: "Las Administraciones Públicas emitirán los documentos administrativos por escrito, a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia".
    - El art. 36.1 LPAC prevé que: "Los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia".
  - 3º) Los elementos que deben reunir los documentos electrónicos (art. 26.2 LPAC).
- b.2. La forma de los acuerdos de los órganos colegiados: las actas (art. 18 LRJSP).
- b.2.1. La competencia para la elaboración del acta: el secretario del órgano colegiado.
  - b.2.2. El contenido obligatorio: 1) la especificación de los asistentes; 2) el orden del día de la reunión; 3) las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado la reunión; 4) los puntos

principales de las deliberaciones; y 5) el contenido de los acuerdos adoptados.

- b.3. Los actos plúrimos: “Cuando deba dictarse una serie de actos administrativos de la misma naturaleza, tales como nombramientos, concesiones o licencias, podrán refundirse en un único acto, acordado por el órgano competente, que especificará las personas u otras circunstancias que individualicen los efectos del acto para cada interesado” (art. 36.3 LPAC).

#### IV. CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. La variada tipología de actos administrativos atendiendo a distintas peculiaridades: los sujetos que los producen, su contenido, el procedimiento seguido para adoptarlos, las vías para impugnarlos, etc.
2. Actos decisorios y no decisorios.
  - A. Actos decisorios: declaraciones de voluntad de la Administración, que pueden traspasar (actos decisorios externos que afectan a un ciudadano) o no (actos decisorios internos) las fronteras de la Administración.
  - B. Actos no decisorios: constituyen expresión o declaración de otros estados psicológicos de la Administración (distintos a las manifestaciones de voluntad): actos de juicio, actos de conocimiento o actos de deseo. Estos actos también pueden ser internos o externos.
3. Actos resolutorios y actos de trámite.
  - A. Introducción: la Administración adopta sus decisiones siguiendo un procedimiento administrativo. Como culminación de dicho procedimiento, normalmente se dicta una resolución, que se pronuncia sobre el fondo del asunto (art. 88 LPAC), pero para llegar a esa decisión final es necesario seguir un cauce formal, durante el que se van generando distintos actos administrativos que sirven para preparar dicha resolución final (por ejemplo: el acuerdo de iniciación de un procedimiento sancionador, los informes o la propuesta de resolución).
  - B. Actos resolutorios: las decisiones administrativas dictadas al final del correspondiente procedimiento, pronunciándose (resolviendo) sobre el fondo del asunto.
  - C. Actos de trámite: los que se generan a lo largo del procedimiento administrativo, y que sirven para preparar la decisión final (esto es, para preparar el acto resolutorio).
  - D. Las consecuencias jurídicas de esta distinción: el régimen de impugnación de estos actos: el art. 112.1 LPAC y el art. 25.1 LJCA.

- a. Los actos resolutorios son impugnables en vía administrativa (art. 112.1 LPAC) y en vía contencioso-administrativa (art. 25.1 LJCA).
  - b. Sobre la impugnabilidad de los actos de trámite.
    - b.1. La regla general: no son recurribles.
    - b.2. La excepción: no obstante, sí son impugnables los actos de trámite que “deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos” (art. 112.1 LPAC).
4. Actos favorables y actos de gravamen.
- A. Actos favorables: cuando amplían o mejoran la posición jurídica de los ciudadanos ampliando su círculo de derechos o de intereses.  
Por ejemplo: la concesión de becas, las subvenciones o las autorizaciones.
  - B. Actos de gravamen o desfavorables: cuando limitan o lesionan los derechos y, en general, la posición jurídica de un ciudadano.  
Por ejemplo: una sanción, la revocación de un acto favorable o la expropiación de un bien.
  - C. Los efectos jurídicos de la distinción:
    - a. Actos favorables: pueden tener efectos retroactivos (art. 39.3 LPAC); y son irrevocables, salvo que se sigan los procedimientos formalizados (revisión de los actos nulos; declaración de lesividad de los actos anulables) previstos en los arts. 106 y 107 LPAC.
    - b. Actos de gravamen: son irretroactivos, deben estar motivados y son revocables libremente en cualquier momento (art. 109.1 LPAC).
5. Actos originarios, actos consentidos, actos confirmatorios y actos encadenados.
- A. Actos originarios: son los que ponen fin a un procedimiento que se plantea por vez primera en relación a una concreta cuestión y para un caso determinado.
  - B. Actos consentidos: son aquellos que no se recurren en los plazos establecidos a tal efecto por el ordenamiento jurídico, por lo que se presume su aceptación.
  - C. Actos confirmatorios: son aquellos que se limitan a la reproducción de otros actos previos que ya han sido consentidos por no haberse recurrido legalmente en plazo, coincidiendo los actos consentidos con los previos en el hecho de que versan sobre el mismo asunto, existe una identidad de sujetos, y han sido dictados en base a iguales pretensiones.
    - a. La consecuencia jurídica ligada a esta categoría de actos administrativos: los recursos contencioso-administrativos contra los actos confirmatorios

son inadmisibles. El art. 28 LJCA: “No es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma”.

- b. La confirmación de la constitucionalidad de esta causa de inadmisibilidad por el Tribunal Constitucional:

“La constitucionalidad de esta causa de inadmisión de los recursos contencioso-administrativos que, prevista en la actualidad en el art. 28 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante LJCA) de 1998 [precepto éste que sustituye al art. 40 a) de la vieja LJCA de 1956], es expresión del principio de seguridad jurídica (punto V de la exposición de motivos de la LJCA de 1998), ha sido expresamente admitida por este Tribunal. Ahora bien, en nuestra jurisprudencia se ha exigido una interpretación restrictiva de la misma por parte de los órganos judiciales al objeto de hacerla compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva. Hemos afirmado, en concreto, que: ‘el art. 24.1 de la Constitución garantiza el acceso a la justicia en la defensa de los derechos e intereses legítimos, y garantiza como contenido normal el que se obtendrá una resolución de fondo. De aquí que las causas de inadmisión, en cuanto vienen a excluir el contenido normal del derecho, han de interpretarse en sentido restrictivo después de la Constitución. Desde esta perspectiva, el art. 40 a) LJCA [de 1956] tiene el sentido, con carácter general, de evitar que el administrado pueda impugnar actos a los que ha dejado ganar firmeza por no haber interpuesto los correspondientes recursos, a través de la impugnación de otros que no gozan de autonomía, o que no son independientes, respecto de los primeros’ [SSTC 126/1984, de 26 de diciembre, FJ 3 c), y 48/1998, de 2 de marzo, FJ 4; y en similar sentido SSTC 143/2002, de 17 de junio, FFJJ 2 y 3, y 24/2003, de 10 de febrero, FJ 4]” (STC 132/2005, FJ 4).

- D. Actos encadenados: son aquellos actos resolutorios que se encuentran estrechamente vinculados a otros anteriores dictados dentro del mismo procedimiento. Esta vinculación tiene como consecuencia el hecho de que no se pueden impugnar los actos resolutorios si no se han impugnado previamente los actos previos necesarios para llegar a ellos.

Por ejemplo: no se puede impugnar, como regla general, los resultados finales de unas oposiciones o de un concurso, si antes no se han atacado jurídicamente las bases de la convocatoria.

6. Actos expresos, actos presuntos y actos tácitos.

- A. Actos expresos: son aquéllos en los que la Administración exterioriza de forma explícita una declaración de voluntad dirigida a producir efectos jurídicos.
- B. Actos presuntos: son aquellos producidos en virtud del silencio positivo de la Administración frente a una solicitud de un ciudadano. La diferenciación entre las consecuencias del silencio administrativo positivo (el acto presunto) y del negativo (el silencio administrativo como ficción legal que abre la vía de recurso).
- C. Actos tácitos: son aquellos que resultan de un comportamiento de la Administración que, sin manifestar de manera expresa su voluntad, la conlleva.

Un ejemplo: es el caso de un acto administrativo que no sería jurídicamente posible sin la existencia de un acto administrativo precedente, así, por ejemplo, el ascenso de un funcionario del Grupo A2 al Grupo A1 presupone un anterior acto de nombramiento de dicho funcionario como funcionario del Grupo A2.

7. Actos que agotan (o causan estado en) la vía administrativa y actos que no causan estado.
  - A. Actos que causan estado en la vía administrativa: son aquellos en los que el órgano que dictó el acto es el último que tiene competencia para pronunciarse sobre la cuestión dentro de la Administración. Frente a ellos cabe, en principio, recurso potestativo de reposición o, eventualmente, su impugnación directa ante los órganos judiciales.
  - B. Actos que no causan estado en la vía administrativa: son aquellos en los que la Administración todavía no ha dicho su última palabra, debiendo impugnarse mediante un recurso de alzada antes de poder recurrirlos en vía contencioso-administrativa.
  - C. Una aproximación al art. 114 LPAC. Este artículo establece en su apartado primero un elenco abierto de actos administrativos que ponen fin a la vía administrativa. En su apartado segundo concreta los actos y resoluciones de los órganos de la Administración General del Estado que ponen fin a la vía administrativa.

## V. LOS ACTOS DEL GOBIERNO

1. El Gobierno y la Administración. La distinción de dos estructuras dentro del Poder Ejecutivo. El Título IV de la Constitución Española se titula “Del Gobierno y de la Administración”. Esta distinción constitucional encuentra reflejo en la diferente regulación estatal del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) –que tiene un papel constitucional esencialmente político– y de la Administración (Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) –que está sometida a la dirección del Gobierno, realizando funciones ejecutivas de naturaleza meramente administrativa–.
2. El Gobierno: art. 97 CE.
  - A. Las funciones constitucionales del Gobierno: “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes” (art. 97 CE y art. 1.1 LG).
  - B. Su doble posición constitucional: como órgano político característico –realiza funciones de dirección política–, por un lado; y como cabeza de la Administración, por otro.
  - C. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la doble naturaleza del Gobierno: “[...] en nuestra doctrina hemos dejado sentado que ‘no toda la actuación del

Gobierno, cuyas funciones se enuncian en el art. 97 del Texto constitucional, está sujeta al Derecho administrativo. Es indudable, por ejemplo, que no lo está, en general, la que se refiere a las relaciones con otros órganos constitucionales, como son los actos que regula el Título V de la Constitución, o la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de Ley, u otras semejantes, a través de las cuales el Gobierno cumple también la función de dirección política que le atribuye el mencionado art. 97 de la Constitución' (STC 45/1990, de 15 de marzo, FJ 2). En similar sentido hemos declarado que cuando 'el Gobierno actúa como órgano político y no como órgano de la Administración, no ejerce potestades administrativas ni dicta actos de esta naturaleza y, por lo mismo, su actuación no puede calificarse como 'administrativa' cuyo control corresponda *ex arts.* 106.1 de la Constitución y 8 LOPJ a los Tribunales de Justicia. Estas ideas, formuladas en términos generales respecto de las relaciones entre Gobierno y Cortes, son también aplicables a las relaciones entre los Ejecutivos autonómicos y las correspondientes Asambleas Legislativas, por lo que la justificación dada por el Tribunal Supremo para entender que no existía sujeción al Derecho administrativo del acto impugnado es plenamente razonable y ajustada a la Constitución. La solución contraria podría desnaturalizar el juego democrático entre aquellas instituciones' (STC 196/1990, de 29 de noviembre, FJ 5). De esta doctrina se desprende que el Gobierno actúa con normalidad 'como órgano de la Administración', ejerciendo la potestad reglamentaria (art. 97.1 CE) y sometándose al Derecho administrativo, aunque en otras ocasiones actúe como órgano político y no ejerza potestades administrativas, sino 'la función ejecutiva' que también le caracteriza (art. 97.1 CE)" (STC 222/2006, de 6 de julio, FJ 8).

3. Las consecuencias jurídicas esenciales derivadas de la doble posición constitucional del Gobierno: la distinción entre los actos políticos del Gobierno y los actos meramente administrativos.
  - A. Todos los actos administrativos son, como regla general, controlables: art. 1.1 LJCA. Este precepto dispone: "Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación".
  - B. Tradicionalmente no eran controlables los actos políticos del Gobierno por la jurisdicción contencioso-administrativa [art. 2 b) LJCA de 1956], hoy sí pueden ser objeto de control por dicha jurisdicción [art. 2 a) LJCA de 1998].
    - a. La tradicional exclusión del control por parte de los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo de los "actos políticos del Gobierno". El art. 2 b) de la Ley de 27 de diciembre de 1956 no permitía a los Tribunales contencioso-administrativos el control de "las cuestiones que se susciten en relación con los actos políticos del Gobierno, como son los que afecten a la defensa del territorio nacional, relaciones internacionales, seguridad

interior del Estado y mando y organización militar, sin perjuicio de las indemnizaciones que fueren procedentes”.

- b. El control de los actos del Gobierno por la jurisdicción contencioso-administrativa en la actualidad. El art. 2 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dispone: “El orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con: a) La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos”.

La justificación del control de los actos del Gobierno por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa ofrecida por la Exposición de Motivos de la LJCA:

“[...] la Ley no recoge ya, entre estas exclusiones, la relativa a los llamados actos políticos del Gobierno, a que se refería la Ley de 1956.

Sobre este último aspecto conviene hacer alguna precisión. La Ley parte del principio de sometimiento pleno de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, verdadera cláusula regia del Estado de Derecho. Semejante principio es incompatible con el reconocimiento de cualquier categoría genérica de actos de autoridad –llámense actos políticos, de Gobierno, o de dirección política– excluida ‘per se’ del control jurisdiccional. Sería ciertamente un contrasentido que una Ley que pretende adecuar el régimen legal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa a la letra y al espíritu de la Constitución, llevase a cabo la introducción de toda una esfera de actuación gubernamental inmune al derecho. En realidad, el propio concepto de ‘acto político’ se halla hoy en franca retirada en el Derecho público europeo. Los intentos encaminados a mantenerlo, ya sea delimitando genéricamente un ámbito en la actuación del poder ejecutivo regido sólo por el Derecho Constitucional, y exento del control de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ya sea estableciendo una lista de supuestos excluidos del control judicial, resultan inadmisibles en un Estado de Derecho.

Por el contrario, y por si alguna duda pudiera caber al respecto, la Ley señala –en términos positivos– una serie de aspectos sobre los que en todo caso siempre será posible el control judicial, por amplia que sea la discrecionalidad de la resolución gubernamental: los derechos fundamentales, los elementos reglados del acto y la determinación de las indemnizaciones procedentes” (apartado II *in fine*).

4. Un ejemplo de acto de Gobierno: un indulto. Se trata de una medida de gracia que puede acordar el Gobierno mediante la que remite total o parcialmente o conmuta una pena impuesta al condenado por sentencia judicial firme.

## LECCIÓN TERCERA

# EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: CUESTIONES GENERALES

### SUMARIO:

- I. Introducción.
- II. Concepto y significado del procedimiento administrativo: el procedimiento administrativo como garantía y como cauce para la manifestación de la voluntad de la Administración.
- III. El régimen jurídico del procedimiento: el procedimiento administrativo común y los procedimientos especiales.
- IV. La regulación del procedimiento administrativo común y del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.
- V. Los principios generales del procedimiento administrativo común.
- VI. Los sujetos interesados en el procedimiento administrativo. Sobre sus derechos y obligaciones.
- VII. La Administración electrónica.

### I. INTRODUCCIÓN

1. En el proceso de toma de decisiones seguido por la Administración hay que tener presente: a) quién decide (normas de competencia); b) el cauce para que el órgano competente adopte la decisión (normas de procedimiento); c) la forma que adopta la decisión (normas de forma); y d) el contenido de la decisión (normas de fondo).
2. La Administración, a diferencia de los sujetos privados, está sometida obligatoriamente al cumplimiento de unas reglas (normas jurídicas) para poder expresar su voluntad.

## II. CONCEPTO Y SIGNIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO GARANTÍA Y COMO CAUCE PARA LA MANIFESTACIÓN DE LA VOLUNTAD DE LA ADMINISTRACIÓN

1. Su concepto: es el cauce formal de producción por parte de la Administración de las disposiciones generales y de las resoluciones o actos singulares (o “el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración” –Apartado II, Exposición de Motivos de la Ley 39/2015–).
2. La doble finalidad del procedimiento administrativo: a) ofrece, por un lado, pautas de comportamiento a la Administración, que contribuyen a la necesaria objetividad en su actuación, que está orientada a la satisfacción de los intereses públicos (art. 103.1 CE); b) contribuye, por otro, a la garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos, que pueden intervenir en la toma de las decisiones administrativas (art. 105 CE).

En palabras de la Exposición de Motivos de la Ley 39/2015: el procedimiento administrativo ha de “garantizar el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y las empresas, que deben ejercerse en condiciones básicas de igualdad en cualquier parte del territorio, con independencia de la Administración con la que se relacionen sus titulares” (Apartado II).

3. La existencia del procedimiento facilita el control de la actividad administrativa, tanto el administrativo interno por los órganos superiores, como el jurisdiccional externo.
4. Las irregularidades procedimentales pueden provocar, en determinados supuestos, la nulidad del acto administrativo. El art. 47.1 e) LPAC: “1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: (...) e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”.
5. La distinción entre procedimiento y expediente administrativo.
  - A. El expediente administrativo consiste en “el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla” (art. 70.1 LPAC).
  - B. Su formato: tendrán formato electrónico (art. 70.2 LPAC).
  - C. Su contenido: “se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada” (art. 70.2 LPAC).

### III. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

1. El reconocimiento constitucional del procedimiento administrativo.
  - A. El art. 105 CE dispone que: “La ley regulará: ... c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”.
  - B. El art. 149.1.18ª CE establece que: “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”.
2. Clases de procedimientos administrativos: el procedimiento administrativo común y los procedimientos especiales.
  - A. El procedimiento administrativo común.
    - a. El contenido de la LPAC: el Estado ha hecho uso de sus competencias en la referida Ley para regular: 1) Los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos; 2) El procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas; y 3) Los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.
    - b. El concepto de procedimiento administrativo común.
      - b.1. Su significado: es, por un lado, de aplicación general a todas las Administraciones Públicas (arts. 1 y 2 LPAC); y fija, por otro, las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa en todo el Estado.

Los conceptos de sector público y de Administraciones Públicas, según el art. 2 de la Ley 39/2015:

- A) El concepto de sector público está integrado por las Administraciones Territoriales y por el sector público institucional.
- B) El concepto de Administraciones Públicas engloba las Administraciones Territoriales y la parte del sector público institucional integrado por los organismos públicos y entidades de derecho público: “Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público...” (art. 2.3 LPAC).

El “carácter de común” del procedimiento administrativo regulado por la Ley 39/2015 “resulta de su aplicación a todas las Administraciones Públicas y respecto a todas sus actuaciones” (Apartado II, Exposición de Motivos de la Ley 39/2015).

b.2. La doctrina jurisprudencial sobre el significado de “procedimiento administrativo común”:

“El adjetivo ‘común’ que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del ‘procedimiento administrativo común’, que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia –lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio art. 149.1.18.<sup>a</sup>–, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*” (STC 227/1988, FJ 32).

B. La existencia de procedimientos administrativos especiales:

- a. Todos estos procedimientos deben respetar las garantías mínimas establecidas en el procedimiento administrativo común.
  - a.1. El procedimiento administrativo sancionador se regula en la LPAC. Esta Ley, a la vez que ordena el procedimiento administrativo común, introduce especialidades referidas específicamente al procedimiento sancionador. Véanse, por ejemplo, sus arts. 89 (titulado “Propuesta de resolución en los procedimientos de carácter sancionador”) y 90 (rubricado “Especialidades de la resolución en los procedimientos sancionadores”).
  - a.2. Los procedimientos administrativos en materia de responsabilidad patrimonial se regulan en la actualidad dentro de la LPAC. Esta Ley, a la vez que ordena el procedimiento administrativo común, introduce especialidades referidas específicamente a los referidos procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial. Véase, por ejemplo, su art. 91 (rubricado, precisamente, “Especialidades de la resolución en los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial”).
- b. Los procedimientos administrativos especiales dentro de la Administración General del Estado [“que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta ley (39/2015)” –disposición adicional primera, apartado 2–]:
  - 1) “Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa”.
  - 2) “Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo”.

La Exposición de Motivos de la Ley 39/2015 precisa que, en este ámbito, “se entienden comprendidos, entre otros, los actos de encuadramiento y afiliación de la Seguridad Social y las aportaciones económicas por despidos que afecten a trabajadores de cincuenta o más años en empresas con beneficios” (Apartado V).

- 3) “Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería”.
- 4) “Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo”.

c. Los procedimientos especiales de las Comunidades Autónomas:

c.1. Estas Administraciones Territoriales tienen competencias propias para establecer las especialidades derivadas de su organización (art. 148.1.1ª CE), y, además, para regular las normas de procedimiento necesarias para la aplicación del derecho sustantivo en las materias que tienen atribuidas por el bloque de la constitucionalidad, debiendo respetar siempre “las reglas de procedimiento que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de Procedimiento Administrativo Común” (Exposición de Motivos de la Ley 39/2019, apartado 2).

c.2. La doctrina jurisprudencial sobre las “especialidades procedimentales”:

“La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. De lo contrario, es decir, si las competencias sobre el régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas, de modo que al Estado correspondieran en todo caso estas últimas, se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables en cada caso. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias” (STC 227/1988, FJ 32 *in fine*).

#### IV. LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

##### 1. Evolución histórica.

- A. Los años cincuenta del siglo XX: la regulación separada del procedimiento administrativo y del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

- a. La Ley de 20 de julio de 1957 sobre régimen jurídico de la Administración del Estado.
  - b. La Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento administrativo.
- B. La regulación unitaria del procedimiento administrativo común y de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas: la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- C. La nueva legislación administrativa en materia de procedimiento administrativo y de régimen jurídico de las Administraciones Públicas de 2015: la vuelta a una regulación separada.
- a. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
  - b. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).
2. Los hitos del proceso de reforma.
- A. El punto de partida de la reforma: el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas de 2013 (o “Informe CORA”).
- B. Las críticas al procedimiento de reforma: el uso y abuso de una mayoría absoluta en la Cortes Generales y el oscurantismo del proceso.
- C. Los objetivos y la significación de la reforma.
- a. Los objetivos confesados por la Exposición de Motivos de la Ley 39/2015:
    - a.1. “...una economía competitiva exige unas Administraciones Públicas eficientes, transparentes y ágiles”.
    - a.2. “...el marco normativo en el que se ha desenvuelto la actuación pública ha propiciado la aparición de duplicidades e ineficiencias, con procedimientos administrativos demasiado complejos que, en ocasiones, han generado problemas de inseguridad jurídica”.
    - a.3. “Para superar estas deficiencias es necesaria una reforma integral y estructural que permita ordenar y clarificar cómo se organizan y relacionan las Administraciones tanto externamente, con los ciudadanos y empresas, como internamente con el resto de Administraciones e instituciones del Estado”.
  - b. Los dos ejes fundamentales de la reforma: la nueva regulación de las relaciones “*ad extra*” y “*ad intra*” de las Administraciones Públicas.
    - b.1. Las relaciones “*ad extra*” entre las Administraciones y los ciudadanos pretende regularse en un cuerpo normativo único constituido por

la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Esta norma legal regula la actividad administrativa ligada a:

- b.1.1. La elaboración de los actos administrativos.
  - b.1.2. La potestad reglamentaria.
  - b.1.3. La iniciativa legislativa.
  - b.2. Las relaciones “ad intra” de la Administración (esto es, “internamente con el resto de Administraciones e instituciones del Estado”) se regulan en Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
3. Sobre el rango de la norma reguladora del procedimiento administrativo. El art. 105 c) CE establece una reserva de ley para la regulación del procedimiento administrativo para la elaboración de los actos administrativos. Dice este precepto, en concreto, que: “La ley regulará: (...) c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”.
4. Sobre la regulación legal del procedimiento administrativo común.
- A. En cumplimiento de esta obligación constitucional el procedimiento administrativo común se encuentra regulado en la actualidad mediante la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
  - B. La introducción de trámites adicionales o distintos a los previstos por la LPAC requiere (art. 1.2 LPAC):
    - a. Como regla general: la aprobación de una ley: “Sólo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley”.
    - b. La excepción a esta regla: pueden establecerse reglamentariamente, no obstante, especialidades al procedimiento administrativo común referidas a los siguientes aspectos:
      - b.1. Los órganos competentes.
      - b.2. Los plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia.
      - b.3. Las formas de iniciación y terminación.
      - b.4. La publicación.
      - b.5. Los informes a recabar.

5. Sobre la regulación de los procedimientos administrativos especiales: “Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales” (disposición adicional primera, apartado 1, LPAC).

## V. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

1. Economía, celeridad y eficacia.

### A. La generalización de la Administración electrónica.

En palabras de la Exposición de Motivos de la Ley 39/2015: “El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación también ha venido afectando profundamente a la forma y al contenido de las relaciones de la Administración con los ciudadanos y las empresas (...), en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados. En efecto, la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados” (Apartado III).

### B. El capítulo III (“Ordenación del procedimiento”) del Título IV (“De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común”) de la LPAC.

- a. La simplificación administrativa y la concentración de trámites: “se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo” (art. 72.1 LPAC).
- b. Las reglas sobre el cumplimiento de trámites por los interesados en un procedimiento y sus plazos (art. 73 LPAC).
  - b.1. El plazo general de 10 días a partir del día siguiente al de la notificación del acto como regla temporal de cierre cuando no se prevea normativamente otro distinto (art. 73.1 LPAC).
  - b.2. El plazo general para las subsanaciones: 10 días (art. 73.2 LPAC –en relación con el art. 68 LPAC–).
  - b.3. El plazo de gracia previsto en el art. 73.3 LPAC: “A los interesados que no cumplan lo dispuesto en los apartados anteriores, se les podrá declarar decaídos en su derecho al trámite correspondiente. No obstante, se admitirá la actuación del interesado y producirá sus efectos legales, si se produjera antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo”.

- c. Las cuestiones incidentales (art. 74 LPAC): 1) La regla general: “Las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo”; 2) La excepción: la solicitud de recusación.
2. El impulso de oficio de los trámites procedimentales.
  - A. “El procedimiento, sometido al principio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos, respetando los principios de transparencia y publicidad” (art. 71.1 LPAC).
  - B. “Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos, por el órgano que tramite el procedimiento...” (art. 75.1 LPAC).
3. La igualdad o no discriminación en el orden de incoación de los procedimientos (art. 71.2 LPAC).
4. La transparencia.
  - A. El art. 105 b) CE establece que: “La ley regulará: ... b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.
  - B. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

La Exposición de Motivos de esta Ley destaca el “triple alcance” de su contenido: “incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública –que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas–, reconoce y garantiza el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo– y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública–”.
5. La participación de los interesados: trámite de audiencia, información pública y consulta pública.
6. La protección de datos: Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.
7. El carácter antiformalista del procedimiento administrativo.
  - A. La imposición de mínimos requisitos obligatorios en los escritos presentados ante la Administración (art. 66.1 LPAC).
  - B. La admisión en términos muy amplios de las subsanaciones de errores o defectos formales en las actuaciones de los ciudadanos (art. 68 LPAC).

8. Principios del Derecho europeo que informan la actuación de la Administración.
  - A. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El art. 41 de este texto reconoce el derecho a una buena administración como derecho fundamental.
  - B. La Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2013, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre una Ley de Procedimiento Administrativo de la Unión Europea. La recomendación tercera de este texto incluye una serie de principios generales por los que la administración debe regirse: legalidad; no discriminación e igualdad de trato; proporcionalidad; imparcialidad; coherencia y expectativas legítimas; respeto a la intimidad; equidad; transparencia; eficacia y servicio.

## VI. LOS SUJETOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SOBRE SUS DERECHOS Y DEBERES

1. Planteamiento general. Los requisitos para intervenir en un procedimiento administrativo: la capacidad de obrar y la condición de interesado.
2. La capacidad de obrar ante las Administraciones públicas.
  - A. El concepto de capacidad de obrar: consiste en “la aptitud para realizar actos con eficacia jurídica que creen, modifiquen o extingan relaciones jurídicas” (*Diccionario del Español Jurídico*).
  - B. Los sujetos que tienen capacidad de obrar en el ámbito administrativo (art. 3 LPAC).
    - a. Las personas físicas y jurídicas que la tengan reconocida por la legislación civil.
    - b. Los menores de edad para el ejercicio y defensa de sus derechos e intereses cuando se lo permita el ordenamiento jurídico. El supuesto de los menores incapacitados [art. 3 b) LPAC].
    - c. Los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, siempre que, en cada uno de estos casos, se declare de manera expresa por la Ley.
3. El concepto de interesado.
  - A. El art. 4.1 LPAC dispone que: “Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:
    - a. “Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos”.
    - b. “Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte” (por ejemplo:

la empresa adjudicataria de un contrato administrativo cuando la adjudicación es impugnada por otra empresa participante en el concurso).

- c. “Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva” (por ejemplo: los titulares de oficinas de farmacia, que deciden comparecer en el procedimiento administrativo iniciado a instancias de un licenciado en farmacia que pretende abrir otra farmacia en las proximidades de las ya existentes).
- B. La legitimación de asociaciones y organizaciones representativas de intereses legítimos (por ejemplo: organizaciones sindicales, asociaciones de consumidores, etc.) (art. 4.2 LPAC).
  - C. La sucesión en la condición de interesado (art. 4.3 LPAC).
  - D. Los conceptos de derecho subjetivo y de interés legítimo.
    - a. El concepto de derecho subjetivo: consiste en el poder jurídico atribuido por el ordenamiento jurídico a un sujeto para disfrutar y disponer de un bien o para exigir de otro sujeto una prestación, dentro de los límites permitidos por el ordenamiento jurídico.
    - b. El concepto de “interés legítimo”: consiste en “una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto”, y debiendo entenderse tal relación referida, además, a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). O más sencillamente, “se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, y que se materializaría de prosperar ésta. Luego, para que exista interés legítimo, la actuación impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso” (STC 173/2004, FJ 3).
  - E. Los sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento (art. 9 LPAC) y los sistemas de firma (art. 10 LPAC).
    - a. Regla general sobre el uso de los medios de identificación y de firma (art. 11.1 LPAC): “Con carácter general, para realizar cualquier actuación prevista en el procedimiento administrativo, será suficiente con que los interesados acrediten previamente su identidad a través de cualquiera de los medios de identificación previstos en esta Ley”.
    - b. Las Administraciones Públicas sólo requerirán a los interesados el uso obligatorio de firma para (art. 11.2 LPAC): a) Formular solicitudes. b) Presentar declaraciones responsables o comunicaciones. c) Interponer recursos. d) Desistir de acciones. e) Renunciar a derechos.

- F. La pluralidad de interesados en un procedimiento administrativo: “Cuando en una solicitud, escrito o comunicación figuren varios interesados, las actuaciones a que den lugar se efectuarán con el representante o el interesado que expresamente hayan señalado, y, en su defecto, con el que figure en primer término” (art. 7 LPAC).
- G. La asistencia a los interesados por parte de la Administración en el uso de medios electrónicos [art. 12 y art. 13 b) LPAC].
  - a. La obligación de las Administraciones públicas de garantizar que los interesados puedan relacionarse con ellas mediante medios electrónicos (art. 12.1 LPAC).
  - b. Las personas físicas que no estén obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración tendrán derecho a ser asistidas en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con ellas [art. 13 b) LPAC]. Con esta finalidad, la identificación y firma electrónica en nombre del interesado podrá realizarse por un “funcionario público”. Estos funcionarios constarán en registros o sistemas administrativos equivalentes, debiendo constar en ellos, al menos, “los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros” (arts. 12, apartados 2 y 3, LPAC).
- 4. La representación de los interesados.
  - A. La regla general: los interesados podrán actuar directamente por sí mismos o a través de un representante, esto es, de un sujeto que tiene atribuido el poder jurídico para actuar en su nombre y con el que se entenderá la Administración a la hora de realizar las correspondientes actuaciones administrativas (art. 5.1 LPAC).
  - B. ¿Quiénes pueden representar a un interesado ante una Administración? (art. 5.2 LPAC).
    - a. Las personas físicas con capacidad de obrar.
    - b. Las personas jurídicas, siempre que esta facultad esté reconocida por sus correspondientes Estatutos.
  - C. La operatividad de la técnica de la representación en Derecho Administrativo.
    - a. La obligación de acreditar la representación: “Para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación” (art. 5.3).
    - b. La existencia de una presunción de representación: “Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación” (art. 5.3).
    - c. Medios de acreditación de la representación: 1) “La representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje cons-

tancia fidedigna de su existencia" (art. 5.4); 2) El apoderamiento "apud acta", presencial o electrónico; y 3) La acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública u Organismo competente.

- d. Los registros electrónicos de apoderamientos (art. 6): "...se dispone la obligación de cada Administración Pública de contar con un registro electrónico de apoderamientos, pudiendo las Administraciones territoriales adherirse al del Estado, en aplicación del principio de eficiencia, reconocido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera" (Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, Apartado V).
5. Los derechos de los ciudadanos y de los interesados en un procedimiento administrativo.
- A. Todas las personas que tienen capacidad de obrar ante las Administraciones públicas cuentan, en sus relaciones con ellas, con los derechos enumerados en el art. 13 LPAC.
  - B. Los interesados en un procedimiento administrativo disponen, además de los derechos reconocidos por el art. 13 LPAC a todos los ciudadanos, de los derechos enumerados en el art. 53 LPAC (art. 13, *in fine*, y art. 53.1 LPAC).
  - C. El derecho y la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas [arts. 13 b) y 14 LPAC]:
    - a. El derecho: "Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas" (art. 14.1 LPAC).
    - b. La obligación de comunicación electrónica (art. 14.2 LPAC): "En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:
      - b.1. Las personas jurídicas.
      - b.2. Las entidades sin personalidad jurídica.
      - b.3. Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.
      - b.4. Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

- b.5. Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración”.
  - c. No obstante, además de las personas físicas obligadas legalmente por el art. 14.2 LPAC, el art. 14.3 LPAC permite ampliar reglamentariamente las personas físicas obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración al disponer que: “Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”.
- D. El derecho a la utilización de las lenguas oficiales en el territorio de cada Comunidad Autónoma [arts. 14 c) y 15 LPAC]:
- a. La lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado (art. 15.1 LPAC):
    - a.1. La regla general: la lengua será el castellano.
    - a.2. Las modulaciones: en aquellos territorios en los que, junto con el castellano, exista una lengua cooficial, los interesados que se dirijan a los órganos de la Administración General del Estado con sede en esos territorios tendrán el derecho a la utilización de la lengua oficial en el correspondiente territorio.
      - a.2.1. Si existiese un único interesado, el procedimiento se tramitará en la lengua por él elegida. Esta misma regla se aplicará, cuando existiendo una pluralidad de interesados, todos ellos elijan la misma lengua.
      - a.2.2. Si existiesen varios interesados que discrepasen en relación con la lengua, el procedimiento se tramitará en castellano, “si bien los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida por los mismos” (art. 15.1, *in fine*, LPAC).
  - b. La lengua en los procedimientos tramitados por las Administraciones autonómicas y locales en los territorios donde exista una lengua cooficial vendrá determinada por la legislación autonómica correspondiente (art. 15.2 LPAC).
  - c. Cuando se tramiten procedimientos en una lengua distinta del castellano, la Administración instructora deberá traducir a esta lengua, en tanto que oficial para el conjunto del Estado, la documentación que: i) deba surtir

efectos fuera del territorio de la Comunidad Autónoma con lengua cooficial (salvo que deban surtir efectos en otra Comunidad Autónoma en que la lengua de tramitación sea también cooficial); y ii) cuando se trate de documentos específicamente dirigidos a un interesado que así lo solicite (art. 15.3 LPAC).

- E. El derecho de acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico [art. 13 d) LPAC].
- a. El régimen general de acceso a la información pública: los arts. 12 a 16 de la Ley 19/2013.
    - a.1. Se reconoce el derecho de acceso a la información pública de todas las personas.
    - a.2. “Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” (art. 13).
    - a.3. Este derecho está limitado: 1) en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información: “en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas” [art. 105 b) CE]; y 2) en aquellos casos en los que entre en conflicto con otros intereses protegidos (por ejemplo, la protección del medio ambiente, el secreto profesional o la propiedad intelectual e industrial).
    - a.4. El derecho de acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales. En este caso, su acceso requiere, con carácter general, el consentimiento de su titular.
  - b. El ejercicio del derecho de acceso a la información pública: los arts. 17 a 22 de la Ley 19/2013. El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se inicia con la presentación de la correspondiente solicitud, sin necesidad de expresar los motivos por los que solicita la información. No obstante, las solicitudes pueden ser inadmitidas, mediante resolución motivada, si concurren algunas de las causas de inadmisión legalmente establecidas.
  - c. El régimen de impugnaciones: los arts. 23 y 24 de la Ley 19/2013. Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

- F. El derecho a exigir las responsabilidades de las correspondientes Administraciones Públicas y autoridades en los términos previstos por la ley [art. 13 f) y 20 LPAC].
- a. Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones públicas que tuviesen a su cargo un asunto, serán los “responsables directos de su tramitación” correcta y efectiva (art. 20.1 LPAC). Esta regla genérica se reitera de manera específica en relación con la “obligación legal de dictar resolución expresa en plazo” (art. 21.6 LPAC).
  - b. En caso de que se produzca una defectuosa tramitación, los interesados podrán solicitar la exigencia de responsabilidad a la Administración de la que dependa el personal afectado (art. 20.1 LPAC).
- G. Los derechos reconocidos en el art. 53 LPAC referidos a los interesados en el procedimiento administrativo.
- a. Derechos relacionados con el procedimiento propiamente dicho (su tramitación y terminación). El art. 53.1 a) LPAC reconoce los derechos del interesado a conocer: 1) el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tenga la condición de interesado; 2) el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; 3) el órgano competente para la instrucción y resolución del procedimiento; 4) los actos de trámite dictados; 5) el derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los procedimientos.
  - b. Derechos relacionados con las pretensiones de los interesados:
    - b.1. A no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario [art. 53.1 c) en relación con el art. 28.3 LPAC].
    - b.2. A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas [art. 53.1 d), en relación con el art. 28.2 LPAC].
    - b.3. A formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento [art. 53.1 d), en relación con el art. 76 LPAC].
    - b.5. A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar [art. 53.1 f) LPAC].
    - b.6. A actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses [art. 53.1 g) LPAC].

- c. Cualesquiera otros derechos que la Constitución y las leyes reconozcan a los interesados [art. 53.1.i) LPAC].
6. Las obligaciones de los ciudadanos ante la Administración.
- A. La obligación de colaboración de las personas con la Administración y sus límites (art. 18 LPAC).
    - a. El contenido de la obligación de colaboración:
      - a.1. El que establezca la Ley que en cada caso resulte aplicable.
      - a.2. En el caso de que no exista una Ley específica aplicable, el contenido de esta obligación consistirá en facilitar “a la Administración los informes, inspecciones y otros actos de investigación que requieran para su ejercicio de sus competencias” (art. 18.1 LPAC).
      - a.3. La obligación de los interesados en un procedimiento de aportar los datos que conozcan para la identificación de otros interesados que no hayan comparecido en el mismo (art. 18.2 LPAC).
    - b. Los límites.
      - b.1. Esta obligación de colaboración no existirá cuando “la revelación de la información solicitada por la Administración atentara contra el honor, la intimidad personal o familiar o supusieran la comunicación de datos confidenciales de terceros de los que tengan conocimiento por la prestación de servicios profesionales de diagnóstico, asesoramiento o defensa” (art. 18.1 LPAC).
      - b.2. Cuando las inspecciones exijan la entrada en un domicilio (o en otro lugar equivalente en términos jurídicos) se requerirá bien el consentimiento del afectado o bien, y en defecto de este consentimiento, la oportuna autorización judicial (art. 18.3 LPAC).
  - B. La obligación de comparecencia de las personas ante la Administración y sus límites (art. 19 LPAC).
    - a. La obligación de comparecencia de una persona ante la Administración únicamente será obligatoria en aquellos casos en que venga impuesta por una norma con rango de ley (art. 19.1 LPAC).
    - b. En caso de obligar a una persona a comparecer, ya sea presencialmente o ya mediante mecanismos electrónicos, la Administración estará obligada, a su vez, a: 1) la emisión de la correspondiente citación indicando de manera expresa “el lugar, fecha, hora, los medios disponibles y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla” (art. 19.2 LPAC); y 2) la expedición al interesado de una certificación acreditativa de la comparecencia, siempre que dicho sujeto lo solicite (art. 19.3 LPAC).

## VII. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

1. Su concepto: el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en las Administraciones públicas, tanto en la gestión administrativa interna como en las relaciones con los ciudadanos.

2. Su fundamento.

A. “El tiempo actual –y en todo caso el siglo XXI, junto con los años finales del XX–, tiene como uno de sus rasgos característicos la revolución que han supuesto las comunicaciones electrónicas. En esa perspectiva, una Administración a la altura de los tiempos en que actúa tiene que acompañar y promover en beneficio de los ciudadanos el uso de las comunicaciones electrónicas” (Exposición de Motivos de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos).

B. “El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación también ha venido afectando profundamente a la forma y al contenido de las relaciones de la Administración con los ciudadanos y las empresas.

Si bien la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya fue consciente del impacto de las nuevas tecnologías en las relaciones administrativas, fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la que les dio carta de naturaleza legal, al establecer el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas necesarios para que ese derecho pudiera ejercerse. Sin embargo, en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones” (Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

3. Su régimen jurídico.

A. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

a. La preferencia por el medio electrónico.

a.1. Los documentos y los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos (art. 26.1 y 36.1 LPAC).

a.2. Cada Administración dispondrá de un Registro General Electrónico (art. 16 LPAC).

a.3. Los expedientes tendrán formato electrónico (art. 70.2 LPAC).

a.4. Las notificaciones y los pagos se practicarán preferentemente por medios electrónicos (arts. 41.1 y 98.2 LPAC).

b. El derecho y el deber de relacionarse por medios electrónicos: el art. 14 LPAC.

B. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

- a. El art. 3.2 LRJSP: “Las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos...”.
- b. El funcionamiento electrónico del sector público: los arts. 38 a 46 LRJSP.

Estos artículos regulan, entre otras cuestiones: la sede electrónica (art. 38); el portal de internet (art. 39); los sistemas de identificación y firma para la actuación administrativa (arts. 40 y 42); o la firma electrónica del personal al servicio de la Administración (art. 43).

- c. Las relaciones electrónicas entre Administraciones.
  - c.1. Estas relaciones interadministrativas tienen que asegurar “la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, garantizarán la protección de los datos de carácter personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados” (art. 3.2 LRJSP).
  - c.2. Su regulación: los arts. 155 a 158 LRJSP. En particular, el Esquema Nacional de Interoperatividad y Esquema Nacional de Seguridad.

El art. 156 LRJSP, rubricado “Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad”, establece:

- “1. El Esquema Nacional de Interoperabilidad comprende el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad.
2. El Esquema Nacional de Seguridad tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la presente Ley, y está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que garanticen adecuadamente la seguridad de la información tratada”.

### C. La Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

- a. El concepto de firma electrónica: “es el conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante” (art. 1).
- b. La identificación y firma electrónica de las Administraciones públicas: los arts. 40 y 42 LRJSP.
  - b.1. El sello electrónico.
  - b.2. El código seguro de verificación (CSV).
- c. La identificación y firma electrónica de los ciudadanos: los arts. 9 a 11 LPAC.



## LECCIÓN CUARTA

# EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: SU ESTRUCTURA

### SUMARIO:

- I. El tiempo en el procedimiento.
- II. Las fases del procedimiento administrativo: la iniciación, la instrucción y la finalización.
- III. La tramitación simplificada del procedimiento administrativo común.
- IV. Los procedimientos administrativos especiales.

### I. EL TIEMPO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. La obligación de la Administración de resolver de manera expresa en todos los procedimientos y de notificar en plazo (art. 21.1 LPAC).
  - A. Los plazos máximos de los procedimientos (art. 21, apartados 2 y 3, LPAC).
    - a. La regla general: el plazo máximo es el fijado en cada norma procedimental concreta, sin que como criterio general pueda exceder de 6 meses (salvo que uno mayor se establezca por una norma con rango de Ley o por una norma comunitaria europea) (art. 21.2 LPAC).
    - b. Cuando la normativa reguladora de un procedimiento no establezca plazo alguno, dicho plazo será de tres meses (art. 21.3 LPAC).
    - c. La forma de cómputo de los plazos (art. 21.3 LPAC).
      - c.1. En los procedimientos iniciados de oficio: el plazo empezará a computarse desde la fecha del acuerdo de iniciación.
      - c.2. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado: el plazo comenzará a computarse desde la fecha en que la solicitud haya tenido su entrada en el registro electrónico de la Administración competente para la tramitación del procedimiento.

- B. La doble obligación de información de la Administración en relación con la duración de los procedimientos administrativos y de los efectos de silencio (art. 21.4 LPAC):
    - a. La obligación general de publicar y de mantener actualizada en su portal electrónico, a efectos informativos, una relación con los procedimientos que caen dentro de su espectro competencial con la indicación de: i) sus plazos máximos de duración; y ii) los efectos de un eventual silencio administrativo.
    - b. La obligación singular de informar a los interesados en cada procedimiento de los plazos máximos para la resolución de los procedimientos y de las consecuencias de la falta de resolución (o, en otras palabras, del sentido del silencio administrativo).
  - C. La suspensión del plazo máximo para resolver: los supuestos en los que la Administración competente podrá suspender el plazo (art. 22.1 LPAC); y los supuestos en los que la ley prevé la obligada suspensión del plazo (art. 22.2 LPAC).
  - D. La ampliación del plazo (art. 23 LPAC): su carácter excepcional e irrecurrible.
  - E. La responsabilidad del personal al servicio de la Administración derivada del incumplimiento de la obligación de resolver (art. 21.6 LPAC).
2. El régimen de plazos.
- A. La obligatoriedad de los términos y plazos (art. 29 LPAC): los términos y plazos establecidos en la Ley 39/2015 (y también en el resto de las Leyes) obligan a: 1) Las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos; y 2) Los interesados en dichos asuntos.
  - B. Las reglas sobre el cómputo de plazos (art. 30 LPAC). Los plazos pueden estar fijados en un número determinado de horas, días, meses y, excepcionalmente, años.
    - a. El cómputo de plazos en horas (art. 30.1 LPAC):
      - a.1. Cuando los plazos se señalen por horas, se entiende que éstas son hábiles, “salvo que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea se disponga otro cómputo”.
      - a.2. ¿Qué horas son hábiles? Son hábiles todas las horas del día que formen parte de un día hábil.
      - a.3. ¿Cuándo comienza a contarse el plazo? Los plazos expresados por horas se contarán de hora en hora y de minuto en minuto desde la hora y minuto en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate.

- a.4. Un plazo en horas no puede tener una duración superior a veinticuatro horas, en tal caso el plazo deberá expresarse en días.
- b. El cómputo de plazos en días.
  - b.1. Regla general: cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, “siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo” (art. 30.2 LPAC). Los plazos señalados por días naturales tienen que hacer constar esta circunstancia en las correspondientes notificaciones.
  - b.2. ¿Qué días son inhábiles? Los sábados, los domingos y los declarados festivos. En particular, respecto de estos últimos hay que tener en cuenta las siguientes reglas:
    - b.2.1. “Cuando un día fuese hábil en el municipio o Comunidad Autónoma en que residiese el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso” (art. 30.6 LPAC).
    - b.2.2. La obligación de las Administraciones estatal y autonómicas de publicar antes del comienzo de cada año en el diario oficial que corresponda el calendario de días inhábiles a efectos de cómputos de plazos (art. 30.7 LPAC). El calendario aprobado por las Comunidades Autónomas comprenderá los días inhábiles de las Entidades Locales correspondientes a su ámbito territorial, a las que será de aplicación.
  - b.3. Sobre el *dies a quo* o el momento de inicio del cómputo de plazo: “Los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o la desestimación por silencio administrativo” (art. 30.3 LPAC).
- c. El cómputo de plazos en meses (art. 30.4 LPAC).
  - c.1. El día inicial o *dies a quo* de un plazo fijado en meses se computa a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo.
  - c.2. El día final o *dies ad quem* del plazo fijado en meses es el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento.

La justificación de la jurisprudencia constitucional de por qué el día final del plazo coincide con el día de inicio de cómputo: si bien en los plazos señalados por días, para asegurar que el ciudadano disponga del tiempo que marca la ley,

es necesario llevar *el dies a quo* al día siguiente al de la notificación (“de otro modo, se hurtaría al recurrente de un tramo del término: las horas transcurridas hasta la práctica de la indicada notificación”); en los plazos señalados por meses o años el hecho de que el *dies ad quem* se identifique con el día equivalente al de la notificación no supone una merma de parte del plazo mensual: “[p]uede afirmarse gráficamente que, por lo mismo que de lunes a lunes hay más de una semana (ocho días, no siete), de 26 de enero a 26 de febrero hay más de un mes” (STC 209/2013, de 16 de diciembre, FJ 4).

- c.3. Si en el mes de vencimiento no hay día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes.
  - c.4. Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente.
- C. El cómputo de los plazos en los registros electrónicos (art. 31 LPAC).
- a. La regla general: el registro electrónico de cada Administración u Organismo se registrará por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso, que deberá ser visible.
  - b. El funcionamiento del registro electrónico se registrará por las siguientes reglas:
    - b.1. Se permitirá la presentación de documentos todos los días del año durante las veinticuatro horas.
    - b.2. La presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil.
    - b.3. Los documentos se considerarán presentados por el orden de hora efectiva en el que lo fueron en el día inhábil.
    - b.4. Los documentos presentados en el día inhábil se reputarán anteriores, según el mismo orden, a los que lo fueron el primer día hábil posterior.
    - b.5. El inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir las Administraciones Públicas vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el registro electrónico de cada Administración u Organismo.
    - b.6. En todo caso, la fecha y hora efectiva de inicio del cómputo de plazos deberá ser comunicada a quien presentó el documento.
- D. La ampliación de los plazos (art. 32 LPAC).
- a. Como regla general, podrá concederse de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de

la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero. En todo caso, procede la ampliación de plazos: 1) en los tramitados por las misiones diplomáticas y oficinas consulares; y 2) los que exijan cumplimentar algún trámite en el extranjero o en los que intervengan interesados residentes fuera de España.

- b. Los requisitos: 1) El acuerdo de ampliación deberá ser notificado a los interesados; 2) No pueden ampliarse plazos vencidos.
  - c. Los acuerdos sobre ampliación de plazos o sobre su denegación no serán susceptibles de recurso, sin perjuicio del procedente contra la resolución que ponga fin al procedimiento.
  - d. La ampliación de plazos por funcionamiento anormal del sistema o aplicación electrónica: la publicación en la sede electrónica tanto de la incidencia técnica como de la ampliación concreta del plazo no vencido.
- E. La tramitación de urgencia (art. 33 LAPC): la reducción de los plazos por razones de interés público: “se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”.

## II. LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: LA INICIACIÓN, LA INSTRUCCIÓN Y LA FINALIZACIÓN

1. Los procedimientos administrativos se inician de oficio por la propia Administración o por solicitud de los particulares (art. 54 LPAC), se instruyen de oficio (art. 75) y finalizan mediante la adopción de una resolución (arts. 21.1 y 84 LPAC).
2. La iniciación del procedimiento (arts. 54 a 69 LPAC).
  - A. Disposiciones generales.
    - a. Las clases de iniciación (art. 54 LPAC).
      - a.1. La iniciación de oficio por la propia Administración (arts. 58 a 65 LPAC).
      - a.2. La iniciación a solicitud del interesado (arts. 66 a 69 LPAC).
    - b. La información y las actuaciones previas (art. 55 LPAC).
      - b.1. La competencia para acordar este tipo de actuaciones: el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento (art. 55.2, párrafo segundo *in fine*, LPAC).
      - b.2. Los órganos encargados de realizar estas actuaciones: “Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas

funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento” (art. 55.2, párrafo segundo, LPAC).

- b.3. El momento temporal: antes del inicio del procedimiento (art. 55.1 LPAC).
- b.4. La finalidad.
  - b.4.1. En general: el conocimiento de las circunstancias del caso concreto para determinar “la conveniencia o no de iniciar el procedimiento” (art. 55.1 LPAC).
  - b.4.2. En el ámbito sancionador: “En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros” (art. 55.2, párrafo primero, LPAC).
- c. Las medidas provisionales (que pueden ser adoptadas una vez iniciado el procedimiento, pero también con anterioridad a la iniciación en supuestos de urgencia) (art. 56 LPAC).
  - c.1. Medidas adoptadas con anterioridad a la iniciación del procedimiento (art. 56.2 LPAC).
    - c.1.1. La competencia para acordarlas: el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte.
    - c.1.2. Presupuesto esencial para acordarlas: urgencia inaplazable.
    - c.1.3. Finalidad: la protección provisional de los intereses implicados.
    - c.1.4. Límites jurídicos: la necesidad y la proporcionalidad de las medidas acordadas.
    - c.1.5. Requisito formal de las medidas provisionales: deberán ser motivadas.
    - c.1.6. Su duración: hasta la adopción del acuerdo de iniciación del procedimiento en un plazo máximo de quince días siguientes desde su adopción. En este plazo: i) si se inicia el procedimiento, las medidas provisionales deberán ser expresamente confirmadas, modificadas o levantadas; y ii) si no se inicia el procedimiento, las medidas provisionales serán levantadas.

- c.2. Medidas adoptadas una vez iniciado el procedimiento (art. 56.1 LPAC).
    - c.2.1. La competencia para acordarlas: el órgano competente para resolver, de oficio o a instancia de parte.
    - c.2.2. Finalidad: el aseguramiento de la eficacia de la resolución que pudiese recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello.
    - c.2.3. Límites: los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad. El límite general previsto en el art. 56.4 LPAC: “No se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes”.
    - c.2.4. Requisito formal de las medidas provisionales: deberán ser motivadas.
    - c.2.5. Su duración (art. 56.5 LPAC): i) podrán ser alzadas o modificadas, de oficio o a instancia de parte, durante la tramitación del procedimiento; y ii) se extinguirán, en todo caso, cuando surta efectos la resolución final del procedimiento.
  - c.3. Tipos de medidas provisionales (art. 56.3 LPAC):
    - c.3.1. La cláusula general: todas aquellas medidas previstas en las leyes “o que se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la resolución”.
    - c.3.2. La enumeración de posibles medidas provisionales a título indicativo: suspensión temporal de actividades, prestación de fianzas, etc.
  - d. La acumulación de procedimientos: el órgano que inicie o tramite un procedimiento podrá acordar de oficio o a instancia de parte la tramitación conjunta de un procedimiento con “otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento” (art. 57 LPAC).
- B. La iniciación de oficio del procedimiento por parte de la Administración.
- a. Órgano competente para la iniciación de oficio y causas que provocan dicha iniciación (art. 58 LPAC).
    - a.1. El inicio del procedimiento a iniciativa del propio órgano competente para acordar el inicio (art. 59 LPAC).
    - a.2. El inicio del procedimiento como consecuencia de orden emitida por un órgano administrativo superior jerárquico (art. 60 LPAC).

- a.3. El inicio del procedimiento por petición razonada de otros órganos (art. 61 LPAC).
- a.4. El inicio del procedimiento por denuncia (art. 62 LPAC).
  - a.4.1. El concepto de denuncia: “Se entiende por denuncia, el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo” (art. 62.1 LPAC).
  - a.4.2. El contenido de la denuncia: “Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración. Cuando dichos hechos pudieran constituir una infracción administrativa, recogerán la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables” (art. 62.2 LPAC).
  - a.4.3. Los efectos de la denuncia: 1) Con respecto a la Administración, “Cuando la denuncia invocara un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas la no iniciación del procedimiento deberá ser motivada y se notificará a los denunciante la decisión de si se ha iniciado o no el procedimiento” (art. 62.3 LPAC); y 2) Con respecto al denunciante, “la presentación de una denuncia no le confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento” (art. 62.5 LPAC), pero se debe notificar a los denunciante la decisión de iniciar o no el procedimiento (art. 62.3 LPAC).
  - a.4.4. La incorporación de la delación por parte de un infractor de otro(s) infractor(es) como medida general dentro de la LPAC (art. 62.4): 1) “Cuando el denunciante haya participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza y existan otros infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento deberá eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter no pecuniario, cuando sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado”; y 2) “Asimismo, el órgano competente para resolver deberá reducir el importe del pago de la multa que le correspondería o, en su caso, la sanción de carácter no pecuniario, cuando no cumpliéndose alguna de las condiciones anteriores, el denunciante facilite

elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga”.

- b. Especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionatoria (arts. 63 y 64 LPAC).
    - b.1. Los procedimientos sancionadores se inician siempre de oficio por acuerdo del órgano competente (art. 63.1 LPAC).
    - b.2. Debe separarse la fase instructora y la fase sancionadora, que se encomendarán a órganos distintos (art. 63.1 LPAC).
    - b.3. Están prohibidas las sanciones de plano, esto es, la imposición de una sanción requiere siempre la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo sancionador (art. 63.2 LPAC).
    - b.4. Las infracciones continuadas: “No se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo” (art. 63.3 LPAC).
    - b.5. El contenido del acuerdo de iniciación en los procedimientos de naturaleza sancionadora (art. 64 LPAC).
  - c. Especialidades en el inicio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial (art. 65 LPAC).
- C. La iniciación del procedimiento administrativo a solicitud del interesado.
- a. Las solicitudes de iniciación (art. 66 LPAC).
    - a.1. El contenido mínimo de las solicitudes (art. 66.1 LPAC).
    - a.2. Las solicitudes formuladas por una pluralidad de personas con un contenido y fundamento idéntico o similar (art. 66.2 LPAC).
    - a.3. El derecho de los solicitantes de obtener “el correspondiente recibo que acredite la fecha y hora de presentación” de sus escritos (art. 66.3 LPAC).
  - b. Las solicitudes de iniciación en los procedimientos de responsabilidad patrimonial (art. 67 LPAC).
    - b.1. La determinación del “dies a quo” para el cómputo del plazo de prescripción de un año (art. 67.1 LPAC).
    - b.2. Las especialidades en el contenido de las solicitudes de iniciación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial (art. 67.2 LPAC).

- c. La subsanación y mejora de la solicitud (art. 68 LPAC).
    - c.1. La subsanación de las solicitudes de iniciación.
      - c.1.1. Supuestos en los que procede: cuando no reúnan los requisitos exigidos por la legislación aplicable o no se acompañen de los documentos preceptivos (art. 68.1 LPAC).
      - c.1.2. Plazo: diez días desde que reciba el requerimiento de subsanación (art. 68.1 LPAC), que, en su caso, puede resultar ampliable en hasta cinco días (art. 68.2 LPAC).
      - c.1.3. La falta de subsanación: el desistimiento en la petición (art. 68.1 LPAC).
    - c.2. El órgano competente puede recabar del solicitante la modificación o mejora voluntaria de los términos de su solicitud (art. 68. 3 LPAC).
    - c.3. Si un sujeto obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración realizase su solicitud en papel, la Administración le requerirá para que efectúe la presentación electrónica (art. 68.4 LPAC).
  - d. La presentación de los documentos que los interesados dirijan a las Administraciones públicas: el art. 16.4 LPAC. Este precepto enumera los lugares en los que pueden presentarse los documentos dirigidos a la Administración: 1) Los registros electrónicos administrativos; 2) Las oficinas de correos; 3) Las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero; 4) Las oficinas de asistencia en materia de registros; y 5) En cualquier otro lugar que establezcan las disposiciones vigentes.
- D. Declaración responsable y comunicación (art. 69 LPAC).
- a. La declaración responsable (art. 69.1 LPAC).
    - a.1. Concepto: consiste en “el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio” (art. 69.1 LPAC).
    - a.2. Requisitos y control administrativo de la declaración responsable: 1) Los requisitos exigidos para una declaración responsable “deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable”; y 2) Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que

acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla” (art. 69.1 LPAC).

- b. La comunicación (art. 69.2 LPAC): consiste en el “documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho”.
- c. El carácter alternativo de las declaraciones responsables y de las comunicaciones, “sin que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente” (art. 69.6 LPAC).
- d. Los efectos de las declaraciones responsables y de las comunicaciones y momento de su presentación (art. 69.3 LPAC).
  - d.1. “Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación”.
  - d.2. Las especialidades sobre el momento de presentación de la comunicación: “la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente”.
  - d.3. La Administración conserva siempre facultades de comprobación, control e inspección.
- e. Los efectos de la falta de presentación de la documentación requerida y de las inexactitudes, falsedades u omisiones (“de carácter esencial”) de los datos e informaciones incorporadas a una declaración responsable o a una comunicación (art. 69.4 LPAC): 1) La imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos; 2) Las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar; 3) La eventual obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente; y 4) La imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley. En todo caso, para la producción de estos efectos, deberá estarse “a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación”.
- f. La obligación de que la Administración tenga modelos de declaración responsable y de comunicación, que sean fácilmente accesibles (art. 69.5 LPAC).

## 2. La instrucción o tramitación del procedimiento.

- A. Su finalidad: es la fase del procedimiento en la que deben aportarse los datos de todo tipo (elementos de hecho, fundamentación jurídica, consideraciones

económicas o técnicas, etc.), que se consideren relevantes para la más conveniente decisión administrativa.

B. Reglas generales.

a. Las obligaciones del instructor.

- a.1. Los actos de instrucción necesarios se practicarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, “*sin perjuicio* del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos” (art. 75.1 LPAC).
- a.2. Las medidas adoptadas por el instructor deberán respetar los principios de contradicción y de igualdad de los interesados (art. 75.4 LPAC).

b. El derecho de los interesados a que los actos de instrucción que requieran su intervención se realicen de la forma que les resulte “más conveniente” y “sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales” (art. 75.3 LPAC).

c. Las garantías mínimas aportadas por los sistemas informáticos: 1) El control de los tiempos y plazos; 2) La identificación de los órganos responsables; 3) La tramitación ordenada de los expedientes; y 4) El apoyo para la simplificación y la publicidad de los procedimientos (art. 75.2 LPAC).

C. Las alegaciones (art. 76 LPAC).

a. Consisten en la formulación por parte de los interesados de los argumentos y en la aportación de la documentación (“u otros elementos de juicio”) para la defensa de sus intereses (art. 76.1 LPAC).

b. El momento para su realización.

b.1. La regla general: en cualquier momento anterior al trámite de audiencia (art. 76.1 LPAC).

b.2. No obstante, y como excepción, cuando se refieren a defectos en la tramitación del procedimiento, las alegaciones pueden realizarse “en todo momento” (art. 76.2 LPAC).

D. La prueba (arts. 77 y 78 LPAC).

a. Su objeto: acreditar por cualquiera de los medios admitidos en Derecho la realidad de los hechos y circunstancias que deben ser tenidas en cuenta para resolver el procedimiento (art. 77.1 LPAC).

b. Los medios y el período de prueba (art. 77 LPAC).

- b.1. El instructor y la prueba.
  - b.1.1. La decisión de la apertura del período de prueba corresponde al instructor (art. 77.2 LPAC).
  - b.1.2. Este período no podrá ser inferior a 10 días ni superior a 30 días. El instructor podrá, asimismo, abrir un período extraordinario de prueba cuando, a solicitud de los interesados, lo considere necesario por un plazo máximo de 10 días (art. 77.2 LPAC).
  - b.1.3. El instructor sólo “podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada” (art. 77.3 LPAC).
- b.2. La valoración de la prueba.
  - b.2.1. La valoración conforme a los criterios de la LEC (art. 77.1 LPAC).
  - b.2.2. Valoración de la prueba y propuesta de resolución: “Cuando la valoración de las pruebas practicadas pueda constituir el fundamento básico de la decisión que se adopte en el procedimiento, por ser pieza imprescindible para la correcta evaluación de los hechos, deberá incluirse en la propuesta de resolución” (art. 77.7 LPAC).
- b.3. Sobre distintas categorías específicas de pruebas.
  - b.3.1. Procedimientos administrativos sancionadores y resoluciones judiciales penales firmes: “En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien” (art. 77.4 LPAC).
  - b.3.2. Sobre el valor de los documentos formalizados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad: “Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes, se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario” (art. 77.5 LPAC).

Sobre el valor probatorio de las actas de inspección, el Tribunal Constitucional tiene declarado en relación con la materia tributaria cuya legislación contiene un artículo en similares términos lo siguiente: “... Es igualmente evidente que la norma impugnada no establece tampoco una presunción *iuris et de iure* de veracidad o certeza de los documentos de la Inspección (que sería también incompatible con la presunción

constitucional de inocencia), ya que expresamente admite la acreditación en contrario. El precepto combatido constituye un primer medio de prueba sobre los hechos que constan en las actas y diligencias de la Inspección tributaria, cuyo valor o eficacia ha de medirse a la luz del principio de la libre valoración de la prueba. A ello debe añadirse que ese valor probatorio sólo puede referirse a los hechos comprobados directamente por el funcionario, quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones que los inspectores consignen en las actas y diligencias” (STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8 B).

- b.3.3. En relación con el valor probatorio de los informes administrativos: “Cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo, organismo público o Entidad de derecho público, se entenderá que éste tiene carácter preceptivo” (art. 77.6 LPAC).
- c. La práctica de la prueba (art. 78 LPAC).
  - c.1. La Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones probatorias necesarias, así como el lugar, la fecha y la hora para su realización y la posibilidad de que los interesados puedan estar acompañados por técnicos para que les asistan (art. 78, apartados 1 y 2, LPAC).
  - c.2. Los gastos de las pruebas que no deba soportar la Administración: ésta podrá exigir un anticipo a los interesados para hacer frente a los mismos, a resultas de la liquidación definitiva tras la práctica de las mismas (art. 78.3 LPAC).
- E. Los informes (arts. 79 a 81 LPAC).
  - a. Su concepto: son las opiniones técnicas (en Derecho, en Economía, en Medicina, etc.), o de oportunidad administrativa, que emiten los órganos administrativos competentes para ilustrar o servir de fundamento a las resoluciones que deben ser dictadas por el órgano competente para decidir.
  - b. Las clases de informes.
    - b.1. Según vengan impuestos o no por la legislación: preceptivos y facultativos.
    - b.2. Según el efecto jurídico que los mismos hayan de tener sobre la resolución: vinculantes y no vinculantes.
  - c. La petición (art. 79 LPAC).
    - c.1. Los informes que han de solicitarse.
      - c.1.1. Los informes preceptivos según las disposiciones legales, citándose en la petición el precepto que los exija.

- c.1.2. Los informes que se juzguen necesarios para resolver, fundamentando en la petición la conveniencia de reclamarlos.
  - c.2. La petición de informe concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita.
- d. La emisión de informes (art. 80 LPAC).
  - d.1. La regla general: “Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes” (art. 80.1 LPAC).
  - d.2. Formato de emisión: “Los informes serán emitidos a través de medios electrónicos” (art. 80.2 LPAC).
  - d.3. Plazo: 10 días, “salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor” (art. 80.2 LPAC).
  - d.4. La falta de emisión de informe en plazo (art. 80, apartados 3 y 4, LPAC).
    - d.4.1. Si es un informe facultativo (no preceptivo), se puede proseguir la tramitación del procedimiento.
    - d.4.2. Si es un informe preceptivo, se podrá suspender el plazo máximo para resolver.
    - d.4.3. La falta de emisión en plazo del informe podrá generar la responsabilidad del responsable de la demora.
    - d.4.4. La falta de emisión de un informe por Administración distinta a la que tramita el procedimiento en orden a expresar su punto de vista sobre sus competencias, permite proseguir las actuaciones, y el informe emitido fuera de plazo “podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución”.
- e. Las particularidades de la solicitud de informes y de dictámenes en los procedimientos de responsabilidad patrimonial (art. 81 LPAC).
  - e.1. La solicitud con carácter preceptivo de informe del servicio cuyo funcionamiento haya causado la presunta lesión. La emisión de este informe no excederá de 10 días (art. 81.1 LPAC).
  - e.2. El informe preceptivo del Consejo de Estado (u órgano consultivo autonómico equivalente) cuando la lesión indemnizable sea igual o superior a 50.000 Euros (o a la establecida en la legislación autonómica) (art. 81.2 LPAC).
  - e.3. La solicitud la formulará el órgano competente para efectuarla, después de que el instructor (dentro del plazo de 10 días a contar desde

la finalización del trámite de audiencia) le remita una propuesta de resolución o una propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento (art. 81.2 LPAC).

- e.4. Plazo de emisión del dictamen: dos meses (art. 81.2 LPAC).
  - e.5. Contenido: “deberá pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley” (art. 81.2 LPAC).
  - e.6. Sobre las reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia: el carácter preceptivo del informe del Consejo General del Poder Judicial (art. 81.3 LPAC).
- F. La participación de los interesados (arts. 82 y 83 LPAC).
- a. Un esquema de las formas legales de articulación de la participación de los interesados.
    - a.1. El trámite de audiencia (art. 82).
    - a.2. La información pública (art. 83).
    - a.3. Otras eventuales formas, medios y cauces de participación de las personas previstas en las leyes sectoriales (art. 83.4).
  - b. El trámite de audiencia [art. 105 c) CE y art. 82 LPAC].
    - b.1. Su finalidad: dar la oportunidad al interesado de que, antes de que se dicte la resolución, pueda examinar el expediente administrativo y presentar las alegaciones, documentos o justificaciones que estime oportunas (art. 82.2 LPAC).
    - b.2. Momento en el que el instructor debe conceder el trámite de audiencia.
      - b.2.1. La regla general: “Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución” (art. 82.1, párrafo primero, LPAC).
      - b.2.2. La matización de esta regla: este trámite, no obstante, “será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento” (art. 82.1, párrafo segundo, LPAC).

- b.3. El plazo del que disponen los interesados para cumplimentar este trámite: un plazo no inferior a diez días ni superior a quince días (art. 82.2 LPAC).
- b.4. Supuestos en los que se puede prescindir de este trámite.
  - b.4.1. Cuando los propios interesados manifiesten su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones (art. 82.3 LPAC).
  - b.4.2. Cuando “no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado” (art. 82.4 LPAC).
- b.5. Consecuencias de la omisión del trámite de audiencia cuando es obligatorio.
  - b.5.1. La existencia de una jurisprudencia contradictoria sobre la omisión del trámite de audiencia.
  - b.5.2. En la actualidad, en unos casos la falta del trámite se considera causa de nulidad del acto administrativo [art. 47.1 e) LPAC], ordenando la retroacción de actuaciones al momento en el que debió efectuarse dicho trámite.

En este sentido, la Sentencia de 17 de febrero de 2003, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, señala que: “Es claro, en consecuencia, que la clausura se puede acordar bastando para ello el único requisito de acreditar la inexistencia de licencia, aunque con el trámite previo e inexcusable de la audiencia del interesado. Dicho trámite, garantizado en el artículo 105 c) de la Constitución y previsto en el artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo [hoy artículo 82 LPAC], es exigible puesto que se va a alterar una situación de hecho existente, en ocasiones, durante años.

La audiencia es esencial salvo en los casos de existencia de peligro o de riesgo que exijan una decisión administrativa urgente (sentencias de 11 de octubre de 2000, 14 de octubre de 1993, 10 de junio de 1992, 15 de diciembre y 17 de julio de 1989, 28 de septiembre de 1987 y 4 de octubre de 1986).

QUINTO En el presente caso consta en el expediente que la clausura se produjo de plano, sin audiencia previa al interesado pese a haberse demostrado que la actividad se venía ejerciendo en forma notoria y ha sido tolerada por el Ayuntamiento desde hacía años. (...)

La existencia de la falta de audiencia conduce ya a estimar la pretensión de anulación formulada en la demanda, sin que sea necesario examinar los demás vicios denunciados por la actora, para declarar la nulidad de los actos impugnados” (FF.DD. 4 y 5).

- b.5.3. No obstante, en la mayor parte de los casos se considera que la omisión de dicho trámite sólo provoca la nulidad si

provoca indefensión desde un punto de vista material, pero no exclusivamente formal. Esta tesis tiene como sustento “el principio de economía procesal”. No existiría indefensión material, por ejemplo, cuando el recurrente ha podido alegar en un recurso administrativo lo que ha estimado pertinente para su defensa.

En este sentido, la Sentencia de 18 de marzo de 2002, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, concluye que: “Si el no oído dispone de posibilidades de defensa de eficacia equivalente, la omisión de la audiencia será o deberá calificarse como una irregularidad no invalidante.

En suma, los vicios de forma adquieren relevancia cuando su existencia ha supuesto una disminución efectiva y real de garantías. La indefensión es así un concepto material, que no surge de la sola omisión de cualquier trámite. De la omisión procedimental ha de derivarse para el interesado una indefensión real y efectiva, es decir, una limitación de los medios de alegación, prueba y, en suma, de defensa de los propios derechos e intereses” (FD 2°).

La doctrina del Tribunal Constitucional es confirmatoria de esta tesis: sólo existe vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva cuando la omisión de un trámite procedimental (o procesal) provoca una indefensión material, pero no cuando tiene efectos meramente formales. Un ejemplo ofrecido por la STC 59/2004: si no se toman en consideración las alegaciones efectuadas por el sancionado en la fase administrativa, pero éste interpone un recurso de alzada donde puede defenderse, no hay una lesión del art. 24.1 CE.

- c. La información pública (art. 83 LPAC).
  - c.1. Su finalidad: cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera por afectar a intereses (profesionales, económicos, sociales, etc.) de colectivos más o menos grandes, el art. 83 LPAC permite que el órgano competente para resolver acuerde la apertura de un período de información pública, al objeto de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el procedimiento o la parte del mismo que se acuerde. A veces la legislación sectorial (por ejemplo: urbanismo, expropiación forzosa, medio ambiente, etc.) impone la información pública.
  - c.2. La forma de llevarla a cabo: mediante la publicación de un anuncio en el diario oficial correspondiente, que indicará el plazo para formular alegaciones (nunca inferior a veinte días) (art. 83.2 LPAC).
  - c.3. El lugar de exhibición será señalado por el referido anuncio, pero el documento sometido a información pública estará, “en todo caso”, “a disposición de las personas que lo soliciten a través de medios electrónicos en la sede electrónica correspondiente” (art. 83.2 LPAC).

- c.4. Los efectos de la comparecencia y de la incomparecencia de los ciudadanos en este trámite (art. 83.3 LPAC).
    - c.4.1. La incomparecencia no impedirá a los interesados la interposición de los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento.
    - c.4.2. La comparecencia no otorga por sí sola la condición de interesado, pero sí da derecho a quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite a obtener de la Administración una respuesta razonada a las mismas.
  - d. Otras formas de participación de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones y asociaciones reconocidas legalmente, en los procedimientos de elaboración de las disposiciones generales y actos administrativos (art. 83.4 LPAC). El supuesto contenido en la propia LPAC de las consultas públicas efectuadas por la Administración competente a través de su portal electrónico de forma previa a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento (art. 133.1 LPAC).
4. La terminación (o finalización) del procedimiento (arts. 84 a 95 LPAC).
- A. Las formas de terminación del procedimiento (arts. 84 a 86 LPAC).
    - a. La resolución.
    - b. El desistimiento en la solicitud.
    - c. La renuncia al derecho.
    - d. La declaración de caducidad.
    - e. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas.
    - f. La terminación convencional.
    - g. El silencio administrativo como forma anormal de finalización del procedimiento (arts. 24 y 25 LPAC).
  - B. La resolución (arts. 84.2 y 87 a 92 LPAC).
    - a. Las actuaciones complementarias (art. 87 LPAC).
      - a.1. Su finalidad: la búsqueda de la información necesaria (añadida o complementaria a la ya existente) para resolver el procedimiento.
      - a.2. La competencia: el órgano competente para resolver.
      - a.3. El momento procedimental: antes de dictar la resolución.

- a.4. La tramitación.
  - a.4.1. El acuerdo de realización de estas actuaciones debe notificarse a los interesados.
  - a.4.2. El plazo máximo para la realización: quince días.
  - a.4.3. Los interesados tendrán un plazo de siete días tras la finalización de estas actuaciones para la formulación de las alegaciones pertinentes.
- b. El contenido de la resolución.
  - b.1. La obligación de resolver de manera expresa por parte de la Administración (arts. 21.2 y 88.5 LPAC).
    - b.1.1. La Administración no puede abstenerse de resolver “so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso” (art. 88.5 LPAC).
    - b.1.2. Son posibles las resoluciones de inadmisión de solicitudes.
    - b.1.3. La falta de resolución en plazo genera silencio administrativo: el silencio administrativo, negativo y positivo (remisión).
  - b.2. Su contenido: la resolución “decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo” (art. 88.1 LPAC).
  - b.3. La resolución deberá respetar el principio de congruencia (art. 88.2 LPAC).
  - b.4. La resolución no contravendrá la prohibición de la “reformatio in peius” (esto es, la Administración no podrá agravar la situación inicial del solicitante). La Administración sí podrá iniciar un nuevo procedimiento, si lo considera pertinente (art. 87.8 LPAC).
  - b.5. La motivación de las resoluciones administrativas (arts. 84.2 y 88.5, en relación con el art. 35, todos ellos de la LPAC). La motivación podrá hacerse mediante la remisión a informes o dictámenes (art. 88.6 LPAC).
  - b.6. La obligación de que las resoluciones incluyan un pie de recurso (art. 40.2 y 88.3 LPAC).
  - b.7. La resolución se dictará electrónicamente (arts. 70.2 y 88.4 LPAC).
  - b.8. Cuando la instrucción y la resolución recaigan en distintos órganos, el instructor deberá elevar al órgano resolutorio una propuesta de resolución (art. 88.7 LPAC).

- c. Las especialidades en los procedimientos sancionadores (arts. 89 y 90 LPAC).
    - c.1. Las propuestas de resolución en los procedimientos sancionadores (art. 89 LPAC).
    - c.2. Las especialidades de las resoluciones sancionadoras (art. 90 LPAC).
      - c.2.1. El contenido añadido específico de las resoluciones sancionadoras (art. 90.1 LPAC).
      - c.2.2. Sobre la correspondencia entre la resolución sancionadora y la propuesta de resolución (art. 90.2 LPAC).
      - c.2.3. La ejecutividad de las sanciones cuando no quepa contra ellas recurso administrativo ordinario alguno. La suspensión de las sanciones ya ejecutivas (art. 90.3 LPAC).
      - c.2.4. La determinación de la responsabilidad civil derivada de un ilícito administrativo (art. 90.4 LPAC).
  - d. Las especialidades de la resolución en los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial (arts. 91 y 92 LPAC).
    - d.1. Las formas de terminación en los procedimientos de responsabilidad (art. 91.1 LPAC).
      - d.1.1. La resolución administrativa.
      - d.1.2. La terminación convencional.
    - d.2. El contenido añadido específico de las resoluciones en materia de responsabilidad patrimonial (art. 91.2 LPAC).
    - d.3. El valor del silencio en materia de responsabilidad patrimonial es negativo y se produce en el plazo de seis meses desde que se haya iniciado el procedimiento (art. 91.3 LPAC).
    - d.4. Sobre la competencia de las distintas Administraciones para la resolución de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial (art. 92 LPAC).
- C. El desistimiento (arts. 93 y 94 LPAC).
- a. El desistimiento por la Administración en los procedimientos iniciados de oficio (art. 93 LPAC).
  - b. El desistimiento por parte de los interesados de su solicitud (art. 94 LPAC).
    - b.1. Su significación: supone la manifestación de voluntad del interesado de no proseguir el procedimiento para que sea resuelta la solicitud

por él realizada. Tiene efectos meramente procedimentales, pero no afecta al derecho, por lo que el interesado podría, eventualmente, reiterar de nuevo su solicitud con posterioridad.

b.2. ¿Quién puede desistir del procedimiento?

b.2.1. En caso de una solicitud individual: el interesado (art. 94.1 LPAC).

b.2.2. En el supuesto de una solicitud formulada por dos o más interesados: el desistimiento únicamente afectará a aquellos que lo hubiesen formulado (art. 94.2 LPAC).

b.3. La forma de efectuar el desistimiento: por cualquier medio que permita su constancia (art. 94.3 LPAC).

b.4. Las consecuencias del desistimiento.

b.4.1. La regla general: será aceptado de plano por la Administración, declarando “concluso el procedimiento”.

b.4.2. Las excepciones: 1) cuando se personen en el procedimiento terceros interesados que instasen su continuación; y 2) cuando la cuestión suscitada fuese de interés general o fuese “conveniente” sustanciarla.

D. La renuncia de los interesados en los procedimientos iniciados de oficio (art. 94 LPAC).

a. Su significación: en caso de que la renuncia al concreto derecho no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, esta forma de terminación significa que el interesado pierde la titularidad del derecho afectado, sin que, por tanto, pueda reproducirse en el futuro la petición que se funde en el derecho al que se renunció.

b. ¿Quién puede renunciar a un derecho (cuando esta circunstancia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico)?

b.1. En caso de una solicitud individual: el interesado (art. 94.1 LPAC).

b.2. En el supuesto de una solicitud formulada por dos o más interesados: la renuncia únicamente afectará a aquellos que la hubiesen requerido (art. 94.2 LPAC).

c. La forma de efectuar la renuncia: por cualquier medio que permita su constancia (art. 94.3 LPAC).

d. Las consecuencias de la renuncia.

d.1. La regla general: será aceptado de plano por la Administración, declarando “concluso el procedimiento”.

- d.2. Las excepciones: 1) cuando se personen en el procedimiento terceros interesados que instasen su continuación; y 2) cuando la cuestión suscitada fuese de interés general o fuese “conveniente” sustanciarla.
- E. La caducidad del procedimiento iniciado a solicitud del interesado (art. 95 LPAC).
- a. Su significación: Implica la finalización del procedimiento por resultar paralizado por causas imputables al interesado, sin que éste haya manifestado de forma expresa su voluntad de no continuar con el procedimiento. Este tipo de caducidad sólo tendrá lugar cuando el interesado no cumplimente un trámite esencial para la resolución del procedimiento, sin que pueda acordarse la caducidad del procedimiento “por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución” (art. 95.2 LPAC).
  - b. La diferencia entre la caducidad del procedimiento y la prescripción del derecho o de la acción: “La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción” (art. 95.3 LPAC). Sobre la conservación de “actos de trámite” del procedimiento caducado prevista en este precepto.
  - c. La operatividad de la caducidad (art. 95.1 LPAC).
    - c.1. El presupuesto: la paralización del procedimiento iniciado a solicitud de un interesado por causa imputable al mismo.
    - c.2. La advertencia de caducidad dirigida por la Administración.
    - c.3. Trascurridos tres meses de esta advertencia administrativa, si el interesado no realiza las actuaciones necesarias para la reactivación del procedimiento, la Administración acordará la caducidad.
    - c.4. Este acuerdo será notificado al interesado, que podrá interponer contra el mismo los recursos que procedan.
  - d. La Administración no acordará la caducidad cuando la cuestión suscitada en el procedimiento fuese de interés general o fuese “conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento” (art. 95.4 LPAC).
- F. La terminación convencional (art. 86 LPAC).
- a. Su concepto: las Administraciones públicas pueden “celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado” con el objeto o bien de finalizar por sí mismos el procedimiento administrativo o bien de insertarse dentro de dicho procedimiento con carácter previo (vinculante o no vinculante) a la resolución que ponga fin al procedimiento (art. 86.1 LPAC).

- b. Sus límites: no pueden ser contrarios al ordenamiento jurídico, no pueden versar sobre materias no susceptibles de transacción, no pueden suponer una “alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos”, no pueden suponer tampoco una alteración de “las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios relativas al funcionamiento de los servicios públicos” y deben tener por objeto satisfacer el interés público (art. 86, apartados 1 y 4, LPAC).
- c. Su contenido mínimo: “la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia” (art. 86.2 LPAC).
- d. Su alcance, sus efectos y su régimen jurídico específico serán los que disponga en cada caso la disposición sectorial que regule esta forma de terminación (art. 86.1 LPAC).
- e. Supuestos de terminación convencional previstos dentro de la propia LPAC.
  - e.1. Para la fijación de la cuantía y el modo de indemnización en supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración (art. 86.5 LPAC).
  - e.2. Para la determinación de la cuantía de la responsabilidad civil derivada de ilícito administrativo (art. 90.4 LPAC).
- f. Otros ejemplos de normas sectoriales que utilizan la terminación convencional:
  - f.1. La legislación de expropiación forzosa para determinar el justiprecio.
  - f.2. La legislación urbanística.

### III. LA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

- 1. Los supuestos en los que puede utilizarse (art. 96.1 LPAC).
  - A. Cuando así lo aconsejen razones de interés público.
  - B. En supuestos de falta de complejidad del procedimiento.
- 2. Se puede acordar de oficio o a solicitud de un interesado (art. 96.1 LPAC).
  - A. Cuando la Administración acuerde de oficio la tramitación simplificada (art. 96.2 LPAC):
    - a. Debe notificarlo a los interesados.
    - b. Si algún interesado manifestara su oposición expresa, la Administración deberá seguir la tramitación ordinaria.

- B. A solicitud de un interesado (art. 96.3 LPAC).
  - a. El órgano competente puede estimar o desestimar dicha solicitud en un plazo de cinco días.
  - b. No cabe recurso del interesado contra la decisión del órgano competente.
  - c. Opera en este supuesto el silencio negativo finalizado el plazo de cinco días.
- 3. Relación entre la tramitación simplificada y la tramitación ordinaria: “En cualquier momento del procedimiento anterior a su resolución, el órgano competente para su tramitación podrá acordar continuar con arreglo a la tramitación ordinaria” (art. 96.1 LPAC).
- 4. El plazo máximo de resolución: treinta días, desde el día siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento (art. 96.6 LPAC).
- 5. Las fases (art. 96.6 LPAC).
  - A. La iniciación del procedimiento de oficio o a solicitud del interesado.
  - B. La subsanación de la solicitud presentada, en su caso.
  - C. Las alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días.
  - D. El trámite de audiencia (únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado).
  - E. El informe del servicio jurídico, cuando éste sea preceptivo.
  - F. El informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando éste sea preceptivo.
  - G. El dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos en que sea preceptivo (en este caso, se producirá la suspensión automática del plazo para resolver; y si el Dictamen es contrario al fondo de la propuesta de resolución, el órgano competente para resolver acordará continuar el procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria, lo que se notificará a los interesados).
  - H. La resolución.
- 6. Cuando son necesarios otros trámites distintos a los previstos por la Ley 39/2015 para la tramitación simplificada, dicha tramitación resulta imposible, debiendo acudir a la tramitación ordinaria (art. 96.7 LPAC): “En el caso que un procedimiento exigiera la realización de un trámite no previsto en el apartado anterior, deberá ser tramitado de manera ordinaria”.

7. Las especialidades en materia sancionatoria (art. 96.5 LPAC).
  - A. Cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve.
  - B. En este supuesto, no puede existir oposición expresa por parte del interesado.
8. Las especialidades en materia de responsabilidad patrimonial (art. 96.4 LPAC): el órgano competente para la tramitación de cada concreto procedimiento podrá acordar de oficio la tramitación de un procedimiento simplificado si “considera inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización”.

#### IV. LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES

1. Los procedimientos especiales que han visto modificada sustancialmente su filosofía y su regulación.
  - A. El procedimiento administrativo sancionador.
    - a. La regulación anterior como procedimiento administrativo especial integral.
      - a.1. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no regulaba ella misma directamente un procedimiento sancionador, sino tan sólo los principios que deben informar dicho procedimiento.
      - a.2. Sobre la base de lo establecido en el art. 134.1 Ley 30/1992, el procedimiento administrativo sancionador se regulaba por un Reglamento, aprobado por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto (RPS). Este Real Decreto configura un procedimiento administrativo sancionador general, aplicable “en defecto total o parcial de procedimientos especiales previstos en las correspondientes normas” estatales, autonómicas y locales (art. 1.1 RPS).
    - b. El procedimiento administrativo sancionador se regula en la actualidad dentro de la LPAC. Esta Ley, a la vez que ordena el procedimiento administrativo común, introduce especialidades referidas específicamente al procedimiento sancionador. Véanse, por ejemplo, sus arts. 89 (titulado “Propuesta de resolución en los procedimientos de carácter sancionador”) y 90 (rubricado “Especialidades de la resolución en los procedimientos sancionadores”).

- B. Los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.
  - a. La regulación anterior como procedimientos administrativos especiales integrales.
    - a.1. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no regulaba ella misma directamente un procedimiento sancionador completo, sino únicamente algunas reglas en sus arts. 142 (titulado “Procedimientos de responsabilidad patrimonial”) y 143 (rubricado “Procedimiento abreviado”). El art. 142.3 preveía que: “Para la determinación de la responsabilidad patrimonial se establecerá reglamentariamente un procedimiento general con inclusión de un procedimiento abreviado...”.
    - a.2. En base a estas previsiones legales, se dictó el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.
  - b. Los procedimientos administrativos en materia de responsabilidad patrimonial se regulan en la actualidad dentro de la LPAC. Esta Ley, a la vez que ordena el procedimiento administrativo común, introduce especialidades referidas específicamente a los referidos procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial. Véase, por ejemplo, su art. 91 (rubricado, precisamente, “Especialidades de la resolución en los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial”).
- 2. El procedimiento de elaboración de las disposiciones generales.
  - A. Las reglas generales estatales sobre la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos: el Título VI (arts. 127 a 133) LPAC. La STC 55/2018, de 24 de mayo.
  - B. La regulación del procedimiento administrativo para dictar disposiciones reglamentarias por el Gobierno de la Nación: la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en particular, su art. 26).
  - C. La regulación de la potestad reglamentaria de los Gobiernos autonómicos por los correspondientes Estatutos de Autonomía y por las respectivas Leyes regionales ordenadoras de los Gobiernos (y Administraciones) autonómicas.
  - D. La regulación del procedimiento para la producción de las normas reglamentarias por las Administraciones locales: la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en particular, su art. 49).

3. Otros procedimientos para la elaboración de actos administrativos, a título ejemplificativo.

A. Los procedimientos en materia tributaria.

- a. Las previsiones sobre estos procedimientos en la LPAC. El apartado 2 de su disposición adicional primera dispone que:

“Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley:

- a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa.

(...)

- c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera...”.

- b. Tres ejemplos de reglamentos específicos en materia tributaria.

b.1. El procedimiento de inspección (arts. 145 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria –LGT–).

b.2. El procedimiento de apremio (arts. 163 y siguientes LGT y arts. 70 y siguientes del Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio).

b.3. El procedimiento sancionador en materia tributaria (arts. 207 y siguientes de la LGT y el Reglamento general del régimen sancionador tributario, aprobado por el Real Decreto 2063/2004, de 15 de octubre).

B. Los procedimientos en materia de seguridad social. Un ejemplo: el sistema de recaudación.

- a. Las previsiones sobre estos procedimientos en la LPAC. El apartado 2 de su disposición adicional primera dispone que:

“Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley: (...)

- b) Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo.

- c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería”.

- b. La base legal específica: el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

- c. La regulación pormenorizada del procedimiento: el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.
- C. El procedimiento sancionatorio en materia de tráfico.
- a. Las previsiones sobre estos procedimientos en la LPAC. El apartado 2 de su disposición adicional primera dispone que:  

“Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley: (...) c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería”.
  - b. Su base legal específica actual: el Capítulo IV (titulado, precisamente, “Procedimiento sancionador” –arts. 83 a 96–) del Título V (rubricado “Régimen sancionador”) del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre.
  - c. La regulación pormenorizada del procedimiento (en todo lo que no sea contrario al referido Real Decreto Legislativo 6/2015): el Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.



# LECCIÓN QUINTA

## EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

### SUMARIO:

- I. El poder represivo del Estado.
- II. Los principios generales del Derecho administrativo sancionador.
- III. El procedimiento administrativo sancionador.

### I. EL PODER REPRESIVO DEL ESTADO

1. La necesidad que tienen los Estados de asegurar sus fines esenciales protegidos por el Derecho (esto es, su supervivencia y su funcionamiento ordenado) hace que deban disponer de un aparato represivo o de coerción.
2. Existen dos modelos básicos de atribución de este poder represivo o *ius puniendi* del Estado.
  - A. En un modelo teórico puro de división de poderes, este poder represivo estaría concentrado monopolísticamente en manos del Poder Judicial, y, dentro de este Poder, en un orden jurisdiccional especializado, que es el penal.
  - B. Es frecuente, sin embargo, que los Estados tengan atribuido su *ius puniendi* tanto a los órganos judiciales como a la propia Administración pública. Este es el caso de nuestro país.
3. La Constitución Española consagra al máximo nivel jurídico la existencia de una potestad sancionadora en manos de la Administración.
  - A. El art. 25.1 CE, al establecer el principio de legalidad en materia punitiva, se refiere tanto a la penal como a la administrativa.

Este artículo constitucional dispone: "Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento".

- B. El art. 25.3 CE no permite la existencia de sanciones administrativas que conlleven la privación de libertad, pero *a sensu contrario* sí posibilita las sanciones que no impliquen la privación de este derecho fundamental.

Este artículo constitucional establece: “La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad”.

- C. El art. 45.3 CE, al referirse al *ius puniendi* en materia medioambiental, habilita para que la ley pueda prever “sanciones penales o, en su caso, administrativas”.

Este artículo constitucional prevé: “Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.

4. La justificación de esta dualidad penal y administrativa ha sido justificada en nuestro país por el Tribunal Constitucional (STC 77/1983, de 3 de octubre) con base en los siguientes motivos:
- A. La conveniencia de no recargar excesivamente las actividades de la Administración de Justicia con ilícitos de gravedad menor.
  - B. La conveniencia de dotar con una mayor eficacia al aparato represivo en relación con este tipo de ilícitos.
  - C. La conveniencia de una mayor intermediación de la actividad sancionadora con respecto de los hechos castigados.

## II. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

### 1. Planteamiento general.

- A. La aplicación (matizada) de los principios generales del Derecho penal al Derecho sancionador de la Administración.
  - a. El art. 25 CE contiene una regulación unitaria de las penas y de las sanciones administrativas.
  - b. Tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han incorporado en su jurisprudencia los principios generales del Derecho penal (muy elaborados y precisos) a la esfera sancionatoria administrativa.

En este sentido, la STC 18/1981, de 8 de junio, señala: “(...) ha de recordarse que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (art. 25, principio de legalidad) y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (Sentencia de la Sala Cuarta de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, entre las más recientes), hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por téc-

nicas administrativas o penales, si bien en el primer caso con el límite que establece el propio art. 25.3, al señalar que la Administración Civil no podrá imponer penas que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad” (FJ 2).

Esta aplicación de los principios penales al Derecho administrativo sancionador no es automática ni total, sino que debe hacerse matizadamente: “(...) que si bien es cierto que este Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado (STC 18/1987 por todas), no lo es menos que también hemos aludido a la cautela con la que conviene operar cuando de trasladar garantías constitucionales extraídas del orden penal al derecho administrativo sancionador se trata. Esta operación no puede hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza (STC 22/1990)” (STC 246/1991, de 19 de diciembre, FJ 2).

- B. Su actual regulación: la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
  - a. La separación de la regulación del procedimiento administrativo sancionador y de los principios jurídicos rectores del Derecho sancionador.
  - b. El Capítulo III (denominado “Principios de la potestad sancionadora”) del Título Preliminar (rubricado “Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público”) de la Ley 40/2015 engloba los arts. 25 a 31.

Artículo 25. Principio de legalidad.

Artículo 26. Irretroactividad.

Artículo 27. Principio de tipicidad.

Artículo 28. Responsabilidad.

Artículo 29. Principio de proporcionalidad.

Artículo 30. Prescripción.

Artículo 31. Concurrencia de sanciones.

## 2. El principio de legalidad (“*Nullum crimen nulla poena sine lege*”).

- A. La previsión constitucional: “Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento” (art. 25.1 CE).
- B. El contenido del principio: la Ley debe predeterminar tanto la conducta ilícita (infracción) como su castigo (sanción). En otras palabras, el principio de legalidad se integra por dos principios:
  - a. El principio de reserva de ley (o garantía formal del principio de legalidad).
  - b. El principio de tipicidad (o garantía material del principio de legalidad).

C. El principio de reserva de ley.

- a. Su regulación legal: “La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley” (art. 25.1 LRJSP).
- b. Los ámbitos reservados a la ley.
  - b.1. La descripción de las conductas ilícitas (infracciones) debe hacerse necesariamente mediante una ley (art. 27.1 LRJSP).
  - b.2. La delimitación de los castigos que corresponde a cada una de las infracciones debe efectuarse por ley (art. 27.2 LRJSP).
- c. El alcance de la colaboración reglamentaria en materia sancionadora.
  - c.1. La atribución de la potestad reglamentaria a órganos administrativos concretos puede efectuarse tanto por normas legales como reglamentarias: “El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario” (art. 25.2 LRJSP).
  - c.2. El espacio de las normas reglamentarias en relación con las infracciones y con las sanciones: “Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes” (art. 27.3 LRJSP).

D. El principio de tipicidad

- a. El concepto de tipicidad en materia sancionatoria: consiste en la descripción legal de, por un lado, las conductas ilícitas que constituirán una específica infracción, y de, por otro, las sanciones administrativas que se conectarán a cada concreta infracción.
  - a.1. La tipicidad de las infracciones (art. 27.1 LRJSP): la necesaria determinación de las conductas constitutivas de las infracciones (principio de tipicidad de las infracciones), mediante una ley (principio de reserva de ley).
  - a.2. La tipicidad de las sanciones (art. 27.2 LRJSP): la necesaria determinación de cada concreta sanción ligada a una específica infracción (principio de tipicidad de las sanciones), mediante una ley (principio de reserva de ley).

- b. Las prohibiciones derivadas del principio de tipicidad.
  - b.1. La interdicción de la analogía en materia sancionatoria: “Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica” (art. 27.4 LRJSP).
  - b.2. La prohibición de cláusulas generales o indeterminadas de infracción: el Tribunal Constitucional ha negado, por ejemplo, la posibilidad de sancionar en base a un tipo legal genérico que castigaba el “incumplimiento de los deberes y obligaciones” de los funcionarios.
- 3. El principio de interdicción de las disposiciones sancionatorias no favorables.
  - A. Su previsión constitucional: “La Constitución garantiza (...) la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales...” (art. 9.3 CE).
  - B. El desarrollo legal de este principio constitucional (art. 26 LRJSP).
    - a. La regla general: “Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa” (art. 26.1 LRJSP).
    - b. La consecuencia necesaria de esta previsión: la interdicción de las disposiciones sancionadoras no favorables, tanto en lo que se refiere a: 1) La tipificación de las infracciones; 2) La tipificación de las sanciones; y 3) Los plazos de prescripción tanto de las infracciones como de las sanciones.
    - c. La excepción a la regla general de irretroactividad en materia sancionatoria (art. 26.2 LRJSP): la retroactividad de las disposiciones sancionatorias favorables. Esta excepción se extiende a: 1) La tipificación de las infracciones; 2) La tipificación de las sanciones. Esta retroactividad favorable se predica también “respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición”; y 3) Los plazos de prescripción favorables tanto de las infracciones como de las sanciones.
- 4. La prescripción.
  - A. La regla general: “Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan” (art. 30.1, primer inciso, LRJSP).
  - B. La cláusula de cierre para el caso de que las leyes no prevean plazos específicos de prescripción para las infracciones y/o para las sanciones prevista por la LRJSP (art. 30.1, segundo inciso, LRJSP):
    - a. Para las infracciones: “las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses”.
    - b. Para las sanciones: las “impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año”.

- C. El cómputo del plazo de prescripción de las infracciones (art. 30.2 LRJSP).
- a. La regla general: “El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido”.
  - b. La regla especial para las infracciones continuadas o permanentes: “En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora”.
  - c. La interrupción de la prescripción: “Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable”. En el caso de interrupción de la prescripción el plazo debe volver a computarse en su integridad.
- D. El cómputo del plazo de prescripción de las sanciones (art. 30.3 LRJSP).
- a. La regla general: “El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla”.
  - b. La regla especial para los casos de desestimación presunta de los recursos de alzada: “En el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso”.
  - c. La interrupción de la prescripción: “Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor”. En el caso de interrupción de la prescripción el plazo debe volver a computarse en su integridad.
5. El principio de proporcionalidad.
- A. La previsión normativa del principio de proporcionalidad: “En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción” (art. 29.3 LRJSP).

Este principio obliga, en primer término, al Legislador a la hora de aprobar las leyes tipificadoras de las correspondientes sanciones. Y, en segundo término, obliga a la Administración a la hora de imponer las sanciones en cada caso concreto.

- B. Los límites de las sanciones administrativas.
- a. Los límites máximos están previstos directamente en la Constitución: su art. 25.3 CE. Este límite constitucional está contemplado (y precisado) por el art. 29.1 LRJSP, que prevé: “Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad”.
  - b. La prohibición de las sanciones “rentables”: “El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas” (art. 29.2 LRJSP).
- C. El contenido del principio de proporcionalidad en materia sancionatoria: este principio exige una correspondencia entre la infracción cometida y la sanción impuesta, proscribiendo las medidas innecesarias o excesivas. O tal y como establece el art. 29.3 LRJSP: “(..) en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción”.
- D. Los criterios legales de graduación:
- a. La Ley especifica los siguientes criterios: 1) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad; 2) La continuidad o persistencia en la conducta infractora; 3) La naturaleza de los perjuicios causados; 4) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.
  - b. Esta enumeración de criterios no resulta exhaustiva, puesto que la LRJSP indica que: “La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios” (art. 29.3).
- E. Reglas legales específicas para la determinación de las sanciones.
- a. En caso de ausencia de circunstancias agravatorias en la conducta sancionada: la imposición de la sanción en el grado inferior. En este sentido, el art. 29.4 LRJSP prevé que: “Cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior”.
  - b. Reglas de concurso por la concurrencia de dos o más infracciones.
    - b.1. Cuando para la comisión de una infracción se hayan cometido otras infracciones: la imposición únicamente de la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida (art. 29.5 LRJSP).

- b.2. La realización de una pluralidad de acciones o de omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos, “en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión” será sancionable como “infracción continuada” (art. 29.6 LRJSP).

6. El principio *non bis in idem*.

- A. Este principio encuentra su anclaje, según también nuestro máximo garante constitucional, en el principio de legalidad punitiva establecido en el art. 25.1 CE.

Dice el Tribunal Constitucional a este respecto: “Según una reiterada jurisprudencia constitucional, que tiene sus orígenes en nuestra STC 2/1981, de 30 de marzo, el principio *non bis in idem* tiene su anclaje constitucional en el art. 25.1 CE, en la medida en que este precepto constitucionaliza el principio de legalidad en materia sancionatoria en su doble vertiente material (principio de tipicidad) y formal (principio de reserva de Ley)” [STC 188/2005, de 4 de julio, FJ 2 a)].

- B. La doble dimensión del principio del *non bis in idem*.

- a. La dimensión material o sustantiva: proscribire la doble sanción a un mismo sujeto, por un mismo hecho y con el mismo fundamento (art. 31 LRJSP). Las proyecciones de esta dimensión material:
  - a.1. No pueden volver a sancionarse administrativamente los hechos que ya hayan sido castigados penalmente, cuando además exista una identidad de sujeto y de fundamento.
  - a.2. Tampoco pueden sancionarse de nuevo por parte de la Administración los hechos previamente castigados administrativamente, cuando además exista una identidad de sujeto y de fundamento.
  - a.3. Sobre la posibilidad de sancionar por parte de las Administraciones españolas hechos ya castigados por un órgano de la Unión Europea: “Cuando un órgano de la Unión Europea hubiera impuesto una sanción por los mismos hechos, y siempre que no concurra la identidad de sujeto y fundamento, el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo minorarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción” (art. 31.2 LRJSP).
- b. La dimensión procesal o formal: “proscribe la duplicidad de procedimientos sancionadores en caso de que exista una triple identidad de sujeto, hecho y fundamento”. La regulación de esta vertiente formal: no se encuentra en la LRJSP, sino en la LPAC (aunque únicamente sea parcialmente). Las proyecciones de esta vertiente formal:
  - b.1. La primacía del enjuiciamiento penal sobre el procedimiento administrativo sancionador: desde el momento en el que un hecho pueda ser constitutivo de delito y se comunique al juez penal, el

órgano administrativo competente para la resolución del procedimiento sancionador acordará su suspensión hasta que recaiga una resolución judicial. Si el órgano jurisdiccional penal considera que no hay delito, el órgano administrativo podrá proseguir las actuaciones administrativas.

- b.2. La Administración está vinculada por los hechos declarados probados por las resoluciones penales: “En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien” (art. 77.4 LPAC).

- C. La existencia de una relación de sujeción especial no excluye la aplicación del principio de *non bis in idem*.

La doctrina general fijada por el Tribunal Constitucional: “Para que sea jurídicamente admisible la sanción disciplinaria impuesta en razón de una conducta que ya fue objeto de condena penal es indispensable, además, que el interés jurídicamente protegido sea distinto y que la sanción sea proporcionada a esa protección” [SSTC 234/1991, de 10 de diciembre, FJ 2; y 188/2005, de 4 de julio, FJ 2 d)].

## 7. El principio de responsabilidad.

### A. La responsabilidad.

- a. Son responsables, como regla general, los autores de la infracción al ordenamiento jurídico administrativo. La infracción ha de ser consumada. Pueden, en concreto, ser sancionadas (art. 28.1 LRJSP): 1) Las personas físicas; 2) Las personas jurídicas; 3) Los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, siempre y cuando se les reconozca legalmente capacidad de obrar.
- b. Las leyes reguladoras de los regímenes sancionadores específicos podrán tipificar como infracción “el incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión de infracciones administrativas por quienes se hallen sujetos a una relación de dependencia o vinculación” (art. 28.4 LRJSP).
- c. Supuestos de autoría múltiple (art. 28.3 LRJSP).
  - c.1. Se produce este tipo de situaciones cuando “el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de Ley corresponda a varias personas conjuntamente”.
  - c.2. La responsabilidad solidaria de las infracciones cometidas y de las sanciones impuestas: “cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable”.

## B. La culpabilidad.

- a. La exigencia del elemento subjetivo de la culpabilidad (esto es, la intencionalidad o la culpa del autor de los hechos ilícitos) para sancionar está recogida actualmente por el Derecho positivo: sólo podrán ser sancionados los sujetos infractores que resulten responsables “a título de dolo o culpa” (art. 28.1 LRJSP).
- b. Una modulación de la exigencia del principio de culpabilidad está constituida por el reconocimiento legal de la responsabilidad de las personas jurídicas.
  - b.1. La idea clásica de que la culpabilidad está ausente en las infracciones cometidas por las personas jurídicas (*societas delinquere non potest*), aunque sí esté presente en los titulares de sus órganos de gobierno o en sus empleados.
  - b.2. La justificación jurisprudencial de esta modulación:

“(...) este Tribunal ha calificado de ‘correcto’ el principio de la responsabilidad personal por hechos propios –principio de la personalidad de la pena o sanción– (STC 219/1988). Todo ello, sin embargo, no impide que nuestro Derecho Administrativo admita la responsabilidad directa de las personas jurídicas, reconociéndoles, pues, capacidad infractora. Esto no significa, en absoluto, que para el caso de las infracciones administrativas cometidas por personas jurídicas se haya suprimido el elemento subjetivo de la culpa, sino simplemente que ese principio se ha de aplicar necesariamente de forma distinta a como se hace respecto de las personas físicas. Esta construcción distinta de la imputabilidad de la autoría de la infracción a la persona jurídica nace de la propia naturaleza de ficción jurídica a la que responden estos sujetos. Falta en ellos el elemento volitivo en sentido estricto, pero no la capacidad de infringir las normas a las que están sometidos. Capacidad de infracción y, por ende, reprochabilidad directa que deriva del bien jurídico protegido por la norma que se infringe y la necesidad de que dicha protección sea realmente eficaz (en el presente caso se trata del riguroso cumplimiento de las medidas de seguridad para prevenir la comisión de actos delictivos) y por el riesgo que, en consecuencia, debe asumir la persona jurídica que está sujeta al cumplimiento de dicha norma” (STC 246/1991, de 19 de diciembre, FJ 2).

## III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

1. Un recordatorio sobre el concepto y la significación del procedimiento administrativo.
2. El marco regulador del procedimiento administrativo sancionador en la LPAC.
  - A. La integración del procedimiento administrativo sancionador y del procedimiento administrativo en materia de responsabilidad patrimonial como especialidades del procedimiento administrativo común.

La LPAC recoge prescripciones que con anterioridad tenían valor reglamentario al estar establecidas en el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora:

“...entre sus principales novedades destaca que los anteriores procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, regulaba en títulos separados, ahora se han integrado como especialidades del procedimiento administrativo común. Este planteamiento responde a uno de los objetivos que persigue esta Ley, la simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica” (apartado V de la Exposición de Motivos de la LPAC).

- B. La separación de la regulación de los principios generales de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de los procedimientos administrativos para su aplicación.

“De acuerdo con la sistemática seguida, los principios generales de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, en cuanto que atañen a aspectos más orgánicos que procedimentales, se regulan en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público” (apartado V de la Exposición de Motivos de la LPAC).

- C. Una consideración final: la LPAC, al regular el procedimiento administrativo común de manera general, incluye dentro de su articulado diversas especificaciones propias en materia procedimental sancionatoria.
3. Los ámbitos materiales sancionadores para los que la LPAC resulta únicamente aplicable de manera supletoria [dado que se regirán preferentemente por su normativa específica, según la disposición adicional primera, apartado 2, letra c)]:
    - A. El ámbito tributario y aduanero.
    - B. El orden social.
    - C. La materia de tráfico y seguridad vial.
    - D. La extranjería.
  4. Los principios generales rectores del procedimiento administrativo sancionador.
    - A. La exclusión de las sanciones de plano: la Administración debe seguir el oportuno procedimiento administrativo para imponer una sanción (art. 63.2 LPAC).
    - B. La necesaria separación entre la fase instructora y la fase sancionadora, que, en aras a la imparcialidad y a la objetividad de la actividad punitiva del Estado, debe encomendarse a órganos administrativos distintos (art. 63.1 LPAC).
  5. Los derechos de los presuntos responsables en el marco de los procedimientos sancionadores (art. 53.2 LPAC).
    - A. Los derechos de cualquier ciudadano ante la Administración (art. 13 LPAC).
    - B. Los derechos de todos los interesados en un procedimiento administrativo (art. 53.1 LPAC).

- C. Los específicos derechos de los presuntos responsables en el marco de los procedimientos sancionadores (art. 53.2 LPAC).
- a. Sobre la extensión de los derechos procesales penales recogidos en el art. 24.2 CE al procedimiento administrativo sancionador.
    - a.1. El art. 24.2 CE dispone que: “Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia”.
    - a.2. La jurisprudencia constitucional justificadora de la extensión de estos derechos al ámbito sancionador: “(...) la interpretación finalista de la Norma Fundamental, nos lleva a la idea de que los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución. No se trata, por tanto, de una aplicación literal, dadas las diferencias apuntadas, sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional” (STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2).
  - b. El derecho a conocer los elementos relevantes de la responsabilidad administrativa imputada: el derecho “(A) ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia” [art. 53.2 a) LPAC].
  - c. El derecho a la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa, en tanto que no se demuestre lo contrario.
    - c.1. La regulación constitucional del derecho fundamental a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).
    - c.2. La extensión jurisprudencial del derecho a la presunción de inocencia al Derecho administrativo sancionador: “(...) el derecho a la presunción de inocencia no puede entenderse reducido al restringido campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe entenderse también que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio o limitativo de sus derechos” (STC 36/1985, de 8 de marzo, FJ 2).

- c.3. La significación del derecho a la presunción de inocencia en el Derecho administrativo sancionador: la imposición de una sanción por una infracción administrativa únicamente resultará posible a partir de un material probatorio suficiente que demuestre la comisión del ilícito por el infractor, cuya aportación corresponde a la Administración sancionadora.
- c.4. La particularidad de algunos tipos de pruebas en el procedimiento administrativo sancionador:
  - c.4.1. El valor en el procedimiento administrativo sancionador de los hechos declarados probados por el orden jurisdiccional penal: “En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien” (art. 77.4 LPAC).

Esta previsión se deriva del principio de preferencia de la jurisdicción penal, así como del principio *non bis in idem*: “La subordinación de los actos de la Administración de imposición de sanciones a la Autoridad judicial, exige que la colisión entre una actuación jurisdiccional y una actuación administrativa haya de resolverse en favor de la primera. De esta premisa son necesarias consecuencias [como] las siguientes: a) el necesario control *a posteriori* por la Autoridad judicial de los actos administrativos mediante el oportuno recurso; b) la imposibilidad de que los órganos de la Administración lleven a cabo actuaciones o procedimientos sancionadores, en aquellos casos en que los hechos puedan ser constitutivos de delito o falta según el Código Penal o las leyes penales especiales, mientras la Autoridad judicial no se haya pronunciado sobre ellos; c) la necesidad de respetar la cosa juzgada” (STC 77/1983, de 3 de octubre, FJ 3).

- c.4.2. El valor probatorio de los hechos constatados por los funcionarios a los que se les reconoce la condición de autoridad: “Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario” (art. 77.5 LPAC).

Frente a la alegación de que esta previsión legal es incompatible con la presunción de inocencia y coloca al administrado en una situación de indefensión (“coloca al contribuyente en una virtual posición de indefensión al exigirle la prueba contraria de hechos frecuentemente negativos”), el Tribunal Constitucional señala que no hay tal infracción constitucional siempre que el precepto se interprete en los términos que apuntados por este Tribunal: “... En efecto, no puede suscitar ninguna duda que la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas en general o

tributarias en particular, pues el ejercicio del *ius puniendi* en sus diversas manifestaciones está condicionado por el art. 24.2 de la Constitución al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones. En tal sentido, el derecho a la presunción de inocencia comporta: que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio” (STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8 B).

## 6. Las fases del procedimiento administrativo sancionador.

### A. La iniciación.

- a. Las actuaciones previas en el caso de los procedimientos sancionadores: tendrán como objetivo la determinación de la manera más precisa posible de “los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros” (art. 55.2 LPAC).
- b. La iniciación de los procedimientos sancionadores será siempre de oficio por acuerdo del órgano competente, que será el establecido en las normas reguladoras de cada específico procedimiento (arts. 58 y 63.1 LPAC). Este acuerdo puede venir propiciado por:
  - b.1. La propia iniciativa del órgano competente (art. 59 LPAC).
  - b.2. La orden de un órgano superior jerárquico del competente para la iniciación del procedimiento (art. 60 LPAC). Esta orden superior “expresará, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron” (art. 60.2 LPAC).
  - b.3. La petición razonada de otros órganos administrativos (art. 61 LPAC). Estas peticiones “deberán especificar, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron” (art. 61.3 LPAC).
  - b.4. La denuncia (art. 62.4 LPAC).
    - b.4.1. El concepto de denuncia: “Se entiende por denuncia, el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano

administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo” (art. 62.1 LPAC).

- b.4.2. El contenido de la denuncia: “Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración. Cuando dichos hechos pudieran constituir una infracción administrativa, recogerán la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables” (art. 62.2 LPAC).
  - b.4.3. Los efectos de la denuncia: 1) Con respecto a la Administración, “Cuando la denuncia invocara un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas la no iniciación del procedimiento deberá ser motivada y se notificará a los denunciados la decisión de si se ha iniciado o no el procedimiento” (art. 62.3 LPAC); y 2) Con respecto al denunciante, “la presentación de una denuncia no le confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento” (art. 62.5 LPAC), pero se debe notificar a los denunciados la decisión de iniciar o no el procedimiento (art. 62.3 LPAC).
  - b.4.4. La incorporación de la delación por parte de un infractor de otro(s) infractor(es) como medida general dentro de la LPAC (art. 62.4): 1) “Cuando el denunciante haya participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza y existan otros infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento deberá eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter no pecuniario, cuando sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado”; y 2) “Asimismo, el órgano competente para resolver deberá reducir el importe del pago de la multa que le correspondería o, en su caso, la sanción de carácter no pecuniario, cuando no cumpliéndose alguna de las condiciones anteriores, el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga”.
- c. El acuerdo de iniciación en los procedimientos de naturaleza sancionadora (art. 64 LPAC).
    - c.1. Su contenido (art. 64.2 LPAC).

- c.2. La comunicación y notificación del acuerdo (art. 64.1 LPAC).
    - c.2.1. Se notificará a los interesados (entre los cuales estará siempre el inculpado).
    - c.2.2. Se comunicará al instructor, dándole, además, traslado de todas las actuaciones existentes al respecto.
    - c.2.3. Se comunicará, asimismo, al denunciante en el caso de que así lo estableciesen las normas específicas reguladoras de cada procedimiento.
  - c.3. El complemento al acuerdo de iniciación mediante un pliego de cargos: “Excepcionalmente, cuando en el momento de dictar el acuerdo de iniciación no existan elementos suficientes para la calificación inicial de los hechos que motivan la incoación del procedimiento, la citada calificación podrá realizarse en una fase posterior mediante la elaboración de un Pliego de cargos, que deberá ser notificado a los interesados” (art. 64.3 LPAC).
  - d. La iniciación del procedimiento en el supuesto de infracciones continuadas: “No se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo” (art. 63.3 LPAC).
- B. La instrucción.
- a. Su finalidad: la práctica de cuantas pruebas y la realización de todas aquellas actuaciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos y responsabilidades susceptibles de ser sancionadas.
  - b. Competencia: un órgano administrativo distinto del competente para resolver (art. 63.2 LPAC). El instructor (y, en su caso, el secretario) será identificado en el acuerdo de iniciación del procedimiento administrativo sancionador [art. 64.2 c) LPAC].
  - c. Trámites.
    - c.1. Las alegaciones del interesado.
    - c.2. La investigación de oficio por el instructor.
    - c.3. La prueba.
    - c.4. La propuesta de resolución
      - c.4.1. Circunstancias en las que, iniciado un procedimiento sancionador, el instructor procederá a cerrarlo con el archivo de las actuaciones y sin que sea necesaria la formulación de la

propuesta de resolución (art. 89.1 LPAC): 1) “La inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción”; 2) “Cuando los hechos no resulten acreditados”; 3) “Cuando los hechos probados no constituyan, de modo manifiesto, infracción administrativa”; 4) “Cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad”; y 5) “Cuando se concluyera, en cualquier momento, que ha prescrito la infracción”.

c.4.2. Competencia para formularla: el órgano instructor (art. 89.1 LPAC).

c.4.3. El momento procedimental en el que debe dictarse la propuesta de resolución: una vez concluida la instrucción del procedimiento (art. 89.2 LPAC).

c.4.4. El contenido de la propuesta de resolución (art. 89.3 LPAC).

1) En el supuesto de que el instructor considere que existe infracción y responsabilidad: “En la propuesta de resolución se fijarán de forma motivada los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción que, en su caso, aquéllos constituyan, la persona o personas responsables y la sanción que se proponga, la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, así como las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado”.

2) En el supuesto de que el instructor considere que no hay infracción y/o responsabilidad: “Cuando la instrucción concluya la inexistencia de infracción o responsabilidad y no se haga uso de la facultad prevista en el apartado primero, la propuesta declarará esa circunstancia”.

c.5. La notificación a los interesados de la propuesta de resolución (arts. 88.7 y 89.2 LPAC). En la propuesta de resolución se deberá indicar al interesado:

c.5.1. La puesta de manifiesto del procedimiento.

c.5.2. El plazo para la formulación de alegaciones y para la presentación de los documentos e informaciones que el interesado pueda considerar pertinentes.

c.6. El trámite de audiencia del interesado.

c.7. Tras la audiencia, se procede a la remisión al órgano competente para resolver el expediente de la propuesta de resolución y de las alegaciones formuladas por el interesado en el trámite de audiencia.

### C. La terminación.

- a. El reconocimiento voluntario de la responsabilidad por parte del infractor (art. 85 LPAC).
  - a.1. Iniciado el procedimiento sancionador, el infractor podrá reconocer su responsabilidad, resolviéndose el mismo con la imposición de la sanción que proceda.
  - a.2. El pago voluntario de la sanción supone la terminación del procedimiento ("salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción").
  - a.3. La reducción de las cuantías de las sanciones (en, al menos, un porcentaje del 20% –o más si así se establece reglamentariamente–), debiendo estar determinada en la notificación de iniciación del procedimiento y estando condicionada su efectividad al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.
- b. La resolución.
  - b.1. Actuaciones complementarias (art. 87 LPAC).
  - b.2. La relación entre la propuesta de resolución y la resolución (art. 90.2 LPAC).
    - b.2.1. "En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica".
    - b.2.2. "No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción o la sanción revisten mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días".
  - b.3. El contenido de la resolución.
    - b.3.1. Debe incluir el contenido previsto para las resoluciones administrativas en general en el art. 88 LPAC, además de tener que estar motivada (art. 84.2 LPAC).
    - b.3.2. Dos posibles contenidos:
      - 1) La declaración de inexistencia de infracción o responsabilidad.
      - 2) La declaración de existencia de infracción y responsabilidad (en este último supuesto, la resolución incluirá "la

valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen”).

D. La ejecutividad de las sanciones administrativas.

- a. El principio general de la ejecutividad inmediata de los actos administrativos (art. 39.1 LPAC).
- b. Su excepción en materia sancionadora (art. 90.3 LPAC).

- b.1. La incorporación en el Derecho positivo de la jurisprudencia constitucional sobre esta cuestión: la STC 78/1996, de 20 de mayo.

“...de acuerdo con la reiterada doctrina constitucional sobre la ejecutividad de los actos administrativos (STC 148/1993, por todas), el cumplimiento inmediato de aquéllos que dificulte o impida una plena y efectiva tutela judicial posterior, al hacer imposible el adecuado restablecimiento de los afectados en la integridad de sus derechos e intereses, contraviene el art. 24.1 CE” (FJ 4).

- b.2. La ejecutividad de las sanciones se produce cuando no quepa contra ellas ningún tipo de recurso administrativo ordinario.

b.2.1. El art. 90.3 LPAC dispone que: “La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa”.

b.2.2. El art. 98.1 b) establece que: “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo que: (...) b) Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición”.

- b.3. La posibilidad de que las sanciones que todavía no sean ejecutivas vengan acompañadas de las medidas cautelares precisas para garantizar su eficacia (art. 90.3 LPAC).

- b.4. La suspensión de las sanciones administrativas ya ejecutivas (art. 90.3):

“Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:

- a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo.

- b) Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:
  - 1.º No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.
  - 2.º El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella”.
- E. La responsabilidad civil derivada de un ilícito administrativo (art. 90.4 LPAC):
  - a. Si la cuantía destinada a indemnizar los daños y perjuicios no hubiese quedado determinada en el procedimiento sancionador, se determinará en un “procedimiento complementario”.
  - b. Dicho procedimiento puede finalizarse mediante resolución o mediante terminación convencional.
  - c. La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa.

## LECCIÓN SEXTA

# LAS ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

### SUMARIO:

- I. Introducción a la técnica jurídica de la responsabilidad.
- II. La regulación jurídica de la responsabilidad patrimonial de la Administración.
- III. Los elementos de la responsabilidad.
- IV. Las especialidades del procedimiento administrativo en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración y las vías posibles para la exigencia de esta responsabilidad.
- V. La responsabilidad de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones públicas: la acción de regreso.

### I. INTRODUCCIÓN A LA TÉCNICA JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD

1. El concepto de responsabilidad: consiste en la obligación que el ordenamiento jurídico impone a un sujeto para que repare los daños físicos o materiales que haya podido causar a otra persona, bien con su propia actuación o bien por la de un tercero del que el sujeto responsable tenga la tutela.
2. Los tipos de responsabilidad.
  - A. La responsabilidad contractual: que es la derivada del incumplimiento de las obligaciones impuestas por un contrato a una de las partes, en perjuicio de la otra o de las otras partes firmantes del mismo.
  - B. La responsabilidad extracontractual o aquiliana: es la que derivada para un sujeto, al margen de cualquier contrato, por los daños que causa a otro u otros, bien directamente con su comportamiento culposo o negligente o bien con el de las personas jurídicamente vinculadas a él.
    - a. La responsabilidad civil.
      - a.1. La responsabilidad civil de una persona por comportamientos propios: “El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo

culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado” (art. 1902 CC).

- a.2. La responsabilidad civil de una persona por comportamientos de otro sujeto que se encuentra jurídicamente vinculada a ella: el art. 1903 CC. Los párrafos primero y último de este precepto disponen:

“La obligación que impone el artículo anterior es exigible no sólo por los actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder. (...)”

La responsabilidad de que trata este artículo cesará cuando las personas en él mencionadas prueben que emplearon toda la diligencia de un buen padre de familia para prevenir el daño”.

- b. La responsabilidad patrimonial de la Administración.

3. La base constitucional de la responsabilidad de los Poderes del Estado.

- A. Los clásicos poderes estatales internos.

- a. El Poder Legislativo.  
b. El Poder Ejecutivo.  
c. El Poder Judicial.

- B. La regla constitucional general sobre la responsabilidad de todos los poderes del Estado: el art. 9.3 CE. Este precepto dispone, en lo que ahora nos interesa, que: “La Constitución garantiza (...) la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

- C. Las reglas constitucionales específicas para cada uno de los poderes del Estado.

- a. El Poder Legislativo: a diferencia de lo que sucede con los otros dos grandes Poderes del Estado, no hay una regla constitucional específica (fuera de la general prevista para todos los Poderes del Estado) que la contemple. Ha sido el Legislador estatal quien la ha regulado de manera expresa en nuestro ordenamiento jurídico interno (art. 32, apartados 3, 4 y 6, LRJSP).

Existe, asimismo, una rica jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de nuestro Tribunal Supremo sobre esta cuestión. Sirva de ejemplo, en este orden de ideas, el siguiente texto de la STS núm. 4335, de 17 de junio de 2009 (recurso núm. 944/2005): “Prescindiendo de antecedentes jurisprudenciales más o menos remotos sobre la responsabilidad patrimonial por actos legislativos en relación con la falta de regulación legal y la insuficiencia de la previsión constitucional del artículo 9.3 de la CE sobre el principio general de responsabilidad de los poderes públicos (según declaró esta Sala en la significativa Sentencia del Pleno de 30 de noviembre de 1992), ahora debemos señalar que el marco normativo legal de la responsabilidad de lo que denominamos responsabilidad del Estado-Legislador se concreta en la Ley 30/1992 que expresamente regula –en el artículo 139.3– este singular

tipo de responsabilidad. Se dispone en esta norma legal que ‘Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que estos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos’. De manera que hemos de estar en la responsabilidad de la Administración por acto legislativo a la indicada regulación legal del mismo modo que la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia está sujeta a la configuración legal, *ex* artículos 106 y 121 de la CE, respectivamente.

Este reconocimiento legal pretende regular un supuesto particular de responsabilidad al considerar que el poder legislativo puede originar también daños y perjuicios a los ciudadanos de modo similar a los que ocasionan los demás poderes del Estado. Teniendo singular importancia esta afirmación en los Estados compuestos por la pluralidad de órganos legislativos, parlamentos autonómicos, que comporta la aprobación de leyes, con las características de inmunidad al control judicial previsto en el artículo 106.1 de la CE, y sin sujeción a las normas que rigen la actuación los órganos administrativos, como pertenece a la propia naturaleza de la ley” (FD 4°).

- b. El Poder Ejecutivo: el art. 106.2 CE. Este precepto dispone que: “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.
- c. El Poder Judicial: el art. 121 CE. Esta disposición constitucional prevé que: “Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley”.

## II. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

- 1. Su anclaje constitucional: el art. 106.2 CE.
  - A. Este precepto dispone que: “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.
  - B. La reserva constitucional de ley prevista por la Constitución: “en los términos establecidos por la ley”.
  - C. La competencia estatal para la cumplimentación de este mandato constitucional. El art. 149.1.18ª CE prevé que: “1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 18ª Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante

ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas”.

2. La regulación legal estatal del sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración.
  - A. La ordenación de los principios materiales: el Capítulo IV (rubricado “De la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas”) del Título Preliminar (titulado “Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público”) de la LRJSP. Este Capítulo IV engloba dos Secciones:
    - a. La Sección Primera (arts. 32 a 35 LRJSP): “Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas”.
    - b. La Sección Segunda (arts. 36 y 37 LRJSP): “Responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas”.
  - B. La ordenación del procedimiento en materia de responsabilidad patrimonial: se regula por la LPAC. Este procedimiento es el general establecido por la referida norma legal, con las especificaciones previstas para esta materia a lo largo de su articulado.
3. Esquema de los supuestos de responsabilidad patrimonial contemplados por la LRJAP en función de los sujetos que eventualmente pueden generarla.
  - A. La responsabilidad de la Administración y del Gobierno (art. 32.1 LRJSP).
  - B. La responsabilidad del Estado legislador (art. 32, apartados 3, 4 y 6, LRJSP).
  - C. La responsabilidad generada por el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (art. 32.5 LRJSP).
  - D. La responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de la Administración de Justicia (art. 32.7 LRJSP).
  - E. La responsabilidad patrimonial por el funcionamiento anormal del Tribunal Constitucionalidad (art. 32.8 LRJSP).
  - F. La responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños causados por un contratista durante la ejecución de un contrato del sector público cuando la actuación lesiva al tercero se derive de una orden inmediata y directa de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma (art. 32.9 LRJSP).

### III. LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD

1. La previsión normativa general en el art. 32.1 LRJSP. El párrafo primero de este precepto dispone que: “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”.
2. El esquema general.
  - A. La lesión de los bienes y derechos.
  - B. La imputación a la Administración.
  - C. La relación de causalidad.
3. La lesión de los bienes y derechos.
  - A. El daño reparable no es cualquier tipo de perjuicio producido a una persona, sino que es un perjuicio “antijurídico”.
  - B. Un daño es antijurídico cuando el particular no tenga la obligación jurídica de soportar el daño, al no preverlo así una norma legal. Indica, en este sentido, el art. 34.1, inciso inicial, LRJSP que: “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”.

Un ejemplo de daño que no es antijurídico, debiendo soportarlo el particular: existe un daño cuando se ejecuta una sentencia judicial o una sanción administrativa que obligan a un ciudadano a pagar una suma de dinero, pero este perjuicio no es antijurídico porque la Ley le obliga a soportar este daño.

- C. Los restantes elementos del daño.
  - a. La previsión legal en el art. 32.2 LRJSP: “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.
  - b. El daño debe ser “efectivo”: el perjuicio tiene que estar ya materializado, excluyéndose los daños futuros o hipotéticos.
  - c. El daño debe ser “evaluable económicamente”: el perjuicio tiene que haber provocado un quebranto patrimonial auténtico, y no meras molestias o perjuicios subjetivos, sin una mínima trascendencia económica objetiva.
  - d. La individualización del daño excluye del ámbito de la responsabilidad las cargas o daños generales.

- D. La anulación de un acto administrativo o de una disposición general no constituyen por sí solo un daño causante de responsabilidad patrimonial de la administración.
- a. La regla legal: “La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización” (art. 32.2, párrafo segundo, LRJSP).
  - b. En el caso de los actos y disposiciones administrativas anuladas tan sólo se generará responsabilidad patrimonial cuando durante su ejecución o durante su vigencia hayan provocado un daño en el que concurren los elementos exigidos por la LRJSP para la activación de esta técnica jurídica (esto es, el daño deberá ser antijurídico, efectivo, evaluable económicamente e individualizable).
- E. Los daños excluidos expresamente de indemnización por la Ley.
- a. La exclusión de la responsabilidad en supuestos de “fuerza mayor” (art. 32.1 LRJSP): los daños provocados por hechos imprevisibles, irresistibles y ajenos por completo a la actividad administrativa.
  - b. Los daños imprevisibles o inevitables según el estado de la ciencia y de la técnica: “No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos” (art. 34.1, párrafo primero, inciso segundo, LRJSP).
4. La imputación del daño a la Administración.
- A. La base normativa.
- a. El art. 106.2 CE liga la responsabilidad patrimonial a que la lesión “sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.
  - b. El art. 32.1 LRJSP prevé la responsabilidad frente a la lesión “consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”.
- B. La significación de la cláusula de “funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”.
- a. La responsabilidad ante “toda” actuación administrativa.
  - b. El carácter “normal” o “anormal” del funcionamiento administrativo.
    - b.1. Sobre la responsabilidad en el caso de funcionamiento “normal” de los servicios públicos: son daños accesorios causados por actuaciones irreprochables. Este tipo de responsabilidad cubre de manera

general los riesgos que potencialmente puede tener la actividad administrativa.

b.2. Sobre la responsabilidad en el supuesto de funcionamiento “anormal” de los servicios públicos.

b.2.1. Las conductas dolosas o culpables de los agentes públicos.

b.2.2. El mal funcionamiento de los servicios públicos por operar por debajo de estándares mínimos (por ejemplo: un accidente por los números baches en una carretera pública que no se mantiene de forma adecuada).

5. La relación de causalidad.

A. Su significado: entre la actuación administrativa y el daño tiene que existir una conexión de causa-efecto.

B. Los elementos que sirven para su configuración.

a. La relación tiene que ser directa, esto es, se excluye la responsabilidad por los daños ocasionados por la acción de los agentes públicos en su vida particular –alejada, por tanto, de su actividad administrativa–.

b. La relación no tiene necesariamente que venir provocada de manera exclusiva por la actividad administrativa, sino que puede existir una concurrencia de causas.

b.1. La concurrencia de responsabilidad de la Administración y del propio sujeto lesionado: la ponderación de esta circunstancia en cada supuesto concreto para el reparto de la carga indemnizatoria (por ejemplo: la reducción de la indemnización o, incluso, su completa exclusión en aquellos casos donde el comportamiento dañoso es imputable de manera exclusiva a la víctima).

b.2. La concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño: el art. 33 LRJSP relativo a la “Responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas”.

b.2.1. La responsabilidad derivada de “fórmulas conjuntas de actuación” interadministrativa.

1) El tipo de responsabilidad: la responsabilidad solidaria frente al particular (art. 33.1 LRJSP).

2) No obstante, el instrumento jurídico regulador de la forma de actuación interadministrativa podrá establecer fórmulas de reparto de la responsabilidad entre las Administraciones participantes (art. 33.1 LRJSP).

- 3) Este instrumento jurídico señalará la Administración competente para la tramitación del correspondiente procedimiento de responsabilidad, que, en todo caso, deberá consultar a las restantes Administraciones implicadas. En defecto de establecimiento de una Administración responsable del procedimiento, la LRJSP atribuye esta competencia a la Administración “con mayor participación en la financiación del servicio” (art. 33, apartados 3 y 4, LRJSP).
- b.2.2. Para otros supuestos de responsabilidad concurrente, el art. 33.2 LRJSP fija las siguientes reglas:
- 1) La regla principal: la individualización de la responsabilidad para cada Administración “atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención”.
  - 2) La regla de cierre: cuando no sea posible la individualización de responsabilidades, la responsabilidad será solidaria.

#### IV. LAS ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y LAS VÍAS POSIBLES PARA LA EXIGENCIA DE ESTA RESPONSABILIDAD

1. La regulación del procedimiento administrativo.
  - A. En la actualidad, el procedimiento en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración está regulado por la LPAC: el procedimiento aplicable es el regulado de manera general por esta norma legal con las especialidades previstas para la responsabilidad patrimonial.
  - B. La LPAC prevé que, en caso de responsabilidad patrimonial de la Administración, pueda tramitarse el procedimiento administrativo tanto de manera ordinaria o general como de forma simplificada.
2. Las especialidades procedimentales en materia de responsabilidad patrimonial.
  - A. La iniciación del procedimiento.
    - a. La iniciación podrá ser acordada tanto de oficio como previa solicitud del interesado.
    - b. Las especialidades en los supuestos de iniciación de oficio (art. 65 LPAC).
      - b.1. El órgano competente para iniciar el procedimiento deberá comprobar que no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado (art. 65.1 LPAC).

- b.2. El acuerdo de iniciación (art. 65.2, primer inciso, LPAC): i) será notificado a “los particulares presuntamente lesionados”; ii) se concederá a estos sujetos un plazo de diez días para que, por un lado, aporten las “alegaciones, documentación o información” que estimen oportuno y, por otro, propongan cuantas pruebas puedan considerar procedentes.
- b.3. El procedimiento se instruirá “aunque los particulares no se personen en el plazo establecido” (art. 65.2, inciso final, LPAC).
- c. Las especialidades en el caso de iniciación a instancia del interesado (art. 67 LPAC).
  - c.1. Los interesados podrán solicitar el inicio de este tipo de procedimientos “cuando no haya prescrito su derecho a reclamar” (art. 67.1 LPAC).
  - c.2. El plazo para la reclamación es de un año, cuyo *dies a quo* será el siguiente (art. 67.1 LPAC):
    - c.2.1. En el caso de daños materiales: desde la fecha en la que se produzca el hecho o acto que genere la lesión o desde la que se manifieste su efecto.
    - c.2.2. En el supuesto de daños físicos o psíquicos: desde la fecha de la curación o de la determinación del alcance de las secuelas.
    - c.2.3. En el caso de responsabilidad derivada de la anulación de un acto administrativo o de una disposición general en vía administrativa o contencioso-administrativa: desde la fecha de notificación de la resolución administrativa o de la sentencia definitiva.

El interesado puede optar por solicitar la indemnización de los daños y perjuicios derivados del acto administrativo lesivo al mismo tiempo que lo impugna (art. 31.2 y 65.3 LJCA).
    - c.2.4. En el supuesto de responsabilidad del Estado-Legislator o por la declaración de incompatibilidad de una norma estatal con el Derecho comunitario europeo: desde la fecha de publicación en el BOE o en el DOUE de la sentencia de declaración de inconstitucionalidad o de su carácter contrario al Derecho europeo. Téngase en cuenta a este respecto, también, que el art. 32.6 LRJSP dispone que: “La sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o declare el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión Europea producirá efectos desde la fecha de su publicación en el ‘Boletín Oficial del Estado’ o en el ‘Diario Oficial de la Unión Europea’, según el caso, salvo que en ella se establezca otra cosa”.

- c.3. Las especialidades en el contenido del escrito de solicitud de responsabilidad patrimonial (art. 67.2 LPAC).
  - c.3.1. Debe contener los elementos previstos de manera general para cualquier solicitud en el art. 66.1 LPAC.
  - c.3.2. La especificación de las lesiones producidas.
  - c.3.3. La relación de causalidad entre las lesiones y el funcionamiento del servicio público, si fuese posible.
  - c.3.4. El momento en el que se produjo de manera efectiva la lesión.
  - c.3.5. Todas las alegaciones, documentos e informaciones que se estimen oportunos y, en su caso, la proposición de prueba (concretando, además, los específicos medios de prueba que se pretenden).
- B. La tramitación del procedimiento.
  - a. Las reglas generales comunes con el resto de los procedimientos administrativos.
    - a.1. Las reglas sobre el órgano competente y sobre los principios rectores de la instrucción (art. 75 LPAC).
    - a.2. Las alegaciones (art. 76 LPAC).
    - a.3. La prueba (arts. 77 y 78 LPAC).
  - b. Las especialidades en materia de dictámenes e informes en los procedimientos administrativos de responsabilidad patrimonial.
    - b.1. El informe del servicio que eventualmente provocó la lesión (art. 81.1 LPAC).
      - b.1.1. Es preceptivo.
      - b.1.2. Su plazo máximo de emisión: diez días.
    - b.2. El informe del Consejo de Estado o del correspondiente órgano competente de la Comunidad Autónoma (art. 81.2 LPAC).
      - b.2.1. Es preceptivo para daños de cuantía igual o superior a 50.000 euros o la establecida por la legislación autonómica.
      - b.2.2. Su plazo máximo de emisión: dos meses.
      - b.2.3. Su contenido deberá pronunciarse sobre: 1) la existencia o no de relación de causalidad; 2) la valoración del daño; 3) la cuantía y el modo de la indemnización.

- b.3. En caso de responsabilidad por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia: el informe del Consejo General del Poder Judicial (art. 81.3 LPAC).
  - b.3.1. Es preceptivo.
  - b.3.2. Su plazo máximo de emisión: dos meses.
- c. Las especialidades en el trámite de audiencia (art. 82 LPAC).
  - c.1. La LPAC prevé una especialidad ligada a la contratación del sector público (art. 82.5 LPAC): en los casos de responsabilidad de la Administración pública por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de los contratos como consecuencia de una orden inmediata de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma (art. 32.9 LRJSP).
  - c.2. En este caso debe otorgarse audiencia al contratista, para que pueda personarse en el procedimiento y exponer lo que estime pertinente (art. 82.5 LPAC).
- C. La terminación.
  - a. Las formas de terminación de los procedimientos administrativos en general (art. 84 LPAC).
  - b. La terminación convencional (art. 86 LPAC).
    - b.1. Las reglas generales.
    - b.2. Las especialidades en materia de responsabilidad patrimonial (art. 86.5 LPAC): el acuerdo entre la Administración y el sujeto lesionado fijará la cuantía y el modo de indemnización, respetando en ambos casos las reglas establecidas por el art. 34 LRJSP.

La finalidad esencial de la institución jurídica de la responsabilidad es la reparación íntegra del daño. Esta reparación debe extenderse no sólo a hacer frente al daño emergente, sino también al lucro cesante. El art. 34.2 LRJSP establece los criterios para el cálculo de la indemnización:

- 1) La valoración de bienes y derechos materiales: i) La remisión a otras normativas: la legislación fiscal, la normativa sobre expropiación forzosa y “las demás normas aplicables”; ii) La regla de cierre: la ponderación, “en su caso”, con los valores de mercado.
- 2) La valoración de la vida y de las lesiones corporales: la remisión a la normativa reguladora del baremo. El inciso final del art. 34.2 LRJSP dispone, en este sentido, que: “En los casos de muerte o lesiones corporales se podrá tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de Seguros obligatorios y de la Seguridad Social”.

- c. La resolución.
- c.1. Las reglas generales (art. 88 LPAC).
  - c.2. Las especialidades en materia de responsabilidad patrimonial (arts. 91 y 92 LPAC).
    - c.2.1. La resolución unilateral por parte de la Administración operará cuando “no se estimare procedente formalizar la propuesta de terminación convencional” (art. 91.1 LPAC).
    - c.2.2. El contenido de la resolución (art. 91.2 LPAC).
      - 1) El contenido ordinario de cualquier resolución administrativa (art. 88 LPAC).
      - 2) El pronunciamiento sobre la existencia o no de relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento de la Administración.
      - 3) La valoración, en su caso, del daño causado, la cuantía y el modo de la indemnización, de acuerdo con el art. 34 LRJSP.
    - c.2.3. El silencio en materia de responsabilidad patrimonial será negativo en el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento (art. 91.3 LPAC).

Téngase en cuenta que al efecto negativo del silencio en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas se refiere, con carácter general, el apartado primero, segundo párrafo *in fine*, del art. 24 LPAC como excepción al régimen común de silencio positivo.
  - c.3. La competencia para la resolución de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración.
    - c.3.1. En el ámbito de la Administración General del Estado (art. 92, párrafo primero, LPAC).
      - 1) La regla general: los Ministros.
      - 2) La excepción: el Consejo de Ministros en caso de responsabilidad del Estado Legislador (art. 32.2 LRJSP) o cuando así lo determine una ley.
    - c.3.2. En el ámbito autonómico: los órganos que determine cada normativa autonómica (art. 92, párrafo segundo, LPAC).
    - c.3.3. En el caso de las Administraciones locales: los órganos que establece la legislación en materia de régimen local (art. 92, párrafo segundo, LPAC).

c.3.4. En el supuesto de las entidades de derecho público (art. 92, párrafo tercero, LPAC).

- 1) La regla general: el órgano que determine la normativa rectora, en cada caso, de su régimen jurídico.

Un ejemplo: el art. 65 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social establece que "(C)orresponde a los Consejos de Administración de las entidades públicas, Autoridades Portuarias, Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea (AENA), Ente Público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles (RENFE) y Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE) resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial".

- 2) La excepción: si dichas normas no estableciesen nada al respecto, se aplicarán de manera supletoria las normas previstas en el art. 92 LPAC.

3. Las especialidades de la tramitación simplificada del procedimiento administrativo en materia de responsabilidad (art. 96 LPAC).

A. Este procedimiento podrá iniciarse de oficio por el órgano competente o a iniciativa del interesado cuando concurra una falta de complejidad del asunto o existan razones de interés público (art. 96.1 LPAC).

B. Los supuestos en los que procede la tramitación simplificada del procedimiento: "En el caso de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, si una vez iniciado el procedimiento administrativo el órgano competente para su tramitación considera inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, podrá acordar de oficio la suspensión del procedimiento general y la iniciación de un procedimiento simplificado" (art. 96.4 LPAC).

C. El plazo de tramitación: treinta días desde el siguiente al de notificación al interesado del acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento (art. 96.6 LPAC).

D. Los trámites que deben seguirse. En particular, las particularidades en la solicitud, emisión y consecuencias del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico equivalente [art. 96.6 g) LPAC].

4. Las vías posibles para la exigencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

A. La reclamación de responsabilidad patrimonial como vía única e independiente a través del correspondiente procedimiento administrativo.

- B. La reclamación de responsabilidad patrimonial como una acción sucesiva de otra anterior en la que se reclamó exclusivamente la anulación de una norma o de un acto administrativo.
  - a. En una primera acción se reclama de manera exclusiva la anulación de la norma o del acto administrativo que provoca la lesión, y la Administración (tras la resolución del correspondiente recurso administrativo) o los órganos judiciales contencioso-administrativos (tras el pertinente recurso contencioso-administrativo) estiman esta petición del particular al que perjudica la actuación administrativa. Recuérdese que el art. 32.1, párrafo segundo, LRJSP dispone que: “La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización”.
  - b. Si este particular sufrió un daño con la inicial actuación administrativa, podrá iniciar una reclamación sucesiva de la responsabilidad provocada por dicha actuación. Para ello iniciará el correspondiente procedimiento administrativo en el plazo de un año desde la notificación de la resolución del recurso administrativo o de la sentencia definitiva que anuló el acto o la disposición general (art. 97.1, párrafo segundo, LPAC).
- C. El procedimiento de reclamación de la responsabilidad acumulado a la solicitud de anulación del acto o de la disposición general.
  - a. En un mismo recurso se solicita de manera acumulada: en primer término, la anulación de un acto administrativo o de una disposición general; y en segundo término, la responsabilidad patrimonial por los daños provocados por el acto administrativo o por la disposición general cuya declaración de nulidad se solicita.
  - b. Esta doble solicitud puede formularse dentro de un recurso administrativo o de un recurso contencioso-administrativo.

## V. LA RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES Y DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: LA ACCIÓN DE REGRESO

- 1. El régimen jurídico al que está sometida la responsabilidad de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones públicas ante daños causados por eventuales irregularidades en su comportamiento.
  - A. La responsabilidad patrimonial de la Administración a la que sirven.
  - B. La responsabilidad personal de estos sujetos.
    - a. El régimen jurídico aplicable: su responsabilidad penal (y la responsabilidad civil derivada de delito) se exigirán conforme al Código Penal (art. 37.1 LRJSP).



- C. El procedimiento de la acción de regreso.
  - a. Se sustancia conforme a la LPAC.
  - b. Los trámites esenciales impuestos necesariamente por la LRJSP (art. 36, apartados 4 y 5, LRJSP).
    - b.1. La iniciación por acuerdo del órgano competente, que se notificará a los interesados.
    - b.2. Un plazo de alegaciones de quince días.
    - b.3. La práctica de prueba.
    - b.4. Un trámite de audiencia de diez días.
    - b.5. La formulación de la propuesta de resolución en un plazo de cinco días desde la finalización del trámite de audiencia.
    - b.6. La resolución del órgano competente, que pone fin a la vía administrativa.
- D. Este mismo procedimiento se seguirá por la Administración contra sus agentes en relación con los daños y perjuicios causados a los bienes o derechos públicos en los casos en los que en su comportamiento concurriese “dolo, o culpa o negligencia graves” (art. 36.3 LRJSP).
- E. La Administración pasará, si procede, el tanto de culpa a los Tribunales competentes.

## LECCIÓN SÉPTIMA

# VALIDEZ Y EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

### SUMARIO:

- I. La eficacia de los actos administrativos: la presunción de validez y la obligación de cumplimiento.
- II. Condicionamiento de la eficacia de los actos administrativo.
- III. La notificación de los actos administrativos.
- IV. La publicación de los actos administrativos.
- V. La retroactividad de los actos administrativos.
- VI. Los efectos de los actos administrativos dictados por una Administración pública sobre otra Administración distinta.
- VII. La suspensión de la eficacia del acto administrativo.
- VIII. El silencio administrativo.

### I. LA EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: LA PRESUNCIÓN DE VALIDEZ Y LA OBLIGACIÓN DE CUMPLIMIENTO

#### 1. Introducción.

- A. La Administración y los intereses generales (art. 103.1 CE).
- B. Los privilegios de la Administración para el servicio de los intereses generales.
- C. La autotutela de la Administración como privilegio exorbitante de la Administración frente a los particulares. Autotutela frente a heterotutela.
  - a. La autotutela consiste en aquella prerrogativa de la Administración por la que las decisiones por ella dictadas de manera unilateral se imponen de manera obligatoria a los ciudadanos a los que se dirigen a partir del momento en el que les son notificadas de manera fehaciente. Los ciudadanos deberán cumplir estas decisiones unilaterales, que son ejecutorias, desde su conocimiento legal, correspondiéndoles la carga de impugnarlas

por las vías jurídicas legalmente establecidas al efecto en el caso de que no estén conformes con ellas, ya que, de lo contrario, la presunción de validez con la que nacen se transforma en una validez incuestionable jurídicamente y la Administración goza del poder de imponerlas de manera forzosa.

- b. La heterotutela consiste en la protección o el “cuidado” de una persona y de sus bienes, dispensado por un tercero (los jueces y tribunales) diferente de las partes en conflicto. Esto es, planteado un conflicto por un sujeto privado A frente a otro sujeto privado B, las posiciones de ambas partes gozan de una igualdad desde el punto de vista jurídico (las pretensiones de A no prevalecen sobre las de B, y viceversa). La resolución del litigio entre las dos partes iguales debe hacerse por un tercero, que decidirá después de la tramitación del correspondiente proceso judicial cuál de las dos lleva razón jurídicamente (heterotutela declarativa) y, en el supuesto de que la parte condenada no cumpla con la decisión judicial, ese mismo tercero (el juez) impondrá su decisión de manera forzosa, esto es, ejecutará imperativamente lo juzgado (heterotutela ejecutiva).
- D. En base al privilegio de la autotutela, la Administración, en primer término, define derechos y crea obligaciones de forma unilateral mediante sus resoluciones dictadas en base a potestades administrativas que afectan a los ciudadanos (autotutela declarativa); y, en segundo término, impone esas decisiones unilaterales, en el caso de que los ciudadanos obligados no las cumplan de manera voluntaria (autotutela ejecutiva).
2. La autotutela declarativa: la presunción de validez de los actos administrativos.
    - A. El art. 39.1 LPAC prevé que: “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa”.
    - B. La naturaleza de la presunción: es una presunción *iuris tantum* de validez. Su significación: los particulares están obligados al cumplimiento del acto, en tanto no se demuestre su invalidez, trasladando a los ciudadanos la carga de su impugnación en vía administrativa o/y en vía contencioso-administrativa.
  3. La autotutela ejecutiva.
    - A. Planteamiento general: en la medida en que los actos administrativos se presumen válidos, y desde que se dictan producen efectos, obligando a los particulares a cumplirlos (son ejecutivos –arts. 38, 39 y 98 LPAC–). Si los particulares no los cumplen voluntariamente, la Administración puede imponerlos por sí misma de manera forzosa (ejecución forzosa –art. 99 LPAC–).
    - B. La ejecución forzosa. El art. 99 LPAC establece: “Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos,

salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de un órgano judicial”.

- a. Los medios de ejecución forzosa (art. 100.1 LPAC): 1) Apremio sobre el patrimonio; 2) Ejecución subsidiaria; 3) Multa coercitiva; 4) Compulsión sobre las personas.
- b. Los principios informadores: el principio de proporcionalidad y la elección, en caso de ser varios posibles, del medio de ejecución menos restrictivo de la libertad individual (art. 100.2 LPAC).
- c. El art. 100.3 LPAC prevé: “Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado o en los restantes lugares que requieran la autorización de su titular, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial”.

## II. CONDICIONAMIENTO DE LA EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. La regla de eficacia inmediata de los actos administrativos tiene excepciones, según prevén expresamente los arts. 39 y 98.1 LPAC.
2. El condicionamiento de la eficacia de los actos administrativos de forma individual por cada acto, tal como prevé el art. 39.1 LPAC con su inciso: “salvo que en ellos se disponga otra cosa”. Por ejemplo, el propio acto puede aplazar su eficacia estableciendo un plazo o una condición suspensiva.
3. Los condicionantes generales de la eficacia del acto administrativo.
  - A. Su regulación legal.
    - a. El art. 39.2 LPAC (titulado “Efectos”) establece que: “La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior”.
    - b. El art. 98.1 LPAC (rubricado “Ejecutoriedad”) prevé que: “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo que:
      - a) Se produzca la suspensión de la ejecución del acto.
      - b) Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.
      - c) Una disposición establezca lo contrario.
      - d) Se necesite aprobación o autorización superior”.

- B. La suspensión de la eficacia de los actos administrativos (art. 117 LPAC).
- C. El caso de las sanciones administrativas: una sanción sólo será ejecutiva “cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa” (art. 90.3 LPAC).
- D. La notificación.
- E. La publicación.

### III. LA NOTIFICACIÓN

1. Su concepto: es un acto de comunicación formal al interesado del contenido de un acto administrativo (resolutorio o de trámite), dictado con anterioridad, que le puede afectar en sus derechos o intereses legítimos. La notificación constituye una garantía para los interesados porque les permite conocer el contenido de los actos administrativos que les afectan, y les posibilita, en su caso, reaccionar frente a ellos.
2. Su regulación jurídica: arts. 40 a 44 y 46 LPAC.
3. ¿Qué hay que notificar? (art. 40.1 LPAC). Tipos de actos: 1) Las resoluciones siempre. 2) Los actos de trámite cuando afecten a los derechos e intereses legítimos de los interesados (por ejemplo: los actos de trámite –como la propuesta de resolución–, que, por su contenido, incidan en el derecho de defensa del interesado durante la tramitación del procedimiento administrativo). La conexión entre el 40.1 y el art. 112.1 LPAC.
4. ¿Quién debe notificar? El órgano que dicte el acto administrativo (art. 40.1 LPAC).
5. ¿A quién hay que notificar? Los interesados (art. 40.1 LPAC). El concepto de interesado (art. 4 LPAC) (remisión).
6. ¿Cuándo debe efectuarse la notificación? Debe “ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado” (art. 40.2 LPAC). El incumplimiento del plazo de notificación (art. 48.3 LPAC).
7. ¿Cuál es el contenido de la notificación? (arts. 40.2 y 88.3 LPAC).
  - A. El texto íntegro de la resolución.
  - B. El pie de recurso, que indicará: 1) si el acto pone fin o no a la vía administrativa; 2) los recursos administrativos y judiciales que procedan (“sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente”); 3) el órgano ante el que hayan de presentarse; 4) el plazo para la interposición.

8. ¿Cómo deben practicarse las notificaciones –mediante qué medio(s)–? (arts. 41 a 43 LPAC).
- A. Los medios para la práctica de las notificaciones (art. 41.1 LPAC).
- a. Los medios electrónicos: su carácter preferente.
  - b. Los medios no electrónicos.
    - b.1. Supuestos en los que resulta posible (art. 41.1 LPAC).
      - b.1.1. En supuestos de comparecencia espontánea del interesado o de su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro.
      - b.1.2. Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa sea necesaria la entrega directa por un empleado público.
    - b.2. Supuestos en los que no está legalmente permitida la notificación electrónica (art. 41.2 LPAC).
      - b.2.1. Cuando el acto objeto de notificación va acompañado de elementos que no puede convertirse a un formato electrónico.
      - b.2.2. Cuando los actos objeto de notificación incluyan medios de pago a favor de los obligados (como cheques).
- B. Los tipos de sujetos en función de las vías de notificación.
- a. Los sujetos obligados a recibir electrónicamente una notificación (arts. 14 y 41.1 LPAC).
  - b. Los sujetos no obligados a recibir una comunicación electrónica: podrán decidir el medio de notificación (art. 41.3 LPAC) y que “las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos” (art. 41.1 LPAC).
  - c. Si no fuese posible hacer la notificación de acuerdo con lo señalado por el interesado en su solicitud: la notificación “se practicará en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado”.
- C. La posibilidad de que los interesados identifiquen “un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico que servirán para el envío de los avisos regulados en este artículo, pero no para la práctica de notificaciones” (art. 41.1, párrafo final, LPAC).
- a. Este aviso se realizará con independencia de que el medio de la notificación sea en papel o electrónico (art. 41.6 LPAC).

- b. Este aviso informa de la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única. La comprensión de esta regla requiere la previa aclaración de que las notificaciones en papel deben ser también puestas a disposición del interesado a través de dichos medios electrónicos (art. 41.6, en relación con el art. 42.1, ambos de la LPAC).
  - c. La falta de realización del aviso no impide que la notificación sea considerada válida (art. 41.6 LPAC).
- D. ¿Cuándo una notificación se considera válida, “con independencia del medio utilizado” para efectuarla? “(...) las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente” (art. 41.1, párrafo tercero, LPAC).
- E. El efecto del rechazo de la notificación por parte de un interesado o de su representante: esta circunstancia “se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y el medio, dando por efectuado el trámite y siguiéndose el procedimiento” (art. 41.5 LPAC).
- F. Las consecuencias jurídicas de una pluralidad de notificaciones de una misma actuación administrativa: “Cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquella que se hubiera producido en primer lugar” (art. 41.7 LPAC).
- G. Reglas específicas para la práctica de las notificaciones en papel (art. 42 LPAC).
- a. Las notificaciones realizadas en papel se pondrán también a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración u organismo correspondiente. El recurso a este acceso electrónico de las notificaciones en papel es voluntario (art. 42.1 LPAC).
  - b. La práctica de la notificación en los lugares señalados por el interesado (art. 40.3 LPAC) y, en particular, en su domicilio (art. 42.2 LPAC).
    - b.1. Podrá recepcionarla: i) el propio interesado; ii) en caso de ausencia de este, “cualquier persona mayor de catorce años que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad”.
    - b.2. En el caso de que nadie se haga cargo de la notificación: i) se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y hora en el que se intentó la notificación; ii) el intento de notificación se repetirá dentro de los tres días siguientes, teniendo en cuenta que, si el primer intento se realizó antes de las quince horas, el segundo se efectuará después de esa hora (y viceversa), “dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos

intentos de notificación” (art. 42.2 LPAC); iii) si el segundo intento resulta también fallido, se aplicará el régimen jurídico previsto para las notificaciones infructuosas por el art. 44 LPAC.

- b.3. En el caso de que el procedimiento se inicie de oficio (y a los solos efectos de su iniciación), la Administración puede consultar las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística para obtener los datos sobre el domicilio del interesado recogidos en el Padrón Municipal de Habitantes (art. 41.4 LPAC).
  - c. Las notificaciones a través del Servicio de Correos: arts. 39 a 44 (relativos a la “Admisión y Entrega de Notificaciones de Órganos Administrativos y Judiciales”) del Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, aprobado por el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre.
- H. Reglas específicas para la práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos (art. 43 LPAC).
- a. Estas notificaciones se practicarán mediante (art. 43.1, párrafo primero, LPAC): i) la comparencia en la sede electrónica de la Administración u organismo competente; ii) el acceso a través de la sede electrónica habilitada; iii) ambos sistemas.
  - b. Se entenderá cumplida la obligación de notificar dentro de plazo (arts. 21.1, 40.4 y 43.3 LPAC): “con la puesta a disposición de la notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante o en la dirección electrónica habilitada única”.
  - c. Los interesados podrán acceder también a las notificaciones electrónicas desde el Punto de Acceso general electrónico de la Administración (art. 43.4 LPAC).
  - d. El concepto de comparencia en la sede electrónica: “el acceso por el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación” (art. 43.1, párrafo segundo, LPAC).
  - e. La práctica efectiva y el rechazo de las notificaciones electrónicas.
    - e.1. La notificación se entiende practicada: en el momento en el que se acceda a su contenido (art. 43.2, párrafo primero, LPAC).
    - e.2. La notificación por medios electrónicos (cuando bien sea obligatoria o bien haya sido elegida expresamente por los interesados) se entiende rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde su puesta a disposición sin que se haya accedido a su contenido (art. 43.2, párrafo segundo, LPAC).

9. Las notificaciones defectuosas (art. 40, apartados 3 y 4, LPAC).

- A. Las reglas legales: las notificaciones deberán contener al menos el texto íntegro del acto administrativo.
- a. Si conteniendo este texto, omitiesen los requisitos del pie de recurso, las notificaciones “surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda” (art. 40.3 LPAC).
  - b. La Administración está obligada a resolver y a notificar dentro del plazo establecido para cada procedimiento específico (art. 21 LPAC). Partiendo de esta regla, y para entender cumplida esta obligación por una notificación defectuosa dentro del plazo máximo, la LPAC prevé que, a estos “solos efectos”, “será suficiente la notificación que contenga, cuanto menos, el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado” (art. 40.4 LPAC).
- B. Las opciones de los interesados ante notificaciones defectuosas pueden cifrarse en las siguientes: 1) Darse por notificado (por ejemplo: interponiendo el recurso procedente); 2) Solicitar a la Administración que le notifique el acto correctamente; y 3) Permanecer inactivos, y si la Administración intenta ejecutar el acto mal notificado, puede impugnar el acto administrativo –indicando el carácter defectuoso de la notificación–, sin que la Administración pueda alegar la extemporaneidad del recurso interpuesto contra el acto mal notificado. Un ejemplo de la jurisprudencia constitucional:

“Ciertamente, el art. 114.2 LPC, en la redacción anterior a la Ley 4/1999, de 13 de enero, fijaba un plazo de un mes para la interposición del recurso ordinario, transcurrido el cual la resolución ganaba firmeza “a todos los efectos”, sin perjuicio de la procedencia, en su caso, del recurso extraordinario de revisión. Y es igualmente cierto que el interesado no recurrió la resolución de 26 de julio de 1993 hasta el 24 de enero de 1994. Sin embargo, ha de advertirse que al tomarse como *dies a quo* para el cómputo del plazo el de la notificación, practicada el 30 de julio de 1993, el órgano judicial actuante ignoró que dicha notificación debía ser calificada de defectuosa, puesto que en la misma no se llevó a cabo la preceptiva indicación de recursos, de tal modo que resultaba de aplicación lo dispuesto en el art. 58.3 LPC, siempre en la redacción vigente en el momento de producirse los hechos, de acuerdo con el cual dicha notificación sólo quedó convalidada desde la fecha en que el interesado interpuso el recurso procedente.

La prevalencia concedida al art. 114.2 LPC en detrimento de la garantía contenida a estos efectos en el art. 58.3 LPC ha supuesto que la Administración se beneficiara de su propia irregularidad. Pues bien, como este Tribunal ha manifestado reiteradamente, no puede calificarse de razonable una interpretación que prime los defectos en la actuación de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de notificar con todos los requisitos legales (SSTC 204/1987, de 21 de diciembre, FJ 4, y 193/1992, de 16 de noviembre, FJ 4) y perjudicando paralelamente al particular afectado por el acto administrativo, que no quedó ilustrado de la vía a seguir frente a una resolución que estimaba gravosa como consecuencia de la falta de diligencia o del error de la Administración al realizar una notificación insuficiente sin cumplir los estrictos requisitos que

el art. 58.2 LPC recoge (al respecto y por referencia al art. 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, STC 25/1982, de 19 de mayo, FJ 4).

En consecuencia, resulta razonable concluir que el art. 58.3 LPC era de aplicación al presente supuesto, de manera que la notificación defectuosa sólo comenzó a surtir efectos al interponerse el correspondiente recurso administrativo, que, por ello mismo, quedaba dentro del plazo legalmente señalado. De tal suerte que la apreciación del óbice procesal consistente en la extemporaneidad del recurso interpuesto ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, vulneró el derecho del demandante a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)” (STC 158/2000, FJ 6).

10. Las notificaciones infructuosas: el art. 44 LPAC.
  - A. Las causas por las que una notificación personal puede resultar fallida.
    - a. Si los interesados en un procedimiento concreto son desconocidos.
    - b. Si se ignora el lugar en el que procede efectuar la notificación.
    - c. Si la notificación no se ha podido practicar, a pesar de haberse intentado legalmente.
  - B. La forma obligatoria de notificar: se hará a través de un anuncio publicado en el BOE.
  - C. La posibilidad de establecer formas complementarias de notificación por las Administraciones públicas correspondientes.
11. Las notificaciones y la protección de datos: la habilitación legal para que la Administración adopte las medidas necesarias para la protección de los datos personales que consten en los actos administrativos, “cuando éstos tengan por destinatarios a más de un interesado” (art. 40.5 LPAC).
12. Las notificaciones restringidas: cuando una notificación por medio de anuncios o una publicación de un acto pudiese lesionar derechos o intereses legítimos, se efectuará una publicación en el correspondiente diario oficial de la existencia del acto y del lugar en el que puede comparecer el interesado, en el plazo que se establezca, para conocer el contenido íntegro de dicho acto. Además de esta publicación en el diario oficial, las Administraciones podrán establecer, “de manera facultativa”, otras formas de notificación (art. 46 LPAC).

#### IV. LA PUBLICACIÓN

1. Introducción: notificación (personal) *versus* publicación (general).
2. Supuestos en los que procede la publicación.
  - A. La regla general (art. 45.1, primer párrafo, LPAC).
    - a. Los supuestos en los que así se prevea por las normas reguladoras de cada procedimiento administrativo.

- b. En aquellos casos en los que el órgano administrativo competente considere que concurren razones de interés público que así lo aconsejen.
- B. Los supuestos específicamente previstos por el art. 45.2, segundo párrafo, LPAC.
  - a. Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas.
  - b. Cuando existiendo una pluralidad de interesados en un procedimiento, la notificación individual a uno de ellos sea insuficiente.
  - c. Cuando los actos objeto de publicación sean parte de un procedimiento selectivo de concurrencia competitiva de cualquier tipo.
- 3. Contenido de la publicación (art. 45.2 LPAC): la remisión expresa a las reglas de la notificación (art. 40.2 LPAC).
- 4. La publicación defectuosa (art. 45.2 LPAC): el reenvío directo a las reglas de la notificación (art. 40.3 LPAC).
- 5. El medio de publicación.
  - A. El diario oficial correspondiente, según la Administración de la que proceda el acto que debe publicarse (art. 45.3 LPAC).
  - B. El BOE cuando la notificación personal del acto administrativo haya resultado infructuosa (art. 45.4, en relación con el art. 44, ambos de la LPAC).
  - C. El diario oficial correspondiente para los actos cuya publicación debe realizarse en tablones de anuncios o edictos (art. 45.4 LPAC).
  - D. El medio que, en cada caso, establezcan las convocatorias de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En caso de producirse esta publicación en lugar distinto del señalado en esta convocatoria, dicha publicidad carecerá de validez [art. 45.1 b) LPAC].
- 6. Las publicaciones restringidas (art. 46 LPAC).

## V. LA RETROACTIVIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

- 1. Introducción.
  - A. La retroactividad constituye un supuesto de excepción a la eficacia inmediata de los actos administrativos prevista en el art. 39.1 LPAC.
  - B. La retroacción como supuesto de eficacia anticipada de un acto administrativo frente a los supuestos de eficacia diferida hacia el futuro en que consisten, por ejemplo, la notificación o la publicación.

2. La regulación positiva: art. 39.3 LPAC.
  - A. Los supuestos para su aplicación.
    - a. Cuando un acto administrativo se dicte con el objeto de sustituir a otro acto anulado.
    - b. Cuando el acto administrativo produzca efectos favorables al interesado.
  - B. Los requisitos:
    - a. Que los supuestos de hecho necesarios para dictar el nuevo acto administrativo existieran ya en la fecha a que se retrotraiga su eficacia; y
    - b. Que dicho acto no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.
  - C. Un ejemplo: un acto administrativo que sustituye a otro anulado por el se otorgaba una concesión a un ciudadano.
3. Los límites: el carácter excepcional de la retroactividad derivado del principio de seguridad jurídica.

## VI. LOS EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DICTADOS POR UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SOBRE OTRA ADMINISTRACIÓN DISTINTA

1. La regla general (art. 39.4 LPAC): la obligación de respetar por las Administraciones públicas los actos dictados por otras, siempre que estas últimas hayan respetado sus propias competencias. Esta misma regla resulta aplicable entre los órganos de la misma Administración pública, aunque no haya dependencia jerárquica entre sí.
2. Las facultades de una Administración pública que tenga que dictar un acto administrativo que tenga como base otro acto administrativo, que considere ilegal, dictado por otra Administración (art. 39.5 LPAC, en relación con el art. 44 LJCA):
  - A. La Administración que entienda ilegal el acto de otra “podrá” efectuar un requerimiento previo a la Administración que dictó el acto originario para que lo anule o lo revise.
  - B. En el caso de no atenderse este requerimiento (por ser rechazado expresamente o por transcurrir sin respuesta el plazo de un mes desde su recepción), la Administración que considere el acto ilegal podrá impugnarlo en vía contencioso-administrativa (art. 39.5 LPAC).

## VII. LA SUSPENSIÓN DE LA EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Su concepto: constituye un mecanismo provisional (cautelar) que permite interrumpir temporalmente la eficacia de un acto administrativo, en tanto se produce una decisión definitiva sobre la validez del mismo.
2. La situación provisional provocada por la suspensión cesa definitivamente:
  - A. Si el acto administrativo es declarado válido, entonces reaparece la eficacia del acto temporalmente interrumpida.
  - B. Si el acto administrativo es declarado inválido, lo que era ineficacia temporal del acto administrativo se convierte en definitiva.
3. Los titulares de las potestades de suspensión.
  - A. La Administración autora del acto.
  - B. La Administración a la que el ordenamiento jurídico atribuye potestades de tutela o de control sobre la Administración autora del acto administrativo. Dos ejemplos:
    - a. El art. 161.2 CE: la suspensión automática de los actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas impugnadas por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional, durante un plazo máximo de 5 meses antes de cuya finalización habrá de pronunciarse el Alto Tribunal sobre su mantenimiento o sobre su levantamiento.
    - b. El art. 67.1 LBRL: la Administración del Estado (en concreto, el Delegado del Gobierno en la concreta Comunidad Autónoma) puede suspender actos o acuerdos de una entidad local “que atenten gravemente al interés general de España”.
  - C. Los órganos judiciales contencioso-administrativos (arts. 129 a 136 LJCA): la suspensión como medida cautelar.
4. En particular, la suspensión de los actos administrativos por la propia Administración autora del acto.
  - A. Las dos vías en las que esta Administración autora del acto puede suspender los actos administrativos; 1) en vía de recurso administrativo; 2) en los supuestos de revisión de oficio.
  - B. La suspensión en vía de recurso (art. 117 LPAC).
    - a. La finalidad de esta técnica jurídica: la búsqueda provisional del equilibrio entre el interés público (que exige la eficacia del acto) y los intereses y el derecho de defensa de los particulares (en ciertos casos, si no existiese la técnica de la suspensión, la ejecución inmediata del acto podría provocar en el particular recurrente daños de imposible o muy difícil reparación en

el supuesto de que posteriormente ganase el recurso interpuesto frente al acto impugnado).

- b. La regla general de la no suspensión de la eficacia del acto administrativo: “La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado” (art. 117.1 LPAC) Interpretación del inciso “excepto en los casos en los que una disposición establezca lo contrario”: el caso de los actos administrativos sancionatorios que están suspendidos *ex lege* en tanto quepa contra ellos un recurso administrativo ordinario [arts. 90.3 y 98.1 b) LPAC].
- c. La excepción: la suspensión (temporal) de la eficacia de los actos impugnados.
  - c.1. La competencia para acordarla (art. 117.2 LPAC): el órgano competente para resolver el recurso administrativo, que puede suspender la ejecución del acto impugnado tanto de oficio como a solicitud del recurrente.
  - c.2. ¿Cómo funciona esta técnica?
    - c.2.1. La ponderación de los intereses en juego (art. 117.2 LPAC): el órgano competente podrá suspender la eficacia del acto administrativo “previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el ocasionado al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido”.
    - c.2.2. La apariencia de buen derecho o “*fumus boni iuris*”.
  - c.3. Los supuestos en los que procede (art. 117.2 LPAC).
    - c.3.1. Cuando la ejecución del acto administrativo pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
    - c.3.2. En el supuesto de que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas legalmente.
  - c.4. El sentido (positivo) del silencio en los supuestos de no respuesta a las solicitudes de suspensión en el plazo de un mes desde su registro oficial (art. 117.3 LPAC).
  - c.5. El contrapeso de la suspensión: la posible adopción de medidas cautelares (caución) en supuestos de suspensión (art. 117.4 LPAC). La finalidad de las medidas cautelares: el aseguramiento, por un lado, de la protección del interés público o de los intereses de terceros en juego, y, por otro lado, de la eficacia del acto impugnado.

- c.6. La prórroga de la suspensión acordada en vía administrativa hasta que un órgano judicial se pronuncie sobre su procedencia en la vía contencioso-administrativa (art. 117.4, párrafo final, LPAC). Los requisitos para la prórroga:
    - c.6.1. La solicitud por parte del interesado.
    - c.6.2. La existencia de una medida cautelar, cuyos efectos se extiendan a la vía contencioso-administrativa.
  - c.7. La suspensión de los actos administrativos que afecten a una pluralidad indeterminada de personas: su obligada publicación en el diario oficial donde se insertó el acto administrativo impugnado (art. 117.5 LPAC).
- C. La suspensión de actos sometidos a un procedimiento de revisión de oficio (art. 108 LPAC).
- a. Los procedimientos administrativos en los que puede utilizarse.
    - a.1. En los casos de revisión de oficio de los actos nulos (art. 106 LPAC).
    - a.2. En los supuestos de declaración de lesividad de los actos anulables (art. 107 LPAC).
  - b. El órgano competente para acordar la suspensión: el órgano competente para declarar la nulidad o la lesividad.
  - c. El requisito: cuando el acto administrativo pudiese causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
5. El funcionamiento de la suspensión en el caso del Derecho administrativo sancionador.
- A. La filosofía: la suspensión de los actos administrativos sancionadores es una excepción establecida “ope legis” a la eficacia inmediata de los actos administrativos prevista de manera general en el art. 39.1 LPAC.
  - B. La ejecutividad de las sanciones se produce cuando no quepa contra ellas ningún tipo de recurso administrativo ordinario.
    - a. La regulación legal.
      - a.1. El art. 90.3 LPAC dispone que: “La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa”.
      - a.2. El art. 98.1 b) establece que: “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo que: (...) b) Se trate de una resolución de un

procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición”.

- b. Esta vigente regulación legal es fruto de la recepción por el legislador de la jurisprudencia constitucional sobre esta cuestión: la STC 78/1996, de 20 de mayo.
- C. La posibilidad de que las sanciones que todavía no sean ejecutivas vengan acompañadas de las medidas cautelares precisas para garantizar su eficacia (art. 90.3 LPAC).
- D. La suspensión de las sanciones administrativas ya ejecutivas (art. 90.3 LPAC):
  - a. La competencia para acordar la suspensión: no se trata de una suspensión judicial, sino administrativa.
  - b. No es una decisión obligada para la Administración: la LPAC utiliza la forma verbal “podrá”. En todo caso, si la Administración rechazase la suspensión deberá motivar su decisión.
  - c. Corresponde al interesado manifestar ante “la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa”.
  - d. Los supuestos de finalización de esta suspensión cautelar:
    - d.1. En el caso de que haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo.
    - d.2. En el supuesto de que el interesado haya interpuesto recurso contencioso-administrativo en tiempo y forma, pero:
      - d.2.1. “No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada”.
      - d.2.2. “El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella”.

## VIII. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

- 1. El presupuesto: la obligación de la Administración de resolver de manera expresa en todos los procedimientos y de notificar en plazo (art. 21.1 LPAC).
- 2. La falta de respuesta en plazo por parte de la Administración: el silencio administrativo.
  - A. Los tipos de silencio administrativo: positivo y negativo (art. 24.1 LPAC).

- a. El silencio administrativo positivo.
  - a.1. Su concepto: es un verdadero acto administrativo (acto presunto) [art. 24.2 LPAC], en virtud del cual la Administración “accede a la solicitud de un interesado al no haberla resuelto de forma expresa en el plazo establecido” (Coscolluela) [arts. 24.3 a) y 24.4 LPAC].
  - a.2. Las consecuencias jurídicas ligadas al acto administrativo presunto generado por el silencio administrativo positivo.
    - a.2.1. La Administración sigue estando obligada a resolver, pero dicha resolución tiene que ser favorable a la solicitud (es decir, tiene que tener el mismo valor que el silencio positivo) [art. 24.3 a) LPAC].
    - a.2.2. El acto (positivo) presunto no puede revocarse libremente por la Administración, sino que ésta tan sólo puede conseguir su nulidad mediante la técnica de la revisión de oficio.
    - a.2.3. Los actos (positivos) presuntos pueden ser nulos de pleno derecho al igual que las resoluciones expresas [art. 41.1 f) LPAC], sin que este tipo de actos concedan derechos o facultades para los que el interesado carezca de los requisitos o elementos necesarios para su obtención.
    - a.2.4. La existencia de acto (positivo) presunto puede acreditarse “por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido”. Este certificado debe expedirse de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo del correspondiente recurso administrativo. En todo caso, el interesado podrá solicitar la emisión del certificado en cualquier momento, y los quince días de plazo para su expedición se contarán desde el día siguiente a aquel en el que dicha petición tenga su entrada en el registro del órgano competente para resolver (art. 24.4 LPAC).
- b. El silencio administrativo negativo.
  - b.1. Su concepto: consiste en la desestimación del recurso administrativo o de la solicitud presentada por el interesado.
  - b.2. Sus consecuencias jurídicas.
    - b.2.1. No constituye un acto administrativo presunto, sino que es “una mera ficción legal” que permite al interesado reaccionar contra la desestimación de su pretensión (formulada en su solicitud o en su recurso administrativo), que el silencio

negativo supone, interponiendo el recurso administrativo o contencioso-administrativo (art. 24.2 LPAC).

Esta idea es una constante en la jurisprudencia constitucional: el silencio negativo es “una ficción legal que responde a la finalidad de que el ciudadano pueda acceder a la vía judicial, superando los efectos de la inactividad de la Administración” (SSTC 6/1986, de 21 de enero, FJ 3; y 52/2014, de 10 de abril, FJ 3).

- b.2.2. En la medida en que la Administración está obligada a resolver de manera expresa y el silencio negativo no es un acto administrativo, “la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio” [art. 24.3 b) LPAC].
- b.3. La fecha inicial para interponer el recurso procedente se entenderá llegada según la normativa reguladora de cada procedimiento administrativo.
- b.4. La LPAC ha eliminado el límite temporal para interponer los recursos administrativos ante situaciones de silencio administrativo. Así:
  - b.4.1. El recurso de alzada frente a una situación de silencio administrativo podrá interponerse “en cualquier momento” (art. 122.1 LPAC).
  - b.4.2. El recurso potestativo de reposición frente a una situación de silencio administrativo podrá interponerse “en cualquier momento” (art. 124.1 LPAC).
- b.5. Sobre el límite temporal para recurrir el silencio ante los órganos jurisdiccionales mediante un recurso contencioso-administrativo.
  - b.5.1. El plazo de seis meses previsto por el art. 46.1 LJCA. Este precepto dispone, en efecto, que: “El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de seis meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto”.
  - b.5.2. La forma de entender este plazo de recurso por la jurisprudencia constitucional (las SSTC 14/2006, de 16 de enero, y 39/2006, de 13 de febrero): la inaplicabilidad de los plazos para recurrir en supuestos de silencio administrativo negativo.

- b.5.3. En torno a la constitucionalidad del art. 46.1 LJCA: la STC 52/2014, de 10 de abril. En esta Sentencia, a pesar de que no se declara inconstitucional el precepto, se considera inaplicable a los supuestos de silencio negativo, en la medida en que el citado precepto se refiere a la impugnación de actos presuntos y en la actual configuración legal del silencio administrativo negativo “ya no existe acto administrativo alguno finalizador del procedimiento (...), ni un acto administrativo denominado ‘presunto’ basado en una ficción legal como se desprendía de la redacción originaria de la Ley 30/1992”. En definitiva, concluye el Alto Tribunal que, en la actualidad, “la impugnación jurisdiccional de las desestimaciones por silencio no está sujeta al plazo de caducidad previsto en el art. 46.1 LJCA” (FJ 5).
- B. El silencio administrativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado.
- a. Los tipos de procedimientos iniciados a instancia del interesado: las solicitudes de los interesados y los recursos administrativos.
  - b. La regla general ante la falta de contestación de la Administración: el silencio positivo (art. 24.1 LPAC).
  - c. Sus excepciones: los supuestos de silencio administrativo negativo (art. 24.1 LPAC).
    - c.1. Cuando una norma con rango de ley o una norma de Derecho europeo o internacional (aplicable en España) establezcan el silencio negativo.
    - c.2. Cuando la ley que regule un procedimiento administrativo para el acceso a actividades económicas (o para su ejercicio) establezca el carácter desestimatorio del silencio por la concurrencia de razones imperiosas de interés general.
    - c.3. En los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición previsto en el art. 29 CE.
    - c.4. Cuando una eventual estimación tuviese como consecuencia la transferencia al solicitante o a terceros de facultades relativas al dominio público o al servicio público.
    - c.5. Cuando la eventual estimación implique el ejercicio de actividades que puedan lesionar el medio ambiente.
    - c.6. En los supuestos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

- c.7. En los casos de recursos administrativos.
  - c.7.1. La excepción de esta excepción a la regla del silencio positivo: los recursos de alzada que, interpuestos contra la desestimación por silencio negativo de una solicitud, no fuesen resueltos expresamente en plazo por el órgano competente.
  - c.7.2. Esta regla del silencio positivo ante estos últimos recursos de alzada no resueltos en plazo cuenta, a su vez, con una nueva excepción, pues la LPAC dispone que el silencio seguirá siendo negativo en procedimientos relativos al procedimiento constitucional de petición, en los casos de transferencia al solicitante o a terceros de facultades relativas al dominio público o al servicio público, en los supuestos de ejercicio de actividades dañinas medioambientalmente o en los casos de responsabilidad patrimonial de la Administración [art. 24.1, párrafo final, LPAC].
- c.8. En los supuestos de procedimiento de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados.
- d. Los efectos del silencio (art. 24.2 LPAC).
- e. La obligación de resolver una vez que se ha producido el silencio (art. 24.3 LPAC).
- C. La falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio.
  - a. La continuidad de la obligación legal de resolver de forma expresa (art. 25.1, párrafo inicial, LPAC).
  - b. Los procedimientos administrativos que conducirían a actos favorables al interesado: el silencio negativo [art. 25.1 a) LPAC].
  - c. Los actos de los procedimientos administrativos que llevarían a actos de gravamen para los interesados: la caducidad del procedimiento [art. 25.1 b) LPAC].
    - c.1. La resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones.
    - c.2. La caducidad no provoca la prescripción, aunque no interrumpe el cómputo del plazo para la misma.
    - c.3. En el caso de que no se haya producido la prescripción y se inicie un nuevo procedimiento de oficio, “podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento

deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado” (art. 95.3 LPAC).

- d. Los supuestos en los que la paralización del procedimiento viniese provocada por una causa imputable al interesado: la interrupción del cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución (art. 25.2 LPAC).

# LECCIÓN OCTAVA

## LA INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

### SUMARIO:

- I. La invalidez de los actos administrativos en general.
- II. La inexistencia del acto.
- III. La nulidad de pleno derecho.
- IV. La anulabilidad.
- V. Las irregularidades no invalidantes.
- VI. Convalidación, conversión e incomunicación de la invalidez.

### I. LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN GENERAL

1. Introducción.
  - A. La presunción de validez de los actos administrativos –y su eficacia inmediata (art. 39.1 LPAC)– puede ser destruida por los particulares demostrando que el acto administrativo está viciado jurídicamente y que es, por tanto, inválido.
  - B. Pero mientras la Administración o los órganos jurisdiccionales resuelven sobre la validez o invalidez del acto administrativo, dicho acto se sigue presumiendo válido y es ejecutivo (esto es, debe ser cumplido voluntariamente o puede ser ejecutado forzosamente), salvo que se haya acordado su suspensión administrativa o judicial (o ésta venga impuesta automáticamente por la Ley, como sucede con las sanciones mientras quepa contra ellas un recurso administrativo ordinario).
2. La tipología de los vicios en que pueden incurrir los actos administrativos, por orden de gravedad de las irregularidades jurídicas.
  - A. La inexistencia del acto.
  - B. La nulidad de pleno derecho.

- C. La anulabilidad.
  - D. Las irregularidades no invalidantes.
3. Las consecuencias jurídicas de los vicios en la actuación administrativa.
- A. Los reglamentos. Regla general: su nulidad absoluta o de pleno derecho (art. 47.2 LPAC).
  - B. Los actos administrativos.
    - a. Regla general: su anulabilidad (art. 48.1 LPAC).
    - b. Excepción: su nulidad en los supuestos tasados por el art. 47.1 LPAC.

## II. LA INEXISTENCIA DEL ACTO

1. Su concepto: este vicio, que es la más grave de las irregularidades jurídicas, existe cuando los actos administrativos carecen de los elementos mínimos necesarios para ser considerados como actos administrativos merecedores de tal nombre.
2. La distinción teórica entre el acto inexistente y el acto nulo.
  - A. El acto inexistente: este acto, al carecer de toda apariencia de legitimidad, no se beneficiaría de la presunción de legalidad, y podría, teóricamente, ser desconocido por los ciudadanos sin necesidad de impugnarlo.
  - B. El acto nulo: este acto, aunque irregular, sí gozaría de esa presunción de validez –siendo, por tanto, ejecutivo–, debiendo ser impugnado por los particulares para que lo declaren nulo, o bien la propia Administración, o bien los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Conviene recordar aquí que la nulidad de pleno derecho de un acto administrativo puede declararse tras su impugnación por los particulares mediante el correspondiente recurso administrativo o contencioso-administrativo, pero también podría ser declarada de oficio por la propia Administración autora del acto mediante la técnica de la revisión de oficio.
3. En la práctica, hay que impugnar tanto los actos inexistentes como los nulos de pleno derecho.

## III. LA NULIDAD DE PLENO DERECHO

1. Características y efectos.
  - A. La ineficacia intrínseca del acto administrativo (esto es, el acto nulo carecerá “ab origine” de efectos jurídicos, como regla general). No obstante, y como

excepción, en ocasiones la jurisprudencia constitucional ha permitido de manera expresa una modulación de los efectos de la nulidad en el Derecho público:

- a. La producción de efectos de la nulidad desde el momento en el que se dicta la Sentencia: la STC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11 (tributación conjunta en el IRPF).
- b. La producción de efectos de la nulidad desde un momento posterior al que se dicta la Sentencia. Dos ejemplos donde la declaración de inconstitucionalidad de una norma no implica su nulidad inmediata, sino que ésta se difiere hacia el futuro: 1) La STC 195/1998, de 1 de octubre, FJ 5 (Marismas de Santoña); 2) La STC 138/2005, de 26 de mayo, FJ 6 (plazo para el ejercicio de la acción de impugnación de la filiación matrimonial). Esta última resolución establece:

“En el presente caso no procede declarar la nulidad de la regla legal que concede hoy al marido la acción de impugnación de la paternidad legal, resultado éste que, sobre no reparar en nada la inconstitucionalidad apreciada, dañaría, sin razón alguna, a quienes ostentan, en virtud del art. 136 CC, una acción que no merece tacha alguna de inconstitucionalidad. La declaración de nulidad de este precepto, consecuente a la declaración de inconstitucionalidad, generaría un vacío normativo, sin duda no deseable. La inconstitucionalidad apreciada exige que sea el legislador, dentro de la libertad de configuración de que goza, derivada de su posición constitucional y, en última instancia, de su específica legitimidad democrática (STC 55/1996, de 28 de marzo, F. 6), el que trace de forma precisa, en aras de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), el *dies a quo* del plazo para el ejercicio de la acción de impugnación de la paternidad matrimonial prevista en el art. 136 CC, dentro de cánones respetuosos con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)”.

- B. Carácter general o “*erga omnes*” de la nulidad absoluta. La nulidad es un vicio de orden público (esto es, trasciende de la esfera jurídica individual de la persona a la que afecta, repercutiendo sobre el interés general).
- C. La nulidad es un vicio insubsanable. No puede ser subsanada o convalidada: 1) Ni por la Administración autora del acto (sólo son convalidables los actos anulables –art. 52.1 LPAC–); 2) Ni por el consentimiento del afectado; 3) Ni por el paso del tiempo (la acción de nulidad prevista en el art. 106.1 LPAC no prescribe).
- D. La nulidad, en tanto que vicio de orden público, puede apreciarse de oficio por la Administración (y/o los Tribunales) o a instancia de parte mediante el ejercicio de la acción de nulidad. Análisis de la acción de nulidad regulada en el art. 106.1 LPAC.
- E. Los actos nulos gozan en la práctica de la presunción de validez de los actos administrativos (siendo, por tanto, inmediatamente eficaces). Para destruir la presunción de validez, y evitar su ejecutividad inmediata, los particulares deben impugnarlos (solicitando, en su caso, su suspensión).

## 2. Los supuestos del art. 47.1 LPAC.

- A. Los actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
  - a. Los derechos susceptibles de amparo constitucional: los reconocidos en los arts. 14 a 29 y en el art. 30.2 CE.
  - b. Las vías de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales:
    - b.1. El proceso contencioso-administrativo “ordinario” regulado en la LJCA.
    - b.2. El procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona (arts. 114 a 122 ter LJCA).
  - c. El recurso de amparo constitucional.
- B. Los actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia y del territorio.
  - a. Los criterios de atribución de competencia: 1) el material; 2) el espacial o territorial; 3) el criterio temporal; 4) el criterio jerárquico.
  - b. La incompetencia jerárquica no da lugar a la nulidad (sino a la anulabilidad), pudiendo por tanto convalidarse el acto por el superior jerárquico. Art. 52.3 LPAC: “Si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de nulidad, la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado”.
  - c. El significado del adverbio “manifiestamente”: la incompetencia debe ser notoria, clara, indudable, indiscutida...
- C. Los actos de contenido imposible.
- D. Los actos constitutivos de infracción penal o que se dicten como consecuencia de ésta.
  - a. La significación de “infracción penal”: los delitos.
  - b. Prevaricación *versus* desviación de poder.
- E. Los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
  - a. La existencia de dos tipos de supuestos.
  - b. El primer supuesto: la omisión del procedimiento. Casos en los que existe omisión del procedimiento:
    - b.1. Cuando no se cumplimente ningún trámite procedimental (los actos dictados de plano). En materia punitiva, la LPAC establece que: “En

ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el oportuno procedimiento” (art. 63.2 LPAC).

- b.2. Cuando existiendo trámites esenciales en algún procedimiento determinado, éstos se omiten. La omisión de trámites procedimentales no esenciales da lugar, a lo sumo, a la anulabilidad (art. 48.2 LPAC).

Un par de ejemplos de omisión de trámites esenciales: 1) El dictamen del Consejo de Estado (o de los órganos consultivos autonómicos equivalentes) en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos –art. 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado; y art. 5.1 h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, 2) El dictamen del Consejo de Estado (o de los órganos consultivos autonómicos equivalentes) en los supuestos de revisión de oficio –art. 106 LPAC–.

- b.3. Cuando efectivamente se sigue un procedimiento administrativo distinto al que debería seguirse para la válida realización de la actuación administrativa.
- c. El segundo supuesto: actos dictados con infracción de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- c.1. Es, realmente, una especificación del supuesto relativo a dictar un acto sin seguir el procedimiento legalmente establecido (por ejemplo: no haberse observado el quórum para la constitución del órgano; no haberse respetado la voluntad de la mayoría requerida de los miembros del órgano colegiado...).
- c.2. Las reglas de funcionamiento de los órganos colegiados: arts. 15 a 22 LRJSP.

F. Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

G. Cláusula de cierre: cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.

- a. La reserva a normas con rango de ley del establecimiento de los supuestos de nulidad de los actos administrativos.

Un ejemplo: el art. 46 Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria: “Limitación de los compromisos de gasto.–Los créditos para gastos son limitativos. No podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a Ley que incumplan esta limitación, sin perjuicio de las responsabilidades reguladas en el título VII de esta Ley”.

- b. El art. 103.4 LJCA dispone que: “Serán nulos de pleno Derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento”.

#### IV. LA ANULABILIDAD

1. Introducción a su concepto y a su distinción con respecto a la nulidad de pleno derecho.
  - A. Introducción al concepto de anulabilidad. El art. 48.1 LPAC como cláusula general de determinación de la naturaleza jurídica de los vicios de los actos administrativos: “Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder”.
    - a. El concepto de desviación de poder (remisión): “Se entiende por desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico” (art. 70.2, párrafo segundo, LJCA).
    - b. Los vicios jurídicos que no dan lugar a la nulidad de pleno derecho (art. 47.1 LPAC) o que no constituyen meras “irregularidades no invalidantes” (art. 48, apartados 2 y 3, LPAC) provocan la anulabilidad del acto administrativo.
  - B. Sus características.
    - a. La anulabilidad sólo puede ser invocada o denunciada por el sujeto afectado por el acto anulable. En el caso de que dicho afectado no impugnase el acto administrativo el vicio se consideraría sanado con el paso del tiempo en aras a la seguridad jurídica.
    - b. El acto sólo puede impugnarse en plazos muy breves de tiempo (que son los correspondientes a la interposición de los recursos administrativos o contencioso-administrativos que, en cada caso, pudieran proceder).
      - b.1. En todo caso, el plazo máximo para conseguir expulsar del ordenamiento jurídico un acto anulable es de cuatro años, si la Administración sigue el procedimiento de declaración de lesividad de los actos anulables, contemplado en el art. 107 Ley 30/1992. Su apartado 2 dispone que: “La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo...”.
      - b.2. El plazo es de caducidad, no de prescripción.
    - c. Los actos anulables son susceptibles de convalidación por la Administración (art. 52 LPAC). El art. 52.1 LPAC establece que: “La Administra-

ción podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan”.

- d. Los vicios o defectos que provoquen la anulabilidad de un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado (art. 115.3 LPAC).
2. Los vicios jurídicos que hacen anulable un acto.
    - A. Son anulables aquellos actos administrativos que adolecen de un vicio jurídico que no los hace nulos de pleno derecho o que no constituye una simple irregularidad no invalidante.
    - B. El problema de los vicios de forma. Clasificación legal según sus efectos:
      - a. Los vicios de forma que dan lugar a la nulidad del acto administrativo [art. 47.1 e) LPAC]. Supuestos: 1) Actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento; 2) Actos dictados con infracción de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
      - b. Los vicios de forma que dan lugar a la anulabilidad del acto administrativo. El defecto de forma sólo será determinante del referido vicio jurídico cuando: 1) “el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin”; o 2) “dé lugar a la indefensión de los interesados” (art. 48.2, en relación con el art. 48.1, ambos de la LPAC).
      - c. El resto de los vicios de forma constituyen irregularidades no invalidantes (art. 48, apartados 2 y 3, LPAC).
  3. El tratamiento jurisprudencial de los requisitos de forma.
    - A. Los supuestos en los que los órganos judiciales proceden a la anulación de un acto en supuestos de defectos de forma:
      - a. La indefensión material: indefensión formal frente a indefensión material.
      - b. Los supuestos en los que existe una privación de elementos de juicio esenciales para decidir, esto es, aquellos supuestos en los que la omisión de formas impidiese decidir con una cierta seguridad acerca de la corrección o incorrección sustancial del acto administrativo objeto del recurso.
    - B. Los posibles efectos jurídicos de la apreciación por la Administración o por los Tribunales de la existencia de un vicio de forma: la alternativa del pronunciamiento sobre el fondo del asunto cuando ello sea posible (principio de economía procesal o procedimental) y de la eventual retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido. El art. 119.2 LPAC dispone que: “Cuando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido...”.

## V. LAS IRREGULARIDADES NO INVALIDANTES

1. Su base jurídica: art. 48, apartados 2 y 3, LPAC.
2. Las irregularidades no invalidantes y los defectos de forma: art. 48.2 LPAC.
3. Las irregularidades no invalidantes y el tiempo de las actuaciones administrativas: art. 48.3 LPAC.
  - A. Un ejemplo de anulabilidad de las actuaciones administrativas efectuadas fuera de plazo: la admisión de un nuevo opositor una vez iniciado el proceso selectivo.
  - B. Algunas consecuencias jurídicas derivadas de la actuación administrativa fuera de plazo que no da lugar a su anulación: la responsabilidad disciplinaria del personal al servicio de la Administración por no resolver en plazo (art. 21.6 LPAC); la caducidad de los procedimientos administrativos iniciados de oficio (por ejemplo, los sancionatorios) no tramitados en plazo [art. 25.1 b) LPAC]; la obligación de pagar intereses por no determinar o por no pagar la Administración el justiprecio en plazo (arts. 56 y 57 LEF), etc.

## VI. CONVALIDACIÓN, CONVERSIÓN E INCOMUNICACIÓN DE LA INVALIDEZ

1. Introducción.
  - A. La función de la Administración: el servicio al interés general (art. 103.1 CE).
  - B. Las consecuencias: los privilegios de la Administración (en particular, la autotutela administrativa).
  - C. Otras consecuencias: el principio del “favor acti” o la tendencia a conservar los actos administrativos en la medida de lo posible. Algunas manifestaciones: 1) La regla general de que los vicios de los actos administrativos provocan su anulabilidad, siendo la nulidad la excepción; 2) Otras técnicas: la convalidación, la conversión y la incomunicación de la invalidez.
2. La convalidación.
  - A. La regla general: “La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan” (art. 52.1 LPAC).
  - B. Dos supuestos concretos:
    - a. La convalidación en supuestos de incompetencia jerárquica. El art. 52.3 LPAC dispone que: “Si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de nulidad, la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado”.





LECCIÓN NOVENA

# LA EJECUCIÓN FORZOSA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

SUMARIO:

- I. El privilegio administrativo de la autotutela ejecutiva.
- II. Los principios generales y las manifestaciones prototípicas de la ejecución forzosa de los actos administrativos.
- III. Los medios de ejecución forzosa en particular.
- IV. Las vías de hecho y los medios de reacción contra ellas.

## I. EL PRIVILEGIO ADMINISTRATIVO DE LA AUTOTUTELA EJECUTIVA

1. Planteamiento general sobre la virtualidad de la autotutela ejecutiva: en la medida en que los actos administrativos se presumen válidos, y desde que se dictan producen efectos, los particulares quedan obligados a cumplirlos (esto es, son ejecutivos –arts. 38, 39 y 98 LPAC–). Si los particulares no los cumplen voluntariamente, la Administración puede imponerlos por sí misma de manera forzosa (ejecución forzosa –art. 99 LPAC–).
  - A. El cumplimiento voluntario de los actos administrativos.
  - B. La ejecución forzosa de los actos administrativos por parte de la Administración para el caso de ciudadanos obligados que no cumplan voluntariamente con las imposiciones establecidas en ellos. El art. 99 LPAC establece: “Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de un órgano judicial”.
2. La excepción a la aplicación del privilegio de la autotutela administrativa: la intervención de los órganos judiciales cuando la ejecución de los actos adminis-

trativos afecte a los derechos fundamentales. El caso particular de la entrada en el domicilio: el art. 18.2 CE, el art. 91.2 LOPJ y el art. 8.6 LJCA.

- A. El reconocimiento constitucional de la inviolabilidad del domicilio como un derecho fundamental. El art. 18.2 CE dispone: “El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito”.
  - B. El art. 100.3 LPAC prevé que: “Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado o en los restantes lugares que requieran la autorización de su titular, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial”.
  - C. El juez competente para autorizar la entrada en el domicilio cuando sea necesaria para la ejecución de un acto administrativo. El art. 8.6 LJCA establece: “Conocerán también los Juzgados de lo Contencioso-administrativo de las autorizaciones para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, siempre que ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración pública, salvo que se trate de la ejecución de medidas de protección de menores acordadas por la Entidad Pública competente en la materia”.
  - D. Los límites a la obligación por parte de la Administración de obtener autorización judicial para entrar en un domicilio: la autorización judicial expresa es necesaria para ejecutar un acto administrativo (SSTC 22/1984, de 17 de febrero, o 76/1992, de 14 de mayo); no es necesaria, sin embargo, para ejecutar una Sentencia contencioso-administrativa ni tampoco, consecuentemente, el acto administrativo confirmado por una de dichas Sentencias (STC 160/1991, de 18 de julio).
3. Los medios de pago de las sanciones pecuniarias y de los derechos que, teniendo un valor pecuniario, hayan de abonarse a la Hacienda Pública.
    - A. Los medios electrónicos de pago que se utilizarán de manera preferente.
      - a. Las tarjetas de crédito y de débito.
      - b. Las transferencias bancarias.
      - c. Las domiciliaciones bancarias.
      - d. Cualesquiera otros medios que pudieren ser autorizados por el órgano competente en materia de Hacienda Pública.
    - B. Estos medios de pago se utilizarán de forma preferente, “salvo que se justifique la imposibilidad de hacerlo” de alguna de estas maneras.

## II. LOS PRINCIPIOS GENERALES Y LAS MANIFESTACIONES PROTOTÍPICAS DE LA EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

### 1. Los principios generales.

- A. La necesaria existencia de un título para la ejecución: el acto administrativo ejecutivo.
- a. El principio general: *“nulla executio sine titulo”*. El acto administrativo debe contener una obligación, y que esta obligación resulte incumplida voluntariamente por el sujeto al que se dirige en el plazo establecido al efecto. En este sentido, el art. 97.1 LPAC dispone que: “Las Administraciones Públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico”.
  - b. La necesaria notificación del título ejecutivo al particular interesado, indicándole que se va a iniciar el procedimiento de ejecución. El art. 97.2 LPAC prevé, en este sentido, que: “El órgano que ordene un acto de ejecución material de resoluciones estará obligado a notificar al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa”.
  - c. Los supuestos en los que los actos administrativos no son ejecutivos (art. 98.1 LPAC).
    - c.1. Los supuestos de suspensión del acto (art. 117 LPAC).
    - c.2. El caso de las sanciones administrativas contra las que todavía quepa algún recurso administrativo ordinario (esto es, un recurso de alzada o un recurso de reposición) (art. 90.3 LPAC).
    - c.3. Los supuestos en que una disposición establezca lo contrario.
    - c.4. Los casos en que sea necesaria la aprobación o autorización superior.
  - d. El previo apercibimiento al interesado antes de proceder a la ejecución forzosa (art. 99 LPAC). Este previo apercibimiento es “la amenaza dirigida al obligado de pasar a la imposición coactiva de la obligación con el otorgamiento de una última oportunidad para el cumplimiento voluntario en un plazo que ha de señalarse” (García de Enterría/Fernández Rodríguez).
- B. La ejecución debe estar “en línea directa de continuación del acto” (O. Mayer): mediante la ejecución forzosa lo que se pretende es ejecutar el acto incumplido en sus propios términos “sin innovarlo o sustituirlo” (García de Enterría/Fernández Rodríguez). El abono de los costes de la ejecución constituye una deuda nueva que debe ser también objeto de resarcimiento.

- C. Los actos administrativos son ejecutivos con independencia de que estén impugnados (esto es, aunque no sean firmes), salvo que la Administración o los Tribunales hayan acordado su suspensión u otra medida cautelar que impida la ejecución forzosa.
  - D. El respeto de principio de proporcionalidad (art. 100.1 LPAC). El contenido de principio de proporcionalidad, en particular el principio de la intervención menos lesiva. En este orden de ideas, el art. 100.2 LPAC prevé que: “Si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual”.
2. Cada uno de los medios de ejecución forzosa responde normalmente a un tipo de obligación concreta (art. 100.1 LPAC):
- A. El apremio sobre el patrimonio responde a la exigencia de una cantidad líquida.
  - B. La ejecución subsidiaria se centra en actos que pueden ser realizados por terceros.
  - C. La compulsión personal se centra en las obligaciones de naturaleza personalísima.
  - D. Las multas coercitivas pueden aplicarse a distintos tipos de obligaciones (art. 103.1 LPAC).

### III. LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA EN PARTICULAR

1. El apremio sobre el patrimonio (art. 101 LPAC).
- A. Su finalidad: es el medio de ejecución forzosa previsto por la legislación administrativa para aquellos casos en que un acto administrativo imponga la obligación de satisfacer una cantidad líquida (art. 101.1 LPAC), debiendo recordarse que la Administración sólo puede imponer obligaciones pecuniarias a los ciudadanos cuando las mismas tengan base en una norma con rango de ley (art. 101.2 LPAC).
  - B. El procedimiento de apremio.
    - a. La base jurídica: la remisión por parte de la LPAC (art. 101.1) a las “normas reguladoras del procedimiento de apremio”. O, lo que es lo mismo, a:
      - a.1. Los arts. 163 y siguientes de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).
      - a.2. Los arts. 70 y siguientes del Reglamento General de Recaudación (RGR), aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio.
      - a.3. El Reglamento de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio.

b. Las fases del procedimiento.

b.1. Una vez terminado el período voluntario de pago, se inicia el período ejecutivo, mediante la notificación al interesado-deudor de la “providencia de apremio”.

b.1.1. El concepto de providencia de apremio: es “el acto de la Administración que ordena la ejecución contra el patrimonio del obligado al pago” (art. 70.1 RGR).

b.1.2. El contenido de la providencia de apremio (art. 70.2 RGR).

b.1.3. Las cantidades adeudadas “devengarán intereses de demora desde el inicio del período ejecutivo hasta la fecha de su ingreso” (art. 72 RGR).

b.2. Si no se ha ingresado la cantidad adeudada en los plazos señalados en la providencia de apremio mediante alguno de los medios de pago permitidos legalmente (art. 96.2 LPAC), se procederá al embargo de los bienes y derechos que procedan, documentándose dicho embargo mediante la correspondiente diligencia de embargo (art. 75 RGR).

En la realización del embargo se respetará el principio de proporcionalidad, debiendo embargarse bienes y derechos, según el orden de prelación establecido legal y reglamentariamente, para satisfacer el importe de la deuda principal, de los recargos, de los intereses y de los costes del procedimiento.

b.3. La diligencia de embargo se notificará al obligado al pago (y a otros posibles interesados) (art. 76.3 RGR).

b.4. La enajenación de los bienes embargados.

b.4.1. El embargo de dinero y su ingreso en el Tesoro (art. 78 y siguientes del RGR).

b.4.2. La enajenación de otros bienes (valoración y formas de enajenación, en particular la subasta –arts. 97 y 100 RGR–).

b.5. La terminación del procedimiento de apremio.

b.5.1. “Cuando en el procedimiento de apremio resultasen solventados los débitos perseguidos y las costas, se declarará dicho extremo en el expediente de apremio, que quedará ultimado” (art. 116.1 RGR).

b.5.2. Si la deuda no fuere cobrada por la Administración en su totalidad, se procederá conforme a lo dispuesto para los créditos incobrables (art. 116.2, en relación con los arts. 61 a 63, todos ellos del RGR).

2. La ejecución subsidiaria (art. 102 LPAC).
  - A. Su concepto: consiste en la realización del contenido del acto administrativo por una persona distinta del directamente obligado (art. 102.1 LPAC).
  - B. Su presupuesto: que no se trate de obligaciones personalísimas, siendo de naturaleza personalísima aquellas obligaciones que sólo puede cumplir el deudor por las especiales características que concurren en su persona (por ejemplo: la restauración de una obra de arte encomendada a un artista especializado).
  - C. ¿Quién es el sujeto que puede realizar la tarea que el obligado no ha realizado? El art. 102.2 LPAC dispone, a este respecto, que: “En este caso, las Administraciones Públicas realizarán el acto, por sí o a través de las personas que determinen, a costa del obligado”.
  - D. Los gastos que se deriven de la ejecución subsidiaria se exigirán mediante el procedimiento de apremio (art. 102, apartados 3 y 4, LPAC). El importe podrá exigirse al obligado una vez realizada de manera efectiva la ejecución subsidiaria, pero podrá liquidarse también provisionalmente de manera previa, a resultas de la liquidación definitiva.
3. Las multas coercitivas (art. 103 LPAC).
  - A. Su concepto: consisten en la imposición al destinatario del acto de obligaciones pecuniarias adicionales a la obligación originaria, pudiendo ser “reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado” (art. 103.1 LPAC).
  - B. Su naturaleza jurídica.
    - a. No constituyen en rigor un medio de ejecución del acto, sino más bien un medio para vencer la resistencia del obligado para cumplir el acto.
    - b. No son sanciones, pues carecen de todo carácter retributivo, por lo que son compatibles con ellas (art. 103.2 LPAC): “La multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas”.
  - C. La necesidad de cobertura legal específica para cada supuesto concreto de utilización de este medio de ejecución forzosa: “Cuando así lo autoricen las Leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen...” (art. 103.1 LPAC).
  - D. Supuestos en los que proceden las multas coercitivas: art. 103.1 LPAC.
    - a. Los actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado.
    - b. Los actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente.
    - c. Los actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.

- E. El importe de las multas coercitivas se exigirá por el procedimiento de apremio sobre el patrimonio.
4. La compulsión sobre las personas (art. 104 LPAC).
- A. Su concepto: consiste en el uso de la fuerza sobre las personas con el objeto de ejecutar un acto administrativo, eliminando su libertad (por ejemplo: los tratamientos sanitarios obligatorios).
  - B. Su presupuesto: la existencia de una obligación personalísima de no hacer o soportar (art. 104.1 LPAC). Si nos encontramos ante una obligación personalísima de hacer, no procede la compulsión directa, sino que se transforma en una obligación de resarcir los daños y perjuicios provocados (art. 104.2 LPAC).
  - C. La necesidad de cobertura legal específica (art. 104.1 LPAC).
  - D. Sus límites jurídicos.
    - a. El respeto a la dignidad del obligado y de los derechos reconocidos en la Constitución.
    - b. El principio de proporcionalidad exige que, si existe otra medida menos lesiva para ejecutar el acto, se recurra a ella.
5. El desahucio administrativo.
- A. Su concepto: es realmente una modalidad del medio de ejecución forzosa relativo a la compulsión directa sobre las personas, consistente en la recuperación por las Administraciones Públicas en vía administrativa (esto es, sin intervención judicial) de “la posesión de sus bienes demaniales cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban la ocupación por terceros” (art. 58 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas –LPAP–).
  - B. Su regulación jurídica: arts. 58 a 60 LPAP y arts. 120 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el RD 1372/1986, de 13 de junio (RBEL).
  - C. El procedimiento para proceder al desahucio (art. 59 LPAP).
    - a. La previa declaración de extinción o de caducidad del título que otorgaba el derecho de utilización de los bienes de dominio público (con la indemnización que, en su caso, corresponda).
    - b. El requerimiento para que el hasta ahora detentador del bien lo desocupe en un plazo no superior a 8 días.
    - c. Si el detentador del bien no lo desocupa, la Administración podrá proceder a su lanzamiento. Alternativamente se podrán imponer multas coercitivas

de hasta el 5% del valor de los bienes ocupados, reiteradas por períodos de 8 días hasta que se produzca el desalojo.

- d. Los gastos que ocasione el desalojo será exigibles por la vía de apremio.
- D. El desahucio administrativo permite a la Administración obtener la posesión de los bienes de dominio público o demaniales (art. 58 LPAP y art. 120 RBEL), pero también de los bienes expropiados (art. 121 RBEL).

#### IV. LAS VÍAS DE HECHO Y LOS MEDIOS DE REACCIÓN CONTRA ELLAS

1. El concepto de vía de hecho: consiste en una actividad material ilícita de la Administración carente de manera claramente visible (o grosera) de los necesarios requisitos jurídico-formales (en concreto, de los requisitos de competencia y de procedimiento) que indefectiblemente deben concurrir para la adopción de un acto administrativo o para su ejecución.
2. Los supuestos en los que existe vía de hecho.
  - A. La inexistencia o la irregularidad sustancial del acto de cobertura.
  - B. La irregularidad o el exceso en la propia actividad de ejecución.
3. Los mecanismos de reacción contra las vías de hecho: la atribución de su control a la jurisdicción contencioso-administrativa por la LJCA (arts. 1, 25.2, 30 y 32.2). La forma de proceder ante las vía de hecho por los sujetos interesados prevista por la referida LJCA.
  - A. Los interesados podrán formular, si así lo desean, un requerimiento a la Administración actuante, intimando la cesación de la vía de hecho que les afecte (art. 30, inciso inicial, LJCA).
  - B. En los supuestos en los que los sujetos interesados hubiesen decidido no formular ninguna intimación a la Administración para el cese de la vía de hecho o, en el de habiendo sido formulada, no hubiese sido atendida dentro de los diez días siguientes a la presentación del requerimiento, los sujetos interesados podrán deducir directamente recurso contencioso-administrativo (art. 30, inciso final, LJCA).
  - C. El demandante en su recurso contencioso-administrativo podrá pretender que sea declarada contraria a Derecho la actividad material de la Administración constitutiva de vía de hecho y que se ordene el cese de dicha actividad (art. 32.2 LJCA). Podrá, además, pretender “el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda” (art. 31.2, en relación con el art. 32.2 LJCA).

4. El problema de la pervivencia del mecanismo tradicional de reacción frente a las vías de hecho: la impugnación ante la jurisdicción civil a través de acciones posesorias prevista (*a contrario*) en el art. 105 LPAC.
  - A. El contenido del art. 105 LPAC (rubricado “Prohibición de acciones posesorias”) es el siguiente: “No se admitirán a trámite acciones posesorias contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido”.
  - B. La desaparición de las acciones interdictales de retener y de recobrar tras la entrada en vigor de la LEC (Ley 1/2000). Las acciones sustitutorias de los interdictos: arts. 250.1.4ª, 439.1 y 447 LEC de 2000.
  - C. Los pronunciamientos doctrinales (Leguina Villa; o López Menudo) y jurisprudenciales a favor de la existencia de una vía única de reacción frente a las vías de hecho: la impugnación de manera exclusiva ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.



## LECCIÓN DÉCIMA

# LA REVISIÓN DE OFICIO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

### SUMARIO:

- I. La revisión de los actos administrativos: principios generales.
- II. La revisión por motivos de legalidad.
- III. La revocación por ilegalidad sobrevenida.
- IV. La revocación sanción.
- V. La revocación por motivos de oportunidad.
- VI. El llamado error material o de hecho.

### I. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: PRINCIPIOS GENERALES

1. Su concepto: consiste en una técnica mediante la cual la Administración autora de un acto administrativo lo retira definitivamente a través de la aprobación de otro posterior de signo contrario.
2. Su naturaleza jurídica: es un privilegio de la Administración que le permite anular sus actos sin necesidad de acudir a los Tribunales. La Administración directamente puede anular sus actos bien porque alguien se lo solicite mediante un recurso administrativo, o bien de oficio a través de la técnica de la revisión de oficio.
3. La regulación jurídica esencial: arts. 106 a 111 LPAC. Su aplicación a todas las Administraciones Públicas *ex art. 2.3 LPAC*.
4. La tipología básica de técnicas de revisión de oficio.
  - A. Revocación por motivos de legalidad: consiste en la retirada de los actos viciados jurídicamente. En la actualidad se constriñe a los actos administrativos y disposiciones reglamentarias nulas de pleno derecho al incurrir en alguno de los supuestos del art. 47, apartados 1 y 2, LPAC.
  - B. Revocación por motivos de oportunidad: la Administración retira actos que son perfectamente regulares, al no incurrir en ningún vicio jurídico, porque la

Administración lo considera conveniente en un momento dado para la mejor satisfacción de los intereses públicos.

5. Otros tipos de revocaciones.
  - A. La revocación legal (esto es, la prevista en normas legales para ciertos supuestos) frente a la revocación negocial (es decir, la establecida como cláusula accesoria en un determinado acto).
  - B. La revocación sanción que es la revocación fruto de un incumplimiento de las obligaciones impuestas al destinatario del acto.
  - C. Las revocaciones por ilegalidad sobrevenida o revocación indirecta, que tiene lugar en aquellos “casos en que un determinado acto queda sin efecto, al destruirse el [acto o la norma] que le servía de base” (García de Enterría/Fernández Rodríguez).
  - D. La mera rectificación de errores materiales, de hecho o aritméticos (art. 109.2 LPAC).

## II. LA REVISIÓN POR MOTIVOS DE LEGALIDAD

1. El diferente tratamiento de los actos nulos y de los actos anulables.
  - A. La Administración puede revocar por sí misma los actos administrativos y las disposiciones reglamentarias nulas sin límite temporal alguno.
  - B. La Administración no puede revocar por sí misma los actos anulables, sino que, tras su previa declaración de lesividad, tienen que ser anulados por los órganos jurisdiccionales integrantes de la jurisdicción contencioso-administrativa.
2. La revisión de oficio de los actos nulos.
  - A. Su regulación jurídica (art. 106 LPAC).
  - B. Es aplicable a todas las Administraciones Públicas (art. 106.1, en relación con el art. 2.3, ambos de la LPAC).
  - C. Finalidad: “declararán de oficio la nulidad” tanto de actos administrativos como de disposiciones reglamentarias.
    - a. Los actos administrativos revisables de oficio son aquellos “que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 [LPAC]” (art. 106.1 LPAC).
    - b. Las disposiciones administrativas generales en los supuestos previstos en el art. 47.2 LPAC (art. 106.2 LPAC).

- D. Las especialidades procedimentales.
- a. La necesidad de un “previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma” (art. 106, apartados 1 y 2, LPAC).
  - b. La suspensión de la ejecución del acto, “cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación” (art. 108 LPAC).
- E. ¿Quién puede instar la revisión de los actos administrativos nulos? (art. 106.1 LPAC).
- a. La Administración “por iniciativa propia”.
    - a.1. El procedimiento (remisión).
    - a.2. El contenido de la resolución: “Las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma” (art. 106.4 LPAC).
    - a.3. Cuando el procedimiento de revisión se inicia de oficio y no se resuelve en el plazo de seis meses se produce la caducidad (art. 102.5 Ley 30/1992).
  - b. A solicitud de los interesados: la acción de nulidad.
    - b.1. Introducción: A pesar del carácter muy reducido de los plazos de recurso en vía administrativa y en vía contencioso-administrativa, los interesados pueden solicitar la revisión de oficio en cualquier momento (esto es, sin límite temporal alguno), ya que los actos nulos lo son “ab origine”, sin que pueda subsanarse este vicio con el transcurso del tiempo.
    - b.2. El procedimiento (remisión).
    - b.3. El contenido de la resolución administrativa que resuelve la acción de nulidad.
      - b.3.1. La inadmisión a trámite de manera motivada de las solicitudes, “sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma”, en los siguientes supuestos (art. 106.3 LPAC):
        - 1) “cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 [LPAC]”.
        - 2) cuando “carezcan manifiestamente de fundamento”.

- 3) cuando “se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales”.
- b.3.2. La desestimación de la acción de nulidad.
  - b.3.3. La estimación de la acción de nulidad, con la consiguiente declaración de nulidad del acto y, en su caso, con la fijación de las indemnizaciones que pudieran corresponder (art. 106.4 LPAC).
  - b.4. La falta de respuesta a la solicitud de nulidad en el plazo de seis meses provoca silencio administrativo negativo (arts. 24.1, párrafo tercero, y 106.5 LPAC).
  - b.5. En caso de inadmisión o de desestimación expresa o presunta de la acción de nulidad, el interesado puede acudir a los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos.
- F. Los órganos competentes para acordar la revisión de oficio en el ámbito de la Administración General del Estado (art. 111 LPAC).
- a. El Consejo de Ministros: en relación con los actos y las disposiciones generales del Consejo de Ministros y de los Ministros.
  - b. Los Ministros: con respecto de los actos y disposiciones dictados por los Secretarios de Estado y por los órganos directivos del Departamento que dirigen y que no dependen de una Secretaría de Estado.
  - c. Los Secretarios de Estado: en relación con los actos y disposiciones de los órganos directivos dependientes de ellos.
3. La revisión de los actos anulables: el recurso de lesividad (art. 107.1 LPAC).
- A. Introducción: el art. 107 LPAC no permite la revisión de oficio de los actos anulables por la propia Administración, cuando dichos actos sean favorables para un ciudadano.
  - B. Cuando la Administración quiera revisar el contenido de los actos anulables al estar incursos en el supuesto previsto en el art. 48.1 LPAC, la Administración deberá: 1) en primer término, declarar la lesividad del acto; 2) y, con posterioridad, impugnarlo en la vía contencioso-administrativa (art. 107.1 LPAC).
    - a. La declaración administrativa de lesividad.
      - a.1. ¿Cuándo un acto puede declararse lesivo para el interés público?
        - a.1.1. Históricamente era exigible que el acto produjese una “doble lesión, es decir, que el acto cuya revocación se postulaba infringiera el ordenamiento positivo (lesión jurídica) y, además, fuera económicamente perjudicial para el interés público (lesión económica)” (García de Enterría/Fernández Rodríguez).

- a.1.2. En la actualidad, para que un acto pueda declararse lesivo es suficiente con que el acto incurra en una infracción del ordenamiento jurídico, sin que sea preciso que se justifique una situación de quebranto para los intereses económicos de la Administración (Cosculluela).
- a.2. El plazo de tramitación del procedimiento de declaración de lesividad es de seis meses desde que se inició, transcurridos los cuales caducará el procedimiento (art. 107.3 LPAC).
- a.3. El plazo máximo absoluto para la posible declaración de lesividad es de cuatro años desde que se dictó el acto administrativo anulable (art. 107.2 LPAC), transcurrido ese plazo se habrán subsanado los defectos de anulabilidad.
- a.4. Las especialidades procedimentales: la audiencia a los interesados en el procedimiento (art. 107.2 LPAC).
- a.5. El órgano competente para declarar la lesividad en el ámbito de la Administración General del Estado (arts. 107.4 y 111 LPAC).
  - a.5.1. El Consejo de Ministros: en relación con los actos del Consejo de Ministros y de los Ministros.
  - a.5.2. Los Ministros: con respecto de los actos dictados por los Secretarios de Estado y por los órganos directivos del Departamento que dirigen y que no dependen de una Secretaría de Estado.
  - a.5.3. Los Secretarios de Estado: en relación con los actos de los órganos directivos dependientes de ellos.
- a.6. La declaración de lesividad en las Comunidades Autónomas: se adoptará por el órgano competente según su normativa interna (art. 107.4 LPAC).
- a.7. La declaración de lesividad en las entidades locales: se acordará por el Pleno de la correspondiente Corporación o, en su defecto, por el órgano colegiado superior de la entidad (art. 107.5 LPAC).
- a.8. La declaración de lesividad no puede ser objeto de impugnación independiente por los interesados en relación con el acto anulable al que se refiere. Ahora bien, esta declaración “podrá” notificarse a dichos interesados a meros efectos informativos (art. 107.2, párrafo segundo, LPAC).
- b. La impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa del acto declarado lesivo: el recurso (contencioso-administrativo) de lesividad (art. 107.1 LPAC y art. 43 LJCA).

- b.1. La legitimación: “La Administración autora de un acto está legitimada para impugnarlo ante este orden jurisdiccional, previa su declaración de lesividad para el interés público en los términos establecidos por la Ley” (art. 19.2 LJCA). En términos prácticamente idénticos, el ya referido art. 43 LJCA dispone que: “Cuando la propia Administración autora de algún acto pretenda demandar su anulación ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa deberá, previamente, declararlo lesivo para el interés público”.
  - b.2. El plazo de interposición del recurso de lesividad “será de dos meses a contar desde el día siguiente a la fecha de la declaración de lesividad” (art. 46.5 LJCA).
  - b.3. La iniciación del recurso de lesividad (art. 45.4 LJCA).
4. Los límites a la revisión de oficio. En especial, la aplicación del principio de protección de la confianza legítima.
- A. Introducción: la necesaria búsqueda de un punto de equilibrio entre los dos principios jurídicos básicos enfrentados en los supuestos de revisión de oficio, esto es, entre el principio de legalidad y el de seguridad jurídica.
  - B. Los límites legales específicos a la revisión de los actos administrativos. El art. 110 LPAC establece que: “Las facultades de revisión (...) no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.
  - C. El reconocimiento en el Derecho positivo español del principio de protección de la confianza legítima. El art. 3.1 e) LRJSP: las Administraciones Públicas “deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios: (...) e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional”.

### III. LA REVOCACIÓN POR ILEGALIDAD SOBREVENIDA

1. Invalidez originaria *versus* invalidez sobrevenida: “Además de la invalidez originaria por concurrir un vicio de nulidad o de anulabilidad al ser dictado un acto administrativo, la invalidez puede surgir en un momento posterior en que circunstancias sobrevenidas hacen incurrir en invalidez a un acto originariamente válido” (Cosculluela).

Un ejemplo: El art. 16.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955: “Las licencias (...) deberán ser revocadas cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación, y podrán serlo cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciación”.

Otro ejemplo: El art. 55.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas: “Las autorizaciones podrán ser revocadas unilateralmente por la Administración en cualquier momento, sin dere-

cho a indemnización, cuando produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público, o menoscaben el uso público, cuando los terrenos ocupados soporten un riesgo cierto de que el mar les alcance y cuando resulten incompatibles con la normativa aprobada con posterioridad...”.

2. Un supuesto especial: el art. 73 LJCA. Este precepto dispone: “Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente”.

#### IV. LA REVOCACIÓN SANCIÓN

1. Introducción al concepto de sanción. La STC 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 3: las sanciones tienen como cualidad específica la presencia en las mismas de una “finalidad represiva, retributiva o de castigo”.
2. El incumplimiento de las obligaciones impuestas legalmente o de las condiciones establecidas en un acto puede dar lugar a la revocación de un acto, teniendo esta revocación carácter de sanción.

Un ejemplo: el art. 16.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales: “Las licencias quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a que estuvieren subordinadas...”.

#### V. LA REVOCACIÓN POR MOTIVOS DE OPORTUNIDAD

1. Su significación: tiene lugar cuando la Administración revoca un acto administrativo no porque resulte contrario al ordenamiento jurídico, sino simplemente por motivos de oportunidad o conveniencia, al apreciar discrecionalmente que no resulta conveniente desde el punto de vista del interés general que dicho acto administrativo siga produciendo efectos.
2. Tipología según la naturaleza del acto: 1) Los actos de gravamen o desfavorables (o no declarativos de derechos); 2) Los actos declarativos de derechos y que no presenten ningún tipo de vicio jurídico.

A. Los actos de gravamen o desfavorables (o no declarativos de derechos).

- a. La regla general: “Las Administraciones públicas podrán revocar (...) sus actos de gravamen o desfavorables...” (art. 109.1 LPAC).
- b. Los límites (art. 109.1 LPAC).
  - b.1. Cuando “no haya transcurrido el plazo de prescripción”.
  - b.2. Cuando dicha revocación “no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”.

- B. Los actos declarativos de derechos y que no presenten ningún tipo de vicio jurídico.
  - a. Introducción: si los actos declarativos de derechos presentasen algún vicio jurídico que los transformase en nulos o anulables, la Administración debería seguir o bien el procedimiento establecido en el art. 106 LPAC (actos nulos), o bien el regulado en el art. 107 LPAC (actos anulables).
  - b. Este tipo de revocación, que comporta una lesión de los derechos de los ciudadanos, carece de una regulación general en nuestro ordenamiento jurídico. Existe, no obstante, una regulación parcial de la materia en relación con la revocación de licencias otorgadas en el ámbito municipal. El art. 16.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales establece: “La revocación fundada en la adopción de nuevos criterios de apreciación (...) comportará(n) el resarcimiento de los daños y perjuicios que causaren”.
  - c. Este tipo de revocación no es formalmente una expropiación, pero sí lo es materialmente, por lo que la Administración en caso de utilizarla debe proceder a compensar los daños causados con la eliminación del acto administrativo mediante la correspondiente indemnización. El otorgamiento de la indemnización adecuada permite el equilibrio entre los intereses del beneficiario del acto que se revoca y los intereses generales (defendidos por la Administración) que exigen la revocación.

## VI. EL LLAMADO ERROR MATERIAL O DE HECHO

- 1. La regulación legal: “Las Administraciones públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos” (art. 109.2 LPAC).
- 2. Notas caracterizadoras.
  - A. Sirve para eliminar errores de hecho, pero no de derecho. No es, por tanto, una revocación propiamente dicha, pues el “acto materialmente rectificado sigue teniendo el mismo contenido después de la rectificación, cuya única finalidad es eliminar los errores de transcripción o de simple cuenta con el fin de evitar cualquier posible equívoco” (García de Enterría/Fernández Rodríguez).
  - B. Los errores de hecho pueden corregirse en cualquier momento.
  - C. La corrección puede efectuarse de oficio por la propia Administración o a instancia de los interesados.
  - D. No requiere procedimiento alguno.

## LECCIÓN UNDÉCIMA

# LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

### SUMARIO:

- I. Los recursos administrativos: concepto, significado y tipología.
- II. El procedimiento administrativo en vía de recurso.
- III. El análisis de los principales tipos de recursos administrativos.

### **I. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTO, SIGNIFICADO Y TIPOLOGÍA**

1. Introducción: la doble vía de impugnación de los actos administrativos.
  - A. La impugnación de los actos administrativos ante la propia Administración autora del acto: los recursos administrativos.
  - B. La impugnación de los actos administrativos ante los Juzgados y Tribunales integrantes del orden jurisdiccional contencioso-administrativo: los recursos contencioso-administrativos.
2. El concepto de recurso administrativo: es un medio o mecanismo de impugnación a través del que los administrados legitimados (esto es, los interesados) solicitan de la Administración la anulación o la modificación de los actos administrativos lesivos de sus derechos o intereses legítimos al considerarlos contrarios al ordenamiento jurídico.
3. La distinción entre el recurso administrativo y la revisión de oficio.
  - A. El recurso administrativo es un remedio jurídico puesto en manos de los ciudadanos para que, si lo desean, cuestionen ante la Administración un acto dictado por ella, al no considerarlo ajustado a derecho.
  - B. La revisión de oficio es un remedio jurídico puesto en manos de la Administración autora del acto para que, por su propia voluntad, retire un acto administrativo, al considerarlo contrario a derecho.

4. La doble significación de los recursos administrativos.
  - A. Constituyen, por un lado, una garantía para los afectados, que disponen de la posibilidad de hacer que la Administración autora del acto reconsidere su validez, contando la Administración con los argumentos que el recurrente aporte y que han podido pasarle desapercibidos. La estimación del recurso supone un ahorro de tiempo y de dinero para el recurrente.
  - B. Supone, por otra parte, en el caso de los recursos obligatorios (recurso de alzada) una carga para el administrado –y un correlativo privilegio para la Administración–, ya que antes de acudir a los Tribunales para impugnar el acto debe necesariamente recurrirlo en un plazo muy fugaz ante la propia Administración (que se convierte en “Juez y parte”) (García de Enterría/Fernández Rodríguez).
5. La distinción de los recursos administrativos frente a otras figuras jurídicas.
  - A. Las peticiones o solicitudes: que tienen como finalidad provocar un acto administrativo nuevo por parte de la Administración.
  - B. Las reclamaciones: que van dirigidas a poner de manifiesto a la Administración durante la tramitación de un procedimiento la existencia de actos de trámite viciados u omitidos.
6. La tipología de recursos administrativos.
  - A. Los ordinarios: el recurso de alzada y el recurso potestativo de reposición. Se califican como ordinarios porque pueden basarse en cualquier motivo de impugnación y, en principio, pueden interponerse contra cualquier acto.
  - B. El extraordinario: el recurso extraordinario de revisión. Tiene naturaleza extraordinaria, porque sólo puede interponerse en base a motivos tasados por la Ley contra actos ya firmes.
  - C. Los especiales (por ejemplo: las reclamaciones económico-administrativas –art. 112.4 LPAC–). Son recursos que pueden basarse en cualquier motivo de impugnación, pero sólo pueden interponerse en relación con actos de determinadas materias –según previsión expresa del ordenamiento jurídico–, desplazando en estos casos a los recursos ordinarios.
7. La sustitución de los recursos administrativos por mecanismos alternativos de “impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje” (art. 112.2 LPAC).

## II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN VÍA DE RECURSO

1. El recurrente.
  - A. La regla general: los interesados (art. 4 LPAC).

- B. La acción popular (que debe estar reconocida expresamente en cada caso por la normativa sectorial).
- C. La impugnación de actos por la Administración.

- a. Regla general: sólo pueden impugnarse los actos administrativos dictados por una Administración Pública por otra Administración distinta, con una personalidad jurídica propia e independiente respecto a la que dictó el acto, y siempre que actúe en defensa de sus propios intereses.
- b. No pueden interponer recursos (ni administrativos ni contencioso-administrativos) contra actos administrativos los sujetos y entidades “de naturaleza pública” estipulados en el art. 20 LJCA.

Este precepto dispone que: “No pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración pública:

- a) Los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados, salvo que una Ley lo autorice expresamente.
- b) Los particulares cuando obren por delegación o como meros agentes o mandatarios de ella.
- c) Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales, respecto de la actividad de la Administración de la que dependan. Se exceptúan aquellos a los que por Ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración”.
- c. El reconocimiento de la legitimación de un Concejal para la impugnación de los actos administrativos dictados por un órgano municipal del que no forma parte (STC 173/2004, de 18 de octubre).

## 2. Los actos recurribles (art. 112 LPAC).

- A. Las resoluciones o actos administrativos que ponen fin al correspondiente procedimiento (art. 112.1 LPAC).
- B. Los actos de trámite cuando (art. 112.1 LPAC):
  - a. “deciden directa o indirectamente el fondo del asunto”.
  - b. “determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento”.
  - c. “producen indefensión”.
  - d. producen “perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos”.
- C. Los reglamentos.

- a. La exclusión de los recursos administrativos directos (art. 112.3, párrafo primero, LPAC).

- b. La posibilidad de plantear recursos administrativos indirectos: “Los recursos contra un acto administrativo que se funden únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición” (art. 112.3, párrafo segundo, LPAC).

3. La interposición del recurso.

A. El principio de libertad de formas (o carácter antiformalista del recurso).

- a. El contenido mínimo del escrito de recurso (art. 115.1 LPAC).

Este precepto prevé que: “La interposición del recurso deberá expresar:

- a) El nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación personal del mismo.
  - b) El acto que se recurre y la razón de su impugnación.
  - c) Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
  - d) Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige y su correspondiente código de identificación.
  - e) Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas”.
- b. La base jurídica del recurso: un recurso podrá fundarse “en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 47 y 48” de la LPAC (art. 112.1 LPAC). La excepción: “Los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado” (art. 115.3 LPAC).
  - c. El tratamiento jurídico de los errores en la calificación o en la remisión del recurso.

c.1. La regla general de la intrascendencia de la calificación del recurso: “El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter” (art. 115.2 LPAC).

c.2. Los errores en la determinación del órgano al que se dirige el recurso: el recurso será directamente remitido por el órgano que se considere incompetente al competente, debiendo notificar esta circunstancia al interesado [art. 116 a), inciso final, LPAC y art. 14.1 LRJSP].

- B. El carácter preclusivo de los plazos: la presentación del recurso fuera de plazo resulta insubsanable. El cómputo de los plazos: art. 30 LPAC.

- C. La interposición de un recurso no suspende por sí misma la eficacia del acto administrativo, salvo que:

- a. La Ley así lo imponga para determinados actos (por ejemplo: los arts. 90.3 y 98.1 b) LPAC en relación con las sanciones administrativas frente a las que quepa un recurso administrativo ordinario).
  - b. La Administración declare de oficio la suspensión del acto (art. 117 LPAC).
  - c. El recurrente solicite la suspensión y se acceda a su petición (art. 117 LPAC).
- D. El lugar de presentación de los recursos: art. 16.4 LPAC. Este precepto enumera los lugares en los que pueden presentarse los documentos dirigidos a la Administración (y entre ellos, naturalmente, los recursos). Estos lugares son: 1) Los registros electrónicos administrativos; 2) Las oficinas de correos; 3) Las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero; 4) Las oficinas de asistencia en materia de registros; y 5) En cualquier otro lugar que establezcan las disposiciones vigentes.
4. Las causas de inadmisión del recurso.
    - A. El recurso puede inadmitirse “a limine” o en el momento de su resolución.
    - B. Las causas legales de inadmisión (art. 116 LPAC).
      - a. La incompetencia del órgano administrativo al que se dirige el recurso cuando el órgano pertenezca a otra Administración. En todo caso, la inadmisión debe ir acompañada de la remisión directa del recurso por el órgano incompetente al órgano que éste considere competente [art. 116 a) LPAC y art. 14.1 LRJSP].
      - b. La carencia de legitimación por parte del recurrente [art. 116 b), en relación con el art. 4, ambos de la LPAC].
      - c. El hecho de que el acto no sea susceptible de recurso [art. 116 c), en relación con el art. 112.1, ambos de la LPAC].
      - d. El transcurso del plazo legal para la interposición del recurso [art. 116 b), en relación con los arts. 122.1 (recurso de alzada), 124.1 (recurso potestativo de reposición) y 125.2 (recurso extraordinario de revisión), todos ellos de la LPAC].
      - e. La carencia manifiesta de fundamento del recurso [art. 116 e) LPAC].
  5. La tramitación del procedimiento en vía de recurso.
    - A. La regla general: no existen especialidades significativas con respecto a las normas de tramitación del procedimiento administrativo general, salvo en lo que respecta al trámite de audiencia.
    - B. El trámite de audiencia.

- a. La regla general: sólo habrá trámite de audiencia de los interesados “(c)uando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario” (art. 118.1 LPAC).
  - b. Los conceptos de “hecho nuevo” y de “documento nuevo”: art. 118.1, párrafo segundo, y art. 118.3 LPAC. ¿Qué no es un hecho o un documento nuevo?
    - b.1. Los hechos, documentos o alegaciones que el recurrente hubiese podido aportar durante una fase anterior del procedimiento y no lo hubiese hecho.
    - b.2. El recurso, los informes y las propuestas no son documentos nuevos.
    - b.3. No se podrá solicitar la práctica de una prueba cuya falta de realización durante la tramitación del procedimiento que sirvió para generar la resolución impugnada sea imputable al interesado.
  - c. El contenido del trámite: los hechos o documentos nuevos “se pondrán de manifiesto a los interesados para que, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, formulen las alegaciones y presenten los documentos y justificantes que estimen procedentes” (art. 118.1 LPAC).
  - d. El traslado del recurso a otros terceros interesados distintos del recurrente, para que aleguen lo que estimen pertinente (art. 118.2 LPAC).
6. La resolución.
- A. El órgano competente para decidir.
    - a. La regla general: debe ser un órgano de la Administración autora del acto.
    - b. Las alzas impropias: el recurso de alzada impropio tiene lugar cuando un acto de un ente institucional es impugnado no ante el propio ente, sino ante su Administración matriz.

Un ejemplo: el art. 2 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España –en la redacción dada al mismo por la Ley 12/1998, de 28 de abril–, dispone:

“Artículo 2. Régimen de impugnación.

    1. Los actos administrativos que dicte el Banco de España en el ejercicio de las funciones previstas en la sección 1ª y el artículo 15 del capítulo II de esta Ley, así como las sanciones que, en su caso, se impongan como consecuencia de la aplicación de estas normas, pondrán fin a la vía administrativa.
    2. Los actos administrativos que dicte el Banco de España en el ejercicio de otras funciones, así como las sanciones que imponga, serán susceptibles de recurso ordinario ante el Ministro de Economía y Hacienda.
    3. Sin perjuicio de la competencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional conocerá en

única instancia de los recursos contra actos no susceptibles de recurso administrativo dictados por el Banco de España y contra las resoluciones del Ministro de Economía y Hacienda que resuelvan recursos ordinarios contra actos dictados por el Banco de España”.

- B. Las facultades del órgano competente para decidir y sus límites (art. 119.3 LPAC).
  - a. El respeto del principio de congruencia entre las pretensiones formuladas por el interesado y la resolución del recurso dictada por el órgano administrativo competente para resolver: “El órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados”.
  - b. La audiencia al interesado en el caso de que la Administración se pronuncie sobre una cuestión no alegada por el recurrente.
  - c. La prohibición de la “reformatio in peius” (art. 119.3, inciso final, LPAC).
- C. Los tipos de resolución: la resolución expresa y por silencio administrativo.
  - a. El contenido de la resolución expresa (art. 119.1 LPAC):
    - a.1. La inadmisión del recurso.
    - a.2. La desestimación de las pretensiones formuladas en el recurso.
    - a.3. La estimación.
      - a.3.1. La estimación total de las pretensiones formuladas en el recurso.
      - a.3.2. La estimación parcial de las pretensiones formuladas en el recurso.
      - a.3.3. La estimación del recurso por vicios de forma, con retroacción de actuaciones al momento en el que el vicio fue cometido (art. 119.2 LPAC).
  - b. La resolución del recurso por silencio administrativo. El valor del silencio.
    - b.1. La regla general: el silencio administrativo negativo. En este sentido, el art. 24.1, párrafo tercero, inciso primero, LPAC prevé que: “El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados”.
    - b.2. La excepción: un supuesto de silencio positivo. El art. 24.1, párrafo tercero, inciso segundo, LPAC dispone que: “No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por

silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado”.

- D. La resolución de los recursos (expresa o por silencio) pone fin a la vía administrativa y permite acceder a los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos.
7. El supuesto especial de pluralidad de recursos administrativos frente a un mismo acto administrativo (o un supuesto de silencio negativo) sobre el que esté pendiente un recurso judicial (art. 120 LPAC).
- A. La potestad del órgano administrativo competente de acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga un pronunciamiento judicial sobre la cuestión.
  - B. Este acuerdo administrativo de suspensión deberá ser comunicado a los interesados, que podrán impugnarlo.
  - C. Una vez recaído el pronunciamiento judicial sobre el acto, será comunicado a los interesados, y el órgano competente para resolver podrá dictar resolución sobre el fondo del asunto.

### III. EL ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES TIPOS DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1. Un esquema de los principales recursos administrativos.
  - A. El recurso de alzada.
  - B. El recurso de reposición.
  - C. El recurso extraordinario de revisión.
  - D. Otros procedimientos de impugnación.
2. El recurso de alzada (arts. 121 y 122 LPAC).
  - A. Su objeto: las resoluciones y actos de trámite que no pongan fin a la vía administrativa (art. 121.1 LPAC). Las actuaciones administrativas que ponen fin a la vía administrativa: 1) Las actuaciones que ponen fin a la vía administrativa en general (art. 114.1 LPAC); y 2) El fin a la vía administrativa en la Administración General del Estado (art. 114.2 LPAC).
  - B. El órgano administrativo ante el que puede presentarse (art. 121.2 LPAC):
    - i) El órgano competente para resolver el recurso; y ii) El órgano que dictó el acto recurrido (que deberá remitirlo al órgano competente para resolver en

el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente).

- C. El órgano competente para resolver.
- a. La regla general: el superior jerárquico del órgano que dictó el acto (art. 121.1, primer inciso, LPAC).
  - b. Las especialidades para los órganos administrativos de selección de personal o que actúen con autonomía funcional: estos órganos “se considerarán dependientes del órgano al que estén adscritos o, en su defecto, del que haya nombrado al presidente de los mismos” (art. 121.1, inciso final, LPAC).
- D. El plazo de interposición (art. 122 LPAC).
- a. Si se interpone contra un acto expreso, el plazo de interposición es de un mes. Si trascurren los plazos de interposición del recurso, sin haberse interpuesto de manera efectiva, “la resolución será firme a todos los efectos” (art. 122.1, párrafo primero, LPAC).
  - b. Si se interpone contra la desestimación de una solicitud por silencio negativo, no existe un plazo limitado, pudiendo interponerse “en cualquier momento”, desde el “día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo” (art. 122.1, párrafo segundo, LPAC).
- E. El plazo de resolución es de tres meses (art. 122.2 LPAC). El valor del silencio es negativo, con la excepción prevista en el art. 24.1, párrafo tercero, de la LPAC, en la que el silencio es positivo.
- Este último precepto dispone que: “El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado”.
- F. Los posibles recursos frente a una resolución expresa del recurso de alzada o a su eventual desestimación por silencio administrativo negativo (art. 122.3 LPAC).
- a. No cabe recurso administrativo ordinario.
  - b. Podría haber un recurso extraordinario de revisión si concurriese alguna de las causas previstas en el art. 125.1 LPAC.
  - c. Cabe recurso contencioso-administrativo ante el juzgado o tribunal competente de este orden jurisdiccional.

3. El recurso potestativo de reposición (arts. 123 y 124 LPAC).
  - A. Su objeto: los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa (art. 123.1 LPAC). La matización de esta regla legal.
    - a. Los actos que ponen fin a la vía administrativa: art. 114 LPAC (remisión).
    - b. No cabe, sin embargo, contra:
      - b.1. Las resoluciones de los recursos de alzada [a pesar de que, según el art. 114.1 a) LPAC, ponen fin a la vía administrativa].
      - b.2. Las resoluciones de un recurso de reposición (art. 124.3 LPAC).
  - B. La significación del carácter potestativo del recurso de reposición. Contra los actos que agoten la vía administrativa (y sean susceptibles de impugnación mediante recurso administrativo ordinario) pueden interponerse alternativamente:
    - a. El recurso potestativo de reposición.
    - b. El recurso contencioso-administrativo ante los jueces y tribunales integrantes de este orden jurisdiccional. Ahora bien, interpuesto el recurso de reposición, el recurrente no puede acudir al contencioso-administrativo hasta que se resuelva expresamente este recurso administrativo o se entienda desestimado por silencio negativo (art. 123.2 LPAC).
  - C. El órgano ante el que debe interponerse del recurso: el mismo órgano administrativo que dictó el acto impugnado (art. 123.1 LPAC).
  - D. El órgano competente para resolver: el mismo órgano administrativo que dictó el acto impugnado (art. 123.1 LPAC).
  - E. El plazo de interposición (art. 124 LPAC).
    - a. Si se interpone contra un acto expreso, el plazo de interposición es de un mes (art. 124.1, párrafo primero, LPAC).

Nótese que el plazo para impugnar mediante un recurso de reposición un acto administrativo expreso es un mes. Trascurrido este plazo sin interponer este recurso administrativo, el interesado todavía dispondrá de otro mes para la presentación de un recurso contencioso-administrativo (art. 124.1, párrafo primero, inciso final, LPAC). Recuérdese que el plazo para la interposición de este tipo de recursos judiciales es de dos meses (art. 46.1 LJCA).
    - b. Si se interpone contra la desestimación de una solicitud por silencio negativo, no existirá un plazo límite para recurrir, puesto que frente a este tipo de supuestos puede plantearse un recurso de reposición “en cualquier momento”, desde el “día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca” el silencio (art. 124.1, párrafo segundo, LPAC).

Nótese el error conceptual del Legislador al utilizar el término “acto presunto” en el art. 124.1, párrafo segundo, LPAC. Tan sólo se genera un acto presunto en los supuestos de estimación de una solicitud por silencio administrativo positivo. No se crea un acto presunto cuando el tipo de silencio administrativo es el negativo. En este último caso, el silencio genera una simple ficción legal para permitir a los interesados el acceso a los remedios administrativos y jurisdiccionales previstos legalmente para la defensa de sus derechos e intereses legítimos.

- F. El plazo de resolución es de un mes (art. 124.2 LPAC). El valor del silencio es negativo (el art. 24.1, párrafo tercero, LPAC).
  - G. Los eventuales recursos frente a las resoluciones expresas de los recursos de reposición o a sus desestimaciones mediante silencio administrativo negativo.
    - a. No cabe ningún recurso administrativo ordinario (art. 124.3 LPAC).
    - b. Eventualmente podría haber un recurso extraordinario de revisión si concurriese alguna de las causas previstas por el art. 125.1 LPAC.
    - c. Cabe recurso contencioso-administrativo ante el juzgado o tribunal competente de este orden jurisdiccional.
4. El recurso extraordinario de revisión.
- A. Su naturaleza: constituye un recurso administrativo extraordinario, en la medida en que sólo procede en los supuestos tasados por la ley. En estos supuestos, el interesado puede acudir, en su caso, a tres posibles vías para la reparación de la irregularidad del acto administrativo (art. 125.3 LPAC):
    - a. Al referido recurso administrativo de revisión.
    - b. A la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho (art. 106 LPAC).
    - c. A la técnica de la rectificación de “los errores materiales, de hecho o aritméticos” (art. 109.2 LPAC).
  - B. Su objeto: actos firmes en vía administrativa (arts. 114 y 125.1 LPAC).
  - C. El órgano administrativo ante el que se interpone: el que dictó el acto firme (art. 125.1 LPAC).
  - D. El órgano administrativo competente para su resolución: el que dictó el acto firme (art. 125.1 LPAC).
  - E. Los cuatro supuestos en los que procede (art. 125.1 LPAC).
    - “a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
    - b) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.

- c) Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.
  - d) Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme”.
- F. Los plazos de interposición (art. 125.2 LPAC).
- a. En el primero de los supuestos: el plazo será de cuatro años, a contar desde la fecha de notificación de la resolución atacada.
  - b. En los restantes tres supuestos [esto es, en los contemplados en las letras b), c) y d) del art. 125.1 LPAC]: el plazo será de tres meses, “a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme”.
- G. El plazo de resolución: será de tres meses desde su interposición. Si no se resuelve en este plazo se produce silencio administrativo negativo, quedando expedita la vía contencioso-administrativa (arts. 126.3 LPAC y 24.1, párrafo tercero, ambos de la LPAC).
- H. Su tramitación: el informe preceptivo del Consejo de Estado u órgano equivalente autonómico (art. 22.9 de la LO 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado), salvo que se acuerde su inadmisión, que debe ser motivada (art. 126.1 LPAC).
- I. El contenido de la resolución.
- a. El pronunciamiento sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso (art. 126.1 LPAC). Se declarará la inadmisibilidad cuando: i) el recurso no se base en alguna de las causas legales previstas en el art. 125.1 LPAC; y ii) “se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales”.
  - b. La decisión sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido (art. 126.2 LPAC).
5. Otros procedimientos de impugnación.
- A. La conciliación, la mediación y el arbitraje.
- a. La cláusula habilitante: el art. 112.2 LPAC.
- Este precepto dispone: “Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado.

La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley”.

- b. Las exigencias impuestas por este precepto:
    - b.1. La exigencia de que el correspondiente mecanismo sustitutorio del recurso de alzada o de reposición esté previsto en una norma con rango de Ley.
    - b.2. El órgano resolutorio no debe estar sometido a instrucciones jerárquicas.
    - b.3. El procedimiento diseñado deberá respetar “los principios, garantías y plazos que la presente Ley [LPAC] reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo”.
    - b.4. Si sustituye al recurso de reposición, la vía impugnatoria sustitutoria debe tener también carácter alternativo.
  - c. La resoluciones de los procedimientos dictadas sobre la base del art. 112.2 LPAC ponen fin a la vía administrativa [art. 114.1 b) LPAC].
- B. Una breve referencia a las reclamaciones económico-administrativas.
- a. Su base normativa: los arts. 226 a 248 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), y los arts. 28 a 65 del Reglamento General de desarrollo de la Ley General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, aprobado por el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo (y sustancialmente modificado por el Real Decreto 1073/2017, de 29 de diciembre).
  - b. El ámbito de aplicación de las reclamaciones económico-administrativas: el tributario. En este sentido, el art. 226 LGT establece, en su redacción actualmente vigente, que:

“Podrá reclamarse en vía económico-administrativa en relación con las siguientes materias:

    - a) La aplicación de los tributos del Estado o de los recargos establecidos sobre ellos y la imposición de sanciones tributarias que realicen la Administración General del Estado y las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la misma y las Administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía.
    - b) Cualquier otra que se establezca por precepto legal del Estado expreso”.



# MATERIAL DE CONSULTA

## I. BIBLIOGRAFÍA

### 1. Tratados, manuales y obras generales de consulta

- ÁLVAREZ GARCÍA, V. y ARIAS APARICIO, F., *Lecciones de Derecho público autonómico, estatal y europeo. Conceptos fundamentales, sistema de fuentes y organización*, Tecnos, 2018.
- CANO CAMPOS, T. (coord.), *La actividad de las Administraciones Públicas*, tomo III de la obra *Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo*, Iustel, 2009.
- CANO CAMPOS, T. (coord.), *La garantía de los ciudadanos y el control de las Administraciones Públicas*, tomo IV de la obra *Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo*, Iustel, 2009.
- COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Civitas, 30ª edición, 2019.
- ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, 9ª edición, 2019.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, 4ª edición, 2018.
- GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de Derecho Administrativo*, Tecnos, 16ª edición, 2019.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas/Thomson, 18ª edición, 2017.
- MARTÍN REBOLLO, L., *Manual de las leyes administrativas*, Thomson Reuters Aranzadi, 3ª edición, 2019.
- MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, 2 tomos, Iustel, 2005.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Administrativo y sistema de fuentes*, tomo I de la obra *Lecciones y Materiales para el Estudio del Derecho Administrativo*, Iustel, 2009.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, 14 tomos, Boletín Oficial del Estado, 2015.
- MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Diccionario del Español Jurídico*, REA/CGPJ/Espasa, 2016.
- MUÑOZ MACHADO, S. (ed.), *Comentario mínimo a la Constitución española*, Crítica, 2018.
- PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo*, vol. II, *Régimen jurídico de la actividad administrativa*, Editorial Dykinson, 2019.
- PAREJO ALFONSO, L. J., *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, 9ª edición, 2018.
- REBOLLO PUIG, M. y VERA JURADO, D. (dirs.), *Derecho Administrativo*, vol. II, *Régimen jurídico básico y control de la Administración*, Tecnos, 3ª edición, 2018.
- RIVERO ORTEGA, R., *Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, 2019.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte General*, Tecnos, 15ª edición, 2019.

- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo General*, vol. II, Iustel, 5ª edición, 2018.

## 2. Bibliografía mínima sobre el acto administrativo, sobre las sanciones y sobre la responsabilidad patrimonial

- ÁLVAREZ GARCÍA, V., *El concepto de necesidad en Derecho Público*, Civitas, 1996.
- BELADIEZ ROJO, M., *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Marcial Pons, 1994.
- BELTRÁN DE FELIPE, M., *Discrecionalidad técnica y Constitución*, Tecnos, 1995.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *El acto ejecutivo*, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- BOQUERA OLIVER, J. M., *Estudios sobre el acto administrativo*, Civitas, 1982.
- BOCANEGRA SIERRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, 4ª edición, 2012.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *Los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 1982.
- GUAITA MARTORELL, A., "El concepto de acto administrativo", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 7, 1975.
- HUERGO LORA, A., *Las sanciones administrativas*, Iustel, 2007.
- LEGUINA VILLA, J., *La responsabilidad civil de la Administración Pública*, Tecnos, 2ª edición, 1983.
- MESTRE DELGADO, J. F., "La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración Pública", en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, 1991.
- MESTRE DELGADO, J. F., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos [Análisis del artículo 105 b) de la Constitución]*, Civitas, 2ª edición, 1998.
- MESTRE DELGADO, J. F., "El régimen de la autotutela ejecutiva en el ordenamiento constitucional", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 11, 2006.
- MUÑOZ MACHADO, S., *La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones Públicas (y otros estudios sobre responsabilidad)*, Civitas, 1998.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, tomo XII: *Actos administrativos y sanciones administrativas*, Boletín Oficial del Estado, 2ª edición, 2017.
- NIETO GARCÍA, A., *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, 4ª edición, 2005.
- SAINZ MORENO, F., *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Civitas, 1976.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Instituto de Estudios Administrativos, 1972.
- VELASCO CABALLERO, F., *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Tecnos, 1996.

## 3. Bibliografía mínima sobre el procedimiento administrativo tras la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

- BAÑO LEÓN, J. M<sup>a</sup>., "La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados", *Documentación Administrativa*, núm. 2, 2015.
- CAMPOS ACUÑA, M. C. (coord.), *Comentarios a la Ley 39/2015, La Ley-El Consultor*, 2017.
- GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J., *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, 2 tomos, Tirant lo Blanch, 2017.

- PALOMAR OLMEDA, A., *Procedimiento administrativo*, Aranzadi, 2ª edición, 2017.
- PAREJO ALFONSO, L. y VAQUER CABALLERÍA, M., *Estudios sobre el procedimiento administrativo*, 2 tomos, Tirant lo Blanch, 2019.
- RIVERO ORTEGA, R., CALVO SÁNCHEZ, M. D. y FERNANDO PABLO, M. (dirs.), *Instituciones de Procedimiento Administrativo Común. Novedades de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, Juruá, 2016.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., "Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y de régimen jurídico del sector público: Una primera evaluación", *Documentación Administrativa*, núm. 2, 2015.
- VV.AA., *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*, Wolters Kluwer, 2016.

## II. LA LEGISLACIÓN

Resulta de extraordinaria utilidad la página web de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: <[www.boe.es](http://www.boe.es)>. En ella, además de la consulta diaria del Boletín Oficial del Estado (BOE), son del máximo interés sus códigos legislativos en la red, así como la pestaña "Legislación". A través de esta página web se puede acceder, asimismo, a los diarios oficiales provinciales, autonómicos y de la Unión Europea.

Con independencia de estas bases de datos públicas, existen bases de datos privadas de contrastada calidad como, entre otras, las de las editoriales Iustel (<[www.iustel.com](http://www.iustel.com)>), Thomson/Reuters Aranzadi (<[www.aranzadidigital.es](http://www.aranzadidigital.es)>) o Lefebvre-El Derecho (<[www.elderecho.com](http://www.elderecho.com)>).

## III. LA JURISPRUDENCIA

La consulta de las resoluciones judiciales españolas y europeas puede efectuarse a través de las bases de datos privadas apuntadas más arriba. En todo caso, puede accederse a la jurisprudencia europea a través de la página web del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (<[www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)>); las resoluciones de nuestro Tribunal Constitucional son accesibles a través de su página web (<[www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es)>) y las sentencias de los jueces y tribunales de lo contencioso-administrativo pueden consultarse a través de la base de datos del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) del Consejo General del Poder Judicial (<[www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)>).

Téngase en cuenta, de manera complementaria, que los diferentes preceptos de nuestra Constitución están comentados, con referencia a las resoluciones más importantes de nuestro Tribunal Constitucional sobre los mismos, en la obra colectiva dirigida por CASAS BAA-MONDE, M<sup>a</sup>. E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., y publicada bajo el título *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2018. Asimismo, una selección comentada de resoluciones de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo español puede encontrarse en la obra colectiva dirigida por BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J. M. y PAREJO ALFONSO, L., *Las Sentencias fundamentales del Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa*, Iustel, Madrid, 2017.

## IV. PÁGINAS WEBS DE INTERÉS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

- Punto de Acceso General (<[administracion.gob.es](http://administracion.gob.es)>). Facilita la relación de los ciudadanos con las Administraciones públicas al ser la puerta de entrada vía internet a los servicios públicos. Está previsto por la Orden HAP/1949/2014, de 13 de octubre, por la que se

regula el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado y se crea su sede electrónica.

<<https://administracionelectronica.gob.es/ctt/pag#.XrRYepntZPY>>.

- Sede electrónica. Facilita el acceso a los servicios electrónicos de las Administraciones públicas y permite la realización de los trámites administrativos. Está previsto por la Orden HAP/1949/2014, de 13 de octubre, por la que se regula el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado y se crea su sede electrónica.

<<https://sede.administracionespublicas.gob.es/>>.

## Biografía

**Vicente Álvarez García** es Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares (Madrid) y Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Extremadura. Ha estudiado en las Universidades París-II Panthéon-Assas (Francia), París-X Nanterre (Francia), Libre de Bruselas (Bélgica), Ratisbona (Alemania) y Harvard (Estados Unidos). Ha sido Letrado del Tribunal Constitucional español.

**Flor Arias Aparicio** es Doctora en Derecho por la Universidad de Córdoba y Profesora de Derecho Administrativo en la Universidad de Extremadura. Ha sido investigadora en el Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). En la actualidad, desarrolla su actividad investigadora como miembro del Foro de Investigación en Ciencias Sociales y Jurídicas.

## Reseña

La teoría general del acto administrativo y del procedimiento seguido para su adopción constituye una materia nuclear del Derecho Administrativo. Estas *Lecciones sobre el acto administrativo y sobre el procedimiento administrativo* se unen a los cientos de trabajos académicos generales y específicos sobre esta cuestión. Esta obra está dirigida, especialmente, a los estudiantes de las distintas ramas jurídicas de la Universidad de Extremadura, así como a todas aquellas personas procedentes de otras instituciones académicas o de las diversas profesiones jurídicas que necesiten un vademécum simple para acercarse al procedimiento administrativo y a su resultado ordinario: el acto.

UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA



