

# Persevera

AL ALCANCE DE QUIEN ESTUDIA

---

BLOQUE III · DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL

Tema 3

## El procedimiento administrativo común

---

Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado

INGRESO LIBRE · EDICIÓN 2026

[perseveraoposiciones.com](http://perseveraoposiciones.com)

## AL ALCANCE DE QUIEN ESTUDIA

Estudiar una oposición ya cuesta bastante. Dinero, tiempo, esfuerzo. Lo que se ofrece habitualmente añade fricción: temarios caros y no redistribuibles, academias con horarios fijos y mensualidades que no todos pueden pagar.

Persevera publica los temarios enteros, en abierto. Lees, copias, imprimes y compartes con quien quieras.

Esta es la primera entrega. Los siguientes cuerpos los decidiremos contigo: nos cuentas qué oposición te interesa.

El temario es un producto vivo: hay erratas, hay matices que pueden afinarse, hay decisiones de redacción que pueden discutirse. Si encuentras algo que pueda mejorar, escríbenos. Lo leemos todo y publicamos las correcciones.

## ÍNDICE

---

<b>Epígrafe 1 — Las Leyes del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y del Régimen Jurídico del Sector Público</b>	<b>5</b>
1. Génesis y razón de ser de la dualidad legislativa	5
2. Cimientos constitucionales	7
3. La Ley 39/2015 LPACAP · El procedimiento <i>ad extra</i>	10
4. La Ley 40/2015 LRJSP · El régimen jurídico <i>ad intra</i>	17
5. Las técnicas de ejercicio de la competencia	23
6. Los órganos colegiados	29
7. La abstención y la recusación	33
8. Los convenios administrativos	37
9. Las relaciones interadministrativas	42
10. La actuación administrativa por medios electrónicos · Real Decreto 203/2021	50
11. Comparativa LPACAP / LRJSP	53
<b>Epígrafe 2 — Procedimiento administrativo común y su alcance: iniciación, ordenación, instrucción y terminación</b>	<b>54</b>
1. El interesado en el procedimiento	54
2. La iniciación del procedimiento	58
3. La ordenación del procedimiento (arts. 70-74)	70
4. La instrucción del procedimiento (arts. 75-83)	73
5. La terminación del procedimiento (arts. 84-95)	81
6. La tramitación simplificada (art. 96)	89
7. Los plazos del procedimiento administrativo (arts. 30-33)	92
8. La obligación de resolver y el silencio administrativo (arts. 21-25)	96

<b>Epígrafe 3 — La revisión de los actos en vía administrativa: revisión de oficio y recursos administrativos</b>	<b>104</b>
1. El sistema de control en vía administrativa: panorama	104
2. Validez e invalidez del acto administrativo: remisión	105
3. La revisión de oficio de actos y disposiciones nulos (art. 106)	106
4. La declaración de lesividad de actos anulables (art. 107)	108
5. Revocación, rectificación, suspensión, límites y competencia (arts. 108-111)	111
6. Los recursos administrativos: principios generales (arts. 112-120)	115
7. Los tres recursos administrativos: alzada, reposición y revisión extraordinaria (arts. 121-126)	125
8. Procedimientos sustitutivos del recurso administrativo (art. 112.2)	132
<b>Epígrafe 4 — El recurso contencioso-administrativo. Actividad administrativa impugnada. Las partes: capacidad, legitimación, representación y defensa</b>	<b>134</b>
1. La Jurisdicción Contencioso-Administrativa: ámbito y exclusiones	134
2. Los órganos del orden contencioso-administrativo	138
3. Las partes del proceso contencioso-administrativo	142
4. La representación y defensa: artículos 23 y 24	148
5. La actividad administrativa impugnada: artículos 25-30	149
6. Pretensiones de las partes y causas de inadmisión: artículos 31-33 y 51	154
7. Plazos para interponer el recurso: artículo 46	156
8. Sentencia y efectos: artículos 71-73	158

## TEMA 3

# Epígrafe 1 — Las Leyes del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y del Régimen Jurídico del Sector Público

---

## 1. Génesis y razón de ser de la dualidad legislativa

Durante más de dos décadas, la **Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común** (LRJAP-PAC) reguló en un único texto dos materias jurídicamente conexas pero conceptualmente distintas: el **procedimiento** que vincula a la Administración con el ciudadano (la dimensión externa, *ad extra*) y el **régimen jurídico interno** de las propias Administraciones Públicas (la dimensión interna, *ad intra*). La acumulación de las dos materias en una sola norma produjo, con el paso del tiempo, dificultades de aplicación, solapamientos y problemas de coherencia interna.

En **junio de 2013**, la **Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)** presentó al Consejo de Ministros un informe con **218 propuestas** de reforma estructural, desglosadas en cinco bloques: 11 propuestas de carácter horizontal aplicables a toda la Administración pública, 119 dirigidas a eliminar duplicidades entre el Estado y las Comunidades Autónomas y dentro del propio Estado, 41 para eliminar trabas y simplificar procedimientos, 39 para mejorar la gestión de los servicios y medios comunes y 8 para racionalizar la administración institucional. Una de las propuestas estructurales era precisamente la **separación de la Ley 30/1992 en dos normas distintas**: una para el procedimiento *ad extra* y otra para el régimen jurídico *ad intra*.

El resultado fue la aprobación simultánea, el **1 de octubre de 2015**, de dos leyes complementarias publicadas el día siguiente en el «Boletín Oficial del Estado»:

- **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas** (en adelante, LPACAP).
- **Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público** (en adelante, LRJSP).

Su entrada en vigor general se produjo el **2 de octubre de 2016**, al año de su publicación. Un grupo de previsiones de carácter electrónico se aplazó inicialmente al **2 de octubre de 2018** (DF 7.<sup>a</sup> LPACAP en su redacción originaria) y fue prorrogado sucesivamente por el art. 6 del Real Decreto-ley 11/2018, la disposición final 6 del Real Decreto-ley 27/2020 (que el Congreso derogó), la disposición final 9 del Real Decreto-ley 28/2020 y, finalmente, la disposición final 9 de la Ley 10/2021, que fija la fecha definitiva de entrada en vigor en el **2 de abril de 2021**.

### **Disposición final séptima LPACAP · Entrada en vigor**

La presente Ley entrará en vigor al año de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a partir del día 2 de abril de 2021.

### **RECUERDA**

Cuatro hitos cronológicos jalonan la reforma: Informe CORA (21/06/2013, con 218 propuestas), publicación simultánea de las dos leyes en el BOE (2/10/2015, fechadas el 1 de octubre), entrada en vigor general (2/10/2016) y entrada en vigor de las cinco previsiones electrónicas diferidas tras prórrogas sucesivas (2/04/2021): registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico y archivo único electrónico.

**MATIZ**

La Ley 30/1992 (LRJAP-PAC) la deroga la **LPACAP** (Ley 39/2015), no la LRJSP. La Ley 6/1997 (LOFAGE) y la Ley 28/2006 (Agencias estatales) las deroga la **LRJSP** (Ley 40/2015). El cruce inverso —atribuir LOFAGE a la Ley 39 o la Ley 30/1992 a la Ley 40— es la confusión más extendida sobre el régimen derogatorio de la reforma de 2015.

**MATIZ**

El preámbulo de las dos leyes articula la reforma sobre los ejes «ad extra» y «ad intra»: la **Ley 39/2015** ordena las relaciones de la Administración con el ciudadano (procedimiento, actos, recursos, iniciativa legislativa y potestad reglamentaria); la **Ley 40/2015** ordena el régimen jurídico interno (organización, principios, sector institucional, relaciones interadministrativas). Son leyes complementarias entre sí, no alternativas: ninguna deroga ni sustituye a la otra.

## 2. Cimientos constitucionales

Toda la legislación administrativa española descansa sobre la Constitución de 1978. Tres preceptos constitucionales son el fundamento directo de la reforma de 2015:

- el **artículo 103 CE**, que define los principios de actuación de la Administración;
- el **artículo 105 CE**, que reserva a la ley la regulación del procedimiento administrativo;
- el **artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE**, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común.

### Artículo 103 CE · Principios de la Administración Pública

1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentrali-

zación, descentralización y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.
3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

El art. 103.1 CE fija dos elementos esenciales del estándar constitucional administrativo: la **objetividad** del servicio a los intereses generales y el **sometimiento pleno a la ley y al Derecho**. Y enuncia cinco principios constitucionales de organización y actuación: **eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación**. La Ley 40/2015 los reitera literalmente en su art. 3.1 (con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho) y los completa con once principios adicionales (a-k).

#### RECUERDA

El art. 103.1 CE fija cinco principios constitucionales para la actuación administrativa: eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación. El art. 3.1 LRJSP los reitera y añade once principios complementarios (a-k) que vertebran el funcionamiento diario de las Administraciones. Los del art. 103 CE son preexistentes y constitucionales; los del art. 3 LRJSP, infraconstitucionales y posteriores.

#### Artículo 105 CE · Reserva de ley en materia administrativa

La ley regulará:

- a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.
- 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.
- c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

El art. 105 CE es la habilitación constitucional directa de la LPACAP. Sus tres letras amparan, respectivamente: la **participación ciudadana en la elaboración de disposiciones administrativas** (letra a, hoy plasmada en los arts. 132 y 133 LPACAP), el **derecho de acceso a los archivos y registros administrativos** (letra b, desarrollado por la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) y el **procedimiento administrativo en sentido estricto, con audiencia al interesado** (letra c, núcleo del Título IV LPACAP).

#### **Artículo 149.1.18.<sup>a</sup> CE · Título competencial estatal**

El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

18.<sup>a</sup> 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.

El art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE contiene **cinco bloques materiales** de competencia exclusiva del Estado:

1. Las **bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas** y del régimen estatutario de sus funcionarios, garantizando a los administrados un tratamiento común ante ellas.
2. El **procedimiento administrativo común**, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.
3. La **legislación sobre expropiación forzosa**.
4. La **legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas**.
5. El **sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas**.

Las Leyes 39 y 40 se aprueban precisamente al amparo de las dos primeras competencias estatales (procedimiento administrativo común y bases del régimen jurídico). Las Comunidades Autónomas pueden tener normas propias de procedimiento administrativo, pero siempre respetando el procedimiento administrativo común estatal y las bases del régimen jurídico fijadas en la LRJSP.

#### **MATIZ**

El art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE incluye junto a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas el régimen estatutario de los funcionarios. Reducir el precepto a cuatro materias y omitir el régimen estatutario es una simplificación habitual: son cinco bloques (bases AAPP y régimen estatutario, procedimiento administrativo común, expropiación forzosa, contratos y concesiones, sistema de responsabilidad).

### **3. La Ley 39/2015 LPACAP · El procedimiento *ad extra***

La Ley 39/2015 regula la relación de la Administración con el ciudadano: cómo se tramitan los procedimientos, cómo se dictan y notifican los actos administrativos, cómo se interponen recursos administrativos y bajo qué principios se ejerce la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria. Es, en la terminología del preámbulo, el derecho «ad extra»: la cara visible de la Administración para quien se relaciona con ella.

Consta de **133 artículos**, organizados en un Título Preliminar y seis Títulos numerados (I a VI), más nueve disposiciones adicionales, cinco transitorias, una derogatoria única

y siete finales. Deroga íntegramente la Ley 30/1992 (LRJAP-PAC) y la Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

### 3.1 Objeto: artículo 1 LPACAP

#### Artículo 1 LPACAP · Objeto de la Ley

1. La presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.
2. Solo 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. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.

El apartado 1 agrupa **cuatro grandes bloques materiales**: validez y eficacia de los actos administrativos · procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas · procedimientos sancionador y de responsabilidad patrimonial integrados como especialidades del común · principios de iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. El apartado 2 establece la **cláusula de reserva**: solo por ley, y cumpliendo cuatro condiciones acumulativas (eficacia, proporcionalidad, necesidad y motivación), pueden incluirse trámites adicionales o distintos. Reglamentariamente solo cabe regular especialidades técnicas (órganos competentes, plazos por razón de materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes).

**MATIZ**

El procedimiento sancionador y el procedimiento de responsabilidad patrimonial NO tienen ley propia: quedan integrados como especialidades del procedimiento administrativo común dentro de la LPACAP (Título IV). La Ley 30/1992 los regulaba mediante reglamentos separados (Real Decreto 1398/1993 sancionador y Real Decreto 429/1993 de responsabilidad); la Ley 39/2015 los absorbe íntegramente y deroga ambos reglamentos.

**3.2 Ámbito subjetivo: artículo 2 LPACAP****Artículo 2 LPACAP · Ámbito subjetivo de aplicación**

1. La presente Ley se aplica al sector público, que comprende:
  - a) La Administración General del Estado.
  - b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
  - c) Las Entidades que integran la Administración Local.
  - d) El sector público institucional.
  
2. El sector público institucional se integra por:
  - a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.
  - b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.
  - c) Las Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley.

3. 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 previstos en la letra a) del apartado 2 anterior.
4. Las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley.

La distinción capital del precepto es la que opera entre «**sector público**» (apartado 1) y «**Administraciones Públicas**» (apartado 3):

- **Sector público (art. 2.1)** es el universo más amplio: AGE + CCAA + Entidades Locales + sector público institucional con sus tres subtipos (organismos públicos y entidades de derecho público + entidades de derecho privado + Universidades públicas).
- **Administraciones Públicas (art. 2.3)** es el subconjunto plenamente sujeto a la LPACAP: AGE + CCAA + Entidades Locales + organismos públicos y entidades de derecho público de la letra a) del 2.2. Quedan **fuera** del concepto de Administración Pública las entidades de derecho privado del 2.2.b y las Universidades públicas del 2.2.c.

### **MATIZ**

«Sector público» y «Administraciones Públicas» no son sinónimos en la LPACAP. Sector público (art. 2.1) engloba los cuatro grupos del precepto, incluidas entidades de derecho privado y Universidades públicas. Administraciones Públicas (art. 2.3) es un subconjunto: AGE, CCAA, Entidades Locales y organismos públicos y entidades de derecho público (2.2.a). Muchos artículos de la Ley se aplican únicamente a las «Administraciones Públicas» en sentido estricto.

**MATIZ**

Las Universidades públicas no aplican plenamente la LPACAP: se rigen por su normativa específica y la LPACAP únicamente como supletoria (art. 2.2.c). Lo mismo ocurre con las Corporaciones de Derecho Público (art. 2.4): normativa específica primero, LPACAP supletoria. Ambos sujetos pertenecen al sector público pero no al concepto estricto de Administración Pública.

**3.3 Estructura interna: los siete Títulos de la LPACAP**

Título	Artículos	Materia
Título Preliminar	1-2	Disposiciones generales: objeto, ámbito subjetivo
Título I	3-12	De los interesados en el procedimiento
Título II	13-33	De la actividad de las Administraciones Públicas
Título III	34-52	De los actos administrativos
Título IV	53-105	De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común
Título V	106-126	De la revisión de los actos en vía administrativa
Título VI	127-133	De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones

**RECUERDA**

La LPACAP tiene siete Títulos en total: el Preliminar más los Títulos I a VI. Es habitual contar solo los numerados (I a VI = seis) y olvidar el Preliminar, donde se ubican los arts. 1 y 2 (objeto y ámbito subjetivo). Son siete.

**RECUERDA**

La LPACAP cuenta con 9 disposiciones adicionales, 5 transitorias, 1 derogatoria única y 7 finales (sumario consolidado a 06/11/2024). La LRJSP, en cambio, cuenta con 30 disposiciones adicionales, 4 transitorias, 1 derogatoria única y 18 finales (sumario consolidado a 02/08/2024). Las cifras de las dos leyes no coinciden en ningún tipo de disposición.

**3.4 Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente: artículo 14 LPACAP****Artículo 14 LPACAP · Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas**

1. 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. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.
2. 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:
  - a) Las personas jurídicas.
  - b) Las entidades sin personalidad jurídica.
  - c) 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.

d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

e) 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.

3. 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.

El art. 14 LPACAP articula tres regímenes distintos según el sujeto y el tipo de obligación:

- **Personas físicas (14.1):** libertad de elección en cualquier momento, modificable libremente. La excepción es que una ley (no un reglamento) las obligue.
- **Obligados ex lege (14.2):** cinco categorías obligadas en todo caso por la propia LPACAP a relacionarse electrónicamente. Notarios y registradores de la propiedad y mercantiles están expresamente incluidos en la letra c) por su colegiación obligatoria.
- **Obligados reglamentariamente (14.3):** las Administraciones pueden imponer la obligación electrónica a colectivos concretos de personas físicas mediante reglamento, siempre que quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios necesarios.

**MATIZ**

El empleado público del 14.2.e está obligado a relacionarse electrónicamente solo «por razón de su condición de empleado público»: para los trámites con su Administración como tal. En sus actuaciones como ciudadano particular (una solicitud de licencia urbanística para su domicilio, por ejemplo) se aplican las reglas generales del 14.1, con libertad de elección entre medios electrónicos y no electrónicos.

**MATIZ**

Los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles están expresamente incluidos como sujetos obligados a relacionarse electrónicamente (art. 14.2.c LPACAP, segunda frase). La razón es que su actividad profesional requiere colegiación obligatoria. La cláusula resulta del literal de la Ley y no necesita acreditación adicional.

#### 4. La Ley 40/2015 LRJSP · El régimen jurídico *ad intra*

La Ley 40/2015 regula el funcionamiento interno de las Administraciones Públicas: los principios que las rigen, la organización de la Administración General del Estado, el sector público institucional estatal y las relaciones entre las distintas Administraciones. Es el derecho «ad intra»: la arquitectura del aparato administrativo.

Consta de **158 artículos**, organizados en un Título Preliminar y tres Títulos numerados (I a III), más treinta disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una derogatoria única y dieciocho finales. Deroga la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) y la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

## 4.1 Objeto: artículo 1 LRJSP

### Artículo 1 LRJSP · Objeto

La presente Ley establece y regula las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades.

Tres bloques materiales: (1) bases del régimen jurídico de las AAPP; (2) principios del sistema de responsabilidad y de la potestad sancionadora; (3) organización y funcionamiento de la AGE y de su sector público institucional. Comparado con el art. 1 LPACAP, la frontera es nítida: LPACAP ordena procedimiento + actos + iniciativa normativa; LRJSP ordena bases jurídicas generales + organización del aparato.

## 4.2 Ámbito subjetivo: artículo 2 LRJSP y la diferencia con la LPACAP

### Artículo 2 LRJSP · Ámbito subjetivo

1. La presente Ley se aplica al sector público que comprende:
  - a) La Administración General del Estado.
  - b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
  - c) Las Entidades que integran la Administración Local.
  - d) El sector público institucional.
  
2. El sector público institucional se integra por:
  - a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.
  - b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de

esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.

c) Las Universidades públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley.

3. 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 previstos en la letra a) del apartado 2.

La estructura del art. 2 LRJSP es prácticamente idéntica a la del art. 2 LPACAP, salvo en una **diferencia significativa** dentro de la letra b) del apartado 2: la LRJSP añade la mención expresa a los principios del art. 3.

#### **MATIZ**

Las **entidades de derecho privado** vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas tienen un régimen distinto en cada ley. En la **LPACAP (art. 2.2.b)** quedan sujetas a las normas que específicamente se refieran a ellas y, en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas. La **LRJSP (art. 2.2.b)** añade que también deberán ajustarse «en particular a los principios previstos en el artículo 3». La diferencia obedece a que la LRJSP regula precisamente esos principios en el art. 3, mientras que la LPACAP no los recoge.

### 4.3 Los principios generales: artículo 3 LRJSP

#### Artículo 3 LRJSP · Principios generales

1. Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios:

- a) Servicio efectivo a los ciudadanos.
  - b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.
  - c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
  - d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
  - e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.
  - f) Responsabilidad por la gestión pública.
  - g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.
  - h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.
  - i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.
  - j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
  - k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.
2. Las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren 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.

3. Bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades Locales, la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.
4. Cada una de las Administraciones Públicas del artículo 2 actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.

El art. 3 LRJSP organiza los **once principios infraconstitucionales** del apartado 1 en cuatro bloques temáticos:

- **Servicio al ciudadano** (a-d): servicio efectivo, simplicidad/claridad/proximidad, participación/objetividad/transparencia y racionalización/agilidad.
- **Confianza institucional** (e-f): buena fe, confianza legítima y lealtad institucional; responsabilidad por la gestión pública.
- **Gestión y resultados** (g-j): planificación y dirección por objetivos, eficacia, economía y eficiencia.
- **Coordinación interadministrativa** (k): cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

El apartado 4 establece la **personalidad jurídica única** de cada Administración Pública: todos los órganos de la AGE, por ejemplo, actúan jurídicamente como un solo sujeto frente a terceros, con independencia de su distribución interna en Ministerios, Secretarías de Estado, Subsecretarías y Direcciones Generales.

**RECUERDA**

El art. 3.1 LRJSP enuncia once principios complementarios a los cinco del art. 103.1 CE. Los once principios se agrupan temáticamente en cuatro bloques: servicio al ciudadano (a-d), confianza institucional (e-f), gestión y resultados (g-j) y coordinación (k). El art. 3.4 fija la personalidad jurídica única de cada Administración: los órganos administrativos no son sujetos distintos sino integrantes del mismo sujeto.

**MATIZ**

La **confianza legítima** está positivizada en el art. 3.1.e LRJSP junto a la buena fe y la lealtad institucional, y no figura como tal en la CE. Protege al ciudadano frente a cambios bruscos de criterio de la Administración que hayan generado expectativas razonables y ya consumadas. Es distinto de la **buena fe** del mismo precepto, aunque ambos comparten letra: la buena fe es una regla de conducta exigible a las dos partes; la confianza legítima es una garantía que la Administración debe respetar respecto del administrado.

**4.4 Estructura interna: los cuatro Títulos de la LRJSP**

Título	Artículos	Materia
Título Preliminar	1-53	Disposiciones generales: principios, órganos administrativos, potestad sancionadora, responsabilidad patrimonial, convenios, funcionamiento electrónico
Título I	54-80	Administración General del Estado
Título II	81-139	Sector público institucional estatal
Título III	140-158	Relaciones interadministrativas

**RECUERDA**

La LRJSP tiene cuatro Títulos en total: el Preliminar (arts. 1-53, el más extenso de toda la Ley) más los Títulos I, II y III. Es habitual contar solo los numerados (I a III = tres) y olvidar el Preliminar. Son cuatro.

**MATIZ**

Los **principios de la potestad sancionadora** se regulan en el Título Preliminar de la LRJSP (arts. 25 y siguientes), no en la LPACAP. La LPACAP regula el **procedimiento sancionador** dentro de su Título IV. El reparto sustantivo/procedimental es: principios sustantivos a la LRJSP, procedimiento a la LPACAP.

## 5. Las técnicas de ejercicio de la competencia

La LRJSP establece que la **competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia**, salvo cinco mecanismos previstos por la propia Ley que permiten alterar quién ejerce la competencia o quién firma el acto:

Figura	Norma	Altera titularidad	Altera ejercicio	Publicación	Recurso autónomo
Delegación	art. 9	NO	Sí	Sí – BOE/BOCA/BOP	NO (impugnable al recurrir la resolución)
Avocación	art. 10	NO	Sí (recupera)	NO (notificación a interesados)	NO (impugnable al recurrir la resolución)
Encomienda de gestión	art. 11	NO	Sí (actividad material o técnica)	Sí – BOE/BOCA/BOP	NO
Delegación de firma	art. 12	NO	Sí (solo firma)	NO	NO

Suplencia	art. 13	NO	SÍ (vacante/ ausencia/en- fermedad/ abstención/ recusación)	NO	NO
-----------	---------	----	---	----	----

Ninguna de las cinco figuras transfiere la **titularidad** de la competencia: el órgano titular sigue siendo competente. La diferencia entre ellas está en el alcance de la alteración del ejercicio y en los requisitos formales.

### 5.1 La delegación de competencias: artículo 9 LRJSP

#### Artículo 9.2, 9.3, 9.4, 9.5 LRJSP · Materias indelegables, publicación, indicación expresa y prohibición de subdelegación

2. En ningún caso podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a:

- a) Los asuntos que se refieran a relaciones con la Jefatura del Estado, la Presidencia del Gobierno de la Nación, las Cortes Generales, las Presidencias de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
- b) La adopción de disposiciones de carácter general.
- c) La resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso.
- d) Las materias en que así se determine por norma con rango de Ley.

3. Las delegaciones de competencias y su revocación deberán publicarse en el «Boletín Oficial del Estado», en el de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano delegante, y el ámbito territorial de competencia de éste.

4. Las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante.
5. Salvo autorización expresa de una Ley, no podrán delegarse las competencias que se ejerzan por delegación.

La delegación traslada el ejercicio (no la titularidad) de una competencia de un órgano a otro, dentro de la misma o de distinta Administración, requiere aprobación previa del superior común cuando los órganos no son jerárquicamente dependientes (art. 9.1, párrafo segundo) y debe constar expresamente en cualquier resolución que se dicte por delegación. Las cuatro materias del art. 9.2 son indelegables en todo caso. La publicación en el boletín oficial correspondiente es **requisito de validez**, no mero anuncio. Y la regla del art. 9.5 prohíbe la subdelegación —delegar lo ya delegado— salvo autorización expresa de una norma con rango de Ley.

## 5.2 La avocación: artículo 10 LRJSP

### Artículo 10.2 LRJSP · Acuerdo motivado y notificación

En todo caso, la avocación se realizará mediante acuerdo motivado que deberá ser notificado a los interesados en el procedimiento, si los hubiere, con anterioridad o simultáneamente a la resolución final que se dicte.

Contra el acuerdo de avocación no cabrá recurso, aunque podrá impugnarse en el que, en su caso, se interponga contra la resolución del procedimiento.

La avocación es la operación inversa a la delegación: el **órgano superior recupera para sí** el conocimiento de uno o varios asuntos que ordinariamente o por delegación corresponderían a un órgano dependiente, cuando concurren circunstancias técnicas, económicas, sociales, jurídicas o territoriales que lo hacen conveniente (art. 10.1). Si la competencia se ejercía por delegación entre órganos no jerárquicamente dependientes, sólo podrá avocarla el órgano delegante. Requiere acuerdo motivado y notificación a los interesados antes o simultáneamente a la resolución final.

### 5.3 La encomienda de gestión: artículo 11 LRJSP

#### Artículo 11.1 y 11.3 LRJSP · Actividades material o técnica y formalización

1. La realización de actividades de carácter material o técnico de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho Público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración, siempre que entre sus competencias estén esas actividades, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

Las encomiendas de gestión no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en ésta.

3. La formalización de las encomiendas de gestión se ajustará a las siguientes reglas:

- a) Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos administrativos o Entidades de Derecho Público pertenecientes a la misma Administración deberá formalizarse en los términos que establezca su normativa propia y, en su defecto, por acuerdo expreso de los órganos o Entidades de Derecho Público intervinientes. En todo caso, el instrumento de formalización de la encomienda de gestión y su resolución deberá ser publicada, para su eficacia, en el Boletín Oficial del Estado, en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante.

- b) Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos y Entidades de Derecho Público de distintas Administraciones se formalizará mediante firma del correspondiente convenio entre ellas, que deberá ser publicado en el «Boletín Oficial del Estado», en el Boletín oficial de la Comunidad

Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante, salvo en el supuesto de la gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos o Consejos insulares, que se regirá por la legislación de Régimen Local.

La encomienda traslada únicamente la realización **material o técnica** de la actividad: no hay cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio (art. 11.2). El órgano encomendante sigue siendo el responsable de los actos jurídicos que den soporte a la actividad encomendada. Un dato relevante: cuando la encomienda se realiza entre Administraciones distintas, debe formalizarse mediante convenio (art. 11.3.b), no mero acuerdo unilateral.

#### 5.4 La delegación de firma: artículo 12 LRJSP

##### Artículo 12.1 LRJSP · Ámbito subjetivo y objetivo de la delegación de firma

Los titulares de los órganos administrativos podrán, en materias de su competencia, que ostenten, bien por atribución, bien por delegación de competencias, delegar la firma de sus resoluciones y actos administrativos en los titulares de los órganos o unidades administrativas que de ellos dependan, dentro de los límites señalados en el artículo 9.

##### Artículo 12.2 LRJSP · No alteración de la competencia y ausencia de publicación

La delegación de firma no alterará la competencia del órgano delegante y para su validez no será necesaria su publicación.

La delegación de firma es la única figura del catálogo que **no requiere publicación** y que no altera la competencia del órgano delegante. Su alcance es estrictamente formal: el delegante autoriza al delegado a firmar resoluciones y actos administrativos en su nombre, dentro de los límites del art. 9 (es decir, no puede delegarse la firma de las

materias indelegables del art. 9.2). El acto sigue considerándose dictado por el delegante. A diferencia de la subdelegación de competencias del art. 9.5 —que está prohibida salvo autorización expresa de una ley—, el art. 12.1 LRJSP admite la delegación de firma tanto sobre competencias que el órgano ostenta **por atribución** como sobre competencias que ya ejerce **por delegación**, siempre dentro de los límites del art. 9.

## 5.5 La suplencia: artículo 13 LRJSP

### Artículo 13.1 LRJSP · Supuestos y suplente por designación residual

En la forma que disponga cada Administración Pública, los titulares de los órganos administrativos podrán ser suplidos temporalmente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, así como en los casos en que haya sido declarada su abstención o recusación.

Si no se designa suplente, la competencia del órgano administrativo se ejercerá por quien designe el órgano administrativo inmediato superior de quien dependa.

La suplencia opera por **causas tasadas** (vacante, ausencia, enfermedad, abstención o recusación declarada), es **temporal**, no requiere publicación y no altera la competencia (art. 13.2). En la AGE, la designación de suplente puede hacerse por reales decretos de estructura orgánica básica de los Ministerios, por los estatutos de los organismos públicos o por el órgano competente para el nombramiento del titular (art. 13.3).

**MATIZ**

La **delegación de firma (art. 12 LRJSP)** no altera la competencia del órgano delegante y para su validez no es necesaria su publicación. El acto se considera dictado por el delegante, no por quien firma. El art. 12.1 LRJSP admite la delegación de firma sobre competencias propias **o ejercidas por delegación**, dentro de los límites del art. 9; lo prohibido por el art. 9.5 LRJSP es la **subdelegación** de competencias, no la delegación de firma. Confundir delegación de firma con delegación de competencias del art. 9 (que sí altera el ejercicio y exige publicación) es uno de los errores más recurrentes.

**MATIZ**

Las **encomiendas de gestión (art. 11 LRJSP)** no pueden tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público. Si una encomienda contiene tales prestaciones, su naturaleza y régimen jurídico se sujetan a la legislación de contratos: la calificación formal como encomienda no altera la naturaleza contractual del vínculo.

## 6. Los órganos colegiados

Son órganos colegiados los que se crean formalmente y están integrados por **tres o más personas**, a los que se atribuyen funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control (art. 20.1 LRJSP). Su régimen general (arts. 15 a 18 LRJSP) se aplica a todos los órganos colegiados de las Administraciones Públicas; el régimen específico de los órganos colegiados de la AGE (arts. 19 a 22 LRJSP) añade reglas adicionales sobre creación, presidencia, secretaría y clasificación.

## 6.1 Régimen general: arts. 15 a 18 LRJSP

### Artículo 17.2 LRJSP · Constitución válida del órgano colegiado

Para la válida constitución del órgano, a efectos de la celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos, se requerirá la asistencia, presencial o a distancia, del Presidente y Secretario o en su caso, de quienes les suplan, y la de la mitad, al menos, de sus miembros.

Cuando se trate de los órganos colegiados a que se refiere el artículo 15.2, el Presidente podrá considerar válidamente constituido el órgano, a efectos de celebración de sesión, si asisten los representantes de las Administraciones Públicas y de las organizaciones representativas de intereses sociales miembros del órgano a los que se haya atribuido la condición de portavoces.

Cuando estuvieran reunidos, de manera presencial o a distancia, el Secretario y todos los miembros del órgano colegiado, o en su caso las personas que les suplan, éstos podrán constituirse válidamente como órgano colegiado para la celebración de sesiones, deliberaciones y adopción de acuerdos sin necesidad de convocatoria previa cuando así lo decidan todos sus miembros.

### Artículo 17.3 y 17.4 LRJSP · Convocatoria electrónica y orden del día

3. Los órganos colegiados podrán establecer el régimen propio de convocatorias, si éste no está previsto por sus normas de funcionamiento. Tal régimen podrá prever una segunda convocatoria y especificar para ésta el número de miembros necesarios para constituir válidamente el órgano.

Salvo que no resulte posible, las convocatorias serán remitidas a los miembros del órgano colegiado a través de medios electrónicos, haciendo constar en la misma el orden del día junto con la documentación necesaria para su deliberación cuando sea posible, las condiciones en las que se va a celebrar la

sesión, el sistema de conexión y, en su caso, los lugares en que estén disponibles los medios técnicos necesarios para asistir y participar en la reunión.

4. No podrá ser objeto de deliberación o acuerdo ningún asunto que no figure incluido en el orden del día, salvo que asistan todos los miembros del órgano colegiado y sea declarada la urgencia del asunto por el voto favorable de la mayoría.

### Artículo 17.5 LRJSP · Adopción de acuerdos

Los acuerdos serán adoptados por mayoría de votos. Cuando se asista a distancia, los acuerdos se entenderán adoptados en el lugar donde tenga la sede el órgano colegiado y, en su defecto, donde esté ubicada la presidencia.

Los acuerdos del órgano colegiado se adoptan **por mayoría de votos** (la simple, salvo que la norma del órgano fije una mayoría cualificada). Quienes voten en contra o se abstengan quedan exentos de la responsabilidad que pueda derivarse del acuerdo (art. 17.6). El Secretario tiene voz y voto cuando es miembro del órgano (puede serlo o no), y solo voz cuando no lo es (art. 16.1 y 19.4.a). Le corresponde, entre otras funciones, velar por la legalidad formal y material de las actuaciones, certificar acuerdos, efectuar las convocatorias por orden del Presidente y redactar las actas (art. 16.2 + 19.4).

#### RECUERDA

Constitución válida del órgano colegiado (art. 17.2 LRJSP): Presidente + Secretario + al menos la mitad de los miembros. Hay una excepción universal: cuando todos los miembros con el Secretario están reunidos y todos así lo deciden, pueden constituirse sin convocatoria previa. Las convocatorias ordinarias se remiten por medios electrónicos salvo que no sea posible, con el orden del día y la documentación necesaria.

**MATIZ**

El Secretario del órgano colegiado puede ser **miembro del órgano** (en cuyo caso tiene voz y voto, art. 19.4.a LRJSP) o **persona al servicio de la Administración no miembro** (en cuyo caso tiene voz pero no voto). Las funciones materiales son idénticas en ambos casos: legalidad formal y material, certificaciones, convocatorias y actas. Lo que cambia es solo el derecho de voto en las deliberaciones.

**6.2 Régimen específico AGE: arts. 19 a 22 LRJSP**

El art. 19 LRJSP detalla las funciones del Presidente (representación, convocatoria, dirección de los debates, voto dirimente para deshacer empates, visado de actas y certificaciones) y del Secretario (asistir con voz y voto si es miembro o solo voz si no, convocar las sesiones por orden del Presidente, recibir comunicaciones, redactar y autorizar las actas, expedir certificaciones). Los miembros tienen derecho a recibir la convocatoria con al menos **dos días de antelación**, a participar en los debates, a votar y formular voto particular y a obtener la información necesaria.

El art. 20 LRJSP exige que la **norma de creación** del órgano colegiado de la AGE fije sus fines u objetivos, su integración o dependencia jerárquica, la composición y los criterios de designación, las funciones que se le atribuyan y la dotación de créditos necesarios. El art. 21 los clasifica en **interministeriales** (miembros de distintos Ministerios) y **ministeriales** (miembros de un solo Ministerio). Y el art. 22 fija el rango normativo exigible para su creación cuando ejerzan competencias decisorias, propuesta o emisión de informes preceptivos, o seguimiento o control: **Real Decreto** para los interministeriales presididos por rango superior a Director general, **Orden ministerial conjunta** para los demás interministeriales y **Orden ministerial** para los ministeriales. Sus acuerdos solo pueden tener efectos directos frente a terceros si fueron creados por norma específica con publicación en el BOE.

## MATIZ

En la AGE, los órganos colegiados con **competencias decisorias, propuesta o emisión de informe preceptivo, o seguimiento o control** (art. 22.1 LRJSP) requieren norma de creación específica con publicación en el BOE: Real Decreto si son interministeriales con Presidente de rango superior al de Director general, Orden ministerial conjunta para los restantes interministeriales y Orden ministerial para los ministeriales (art. 22.2). Los grupos de trabajo internos sin esas competencias se crean por Acuerdo del Consejo de Ministros o por los Ministerios sin necesidad de Real Decreto.

## 7. La abstención y la recusación

La imparcialidad de la actuación administrativa se garantiza por dos vías paralelas: la **abstención** (iniciativa propia de la autoridad o personal afectado, art. 23 LRJSP) y la **recusación** (iniciativa del interesado en el procedimiento, art. 24 LRJSP).

### 7.1 La abstención: artículo 23 LRJSP

#### Artículo 23 LRJSP · Abstención

1. Las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas en el apartado siguiente se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente.
2. Son motivos de abstención los siguientes:
  - a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.

- b) Tener un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable y el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.
  - c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.
  - d) Haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.
  - e) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.
3. Los órganos jerárquicamente superiores a quien se encuentre en alguna de las circunstancias señaladas en el punto anterior podrán ordenarle que se abstengan de toda intervención en el expediente.
  4. La actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurren motivos de abstención no implicará, necesariamente, y en todo caso, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.
  5. La no abstención en los casos en que concorra alguna de esas circunstancias dará lugar a la responsabilidad que proceda.

El art. 23.2 LRJSP enumera **cinco letras** de motivos (a-e), no nueve motivos sueltos: las situaciones afines se agrupan en cada letra para evitar enumeraciones reiteradas. La letra a) reúne tres supuestos próximos al interés (interés personal directo, condición de administrador de entidad interesada y litigio pendiente con un interesado); la b) cubre los

vínculos matrimoniales, de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad y la convivencia profesional; la c) cierra el círculo con la amistad íntima o enemistad manifiesta; la d) recoge la intervención previa como perito o testigo en el mismo procedimiento; y la e) extiende la abstención a la relación de servicio o a los servicios profesionales prestados al interesado en los dos últimos años.

#### **MATIZ**

El art. 23.2 LRJSP enumera **cinco motivos** de abstención (letras a-e), no nueve. Cada letra agrupa varios supuestos afines: la letra a reúne interés personal, administración de entidad y litigio pendiente; la b reúne matrimonio, parentesco hasta 4.º consanguinidad y 2.º afinidad y convivencia profesional. Contar nueve es desglosar lo que la Ley deliberadamente agrupa, y duplica la cuenta que el BOE establece como cinco.

#### **MATIZ**

La actuación de quien debió abstenerse y no lo hizo **no implica necesariamente la invalidez** del acto en cuyo procedimiento intervino (art. 23.4 LRJSP). Sí da lugar a la responsabilidad disciplinaria que corresponda (art. 23.5 LRJSP, en relación con el art. 7 RD 33/1986 que la tipifica como falta grave).

## **7.2 La recusación: artículo 24 LRJSP**

### **Artículo 24 LRJSP · Recusación**

1. En los casos previstos en el artículo anterior, podrá promoverse recusación por los interesados en cualquier momento de la tramitación del procedimiento.
2. La recusación se planteará por escrito en el que se expresará la causa o causas en que se funda.

3. En el día siguiente el recusado manifestará a su inmediato superior si se da o no en él la causa alegada. En el primer caso, si el superior aprecia la concurrencia de la causa de recusación, acordará su sustitución acto seguido.
4. Si el recusado niega la causa de recusación, el superior resolverá en el plazo de tres días, previos los informes y comprobaciones que considere oportunos.
5. Contra las resoluciones adoptadas en esta materia no cabrá recurso, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso que proceda contra el acto que ponga fin al procedimiento.

La recusación es la **versión activa** de la abstención: la inicia el interesado por escrito, en cualquier momento de la tramitación, expresando la causa. El recusado manifiesta al día siguiente si concurre o no. Si se admite, sustitución acto seguido. Si se niega, el superior resuelve en plazo de **tres días**, previos informes y comprobaciones. Contra esa resolución no cabe recurso autónomo: el interesado puede alegarla al recurrir el acto que ponga fin al procedimiento.

#### RECUERDA

La recusación está entre los supuestos de **suspensión obligatoria** del cómputo del plazo máximo para resolver (art. 22.2.c LPACAP): el plazo se suspende desde que se plantea la recusación hasta que el superior la resuelve. Es un cierre lógico del sistema: la garantía de imparcialidad no puede convertirse en herramienta de retraso ni perjudicar el derecho del interesado a obtener resolución en plazo.

## 8. Los convenios administrativos

Los convenios son acuerdos con efectos jurídicos adoptados entre Administraciones Públicas, organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y Universidades públicas, entre sí o con sujetos de derecho privado, para un fin común. Se regulan en el **Capítulo VI del Título Preliminar de la LRJSP, arts. 47 a 53.**

### 8.1 Definición y tipos: artículo 47 LRJSP

#### Artículo 47 LRJSP · Definición y tipos de convenios

1. Son convenios los 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.

No tienen la consideración de convenios, los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles.

Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.

2. Los convenios que suscriban las Administraciones Públicas, los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, deberán corresponder a alguno de los siguientes tipos:
  - a) Convenios interadministrativos firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de

derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas.

Quedan excluidos los convenios interadministrativos suscritos entre dos o más Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que se regirán en cuanto a sus supuestos, requisitos y términos por lo previsto en sus respectivos Estatutos de autonomía.

b) Convenios intradministrativos firmados entre organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de una misma Administración Pública.

c) Convenios firmados entre una Administración Pública u organismo o entidad de derecho público y un sujeto de Derecho privado.

d) Convenios no constitutivos ni de Tratado internacional, ni de Acuerdo internacional administrativo, ni de Acuerdo internacional no normativo, firmados entre las Administraciones Públicas y los órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional, que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes.

### **MATIZ**

Los **Protocolos Generales de Actuación** no son convenios (art. 47.1, párrafo segundo, LRJSP). Son meras declaraciones de intención sin compromisos jurídicos concretos y exigibles. No producen efectos jurídicos vinculantes ni se inscriben en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación. Atribuirles la misma eficacia que a un convenio es uno de los errores más extendidos en esta materia.

## 8.2 Requisitos de validez y eficacia: artículo 48 LRJSP

El art. 48 LRJSP establece que la suscripción de convenios debe **mejorar la eficiencia de la gestión pública**, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios, contribuir a actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria. Los convenios con compromisos financieros deben ser sostenibles, las aportaciones no pueden superar los gastos de ejecución y, cuando instrumenten una subvención, deben respetar la Ley 38/2003. En la AGE, los firma el titular del Departamento Ministerial o el Presidente o Director del organismo o entidad correspondiente.

### Artículo 48.8 LRJSP · Perfeccionamiento, eficacia y publicación

Los convenios se perfeccionan por la prestación del consentimiento de las partes.

Los convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes resultarán eficaces una vez inscritos, en el plazo de 5 días hábiles desde su formalización, en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal, al que se refiere la disposición adicional séptima. Asimismo, serán publicados en el plazo de 10 días hábiles desde su formalización en el «Boletín Oficial del Estado», sin perjuicio de su publicación facultativa en el boletín oficial de la comunidad autónoma o de la provincia que corresponda a la otra administración firmante.

## 8.3 Contenido mínimo: artículo 49 LRJSP

El art. 49 LRJSP enumera el **contenido obligatorio** de los convenios interadministrativos: sujetos suscriptores y capacidad jurídica · competencia que fundamenta la actuación · objeto y actuaciones a realizar por cada parte · obligaciones y compromisos económicos con su distribución temporal e imputación presupuestaria · consecuencias del incumplimiento e indemnización en su caso · mecanismos de seguimiento, vigilancia y control · régimen de modificación · plazo de vigencia.

## Artículo 49.h LRJSP · Plazo de vigencia y prórroga

h) Plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:

1.º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.

2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción.

En el caso de convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, esta prórroga deberá ser comunicada al Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación al que se refiere la disposición adicional séptima.

### 8.4 Trámites preceptivos: artículo 50 LRJSP

Los convenios suscritos por la AGE o sus organismos requieren acompañar **memoria justificativa** sobre necesidad, oportunidad, impacto económico, carácter no contractual y cumplimiento de la LRJSP. Además: informe del servicio jurídico (en plazo máximo de siete días hábiles), cualquier informe preceptivo que establezca la normativa aplicable, **autorización previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública** y, en convenios con CCAA o EELL, informe del **Ministerio de Política Territorial**. Los convenios interadministrativos suscritos con CCAA se remiten al Senado por el Ministerio de Política Territorial.

### 8.5 Extinción: artículo 51 LRJSP

#### Artículo 51 LRJSP · Extinción de los convenios

1. Los convenios se extinguen por el cumplimiento de las actuaciones que constituyen su objeto o por incurrir en causa de resolución.

## 2. Son causas de resolución:

- a) El transcurso del plazo de vigencia del convenio sin haberse acordado la prórroga del mismo.
- b) El acuerdo unánime de todos los firmantes.
- c) El incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por parte de alguno de los firmantes.

En este caso, cualquiera de las partes podrá notificar a la parte incumplidora un requerimiento para que cumpla en un determinado plazo con las obligaciones o compromisos que se consideran incumplidos. Este requerimiento será comunicado al responsable del mecanismo de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y a las demás partes firmantes.

Si trascurrido el plazo indicado en el requerimiento persistiera el incumplimiento, la parte que lo dirigió notificará a las partes firmantes la concurrencia de la causa de resolución y se entenderá resuelto el convenio. La resolución del convenio por esta causa podrá conllevar la indemnización de los perjuicios causados si así se hubiera previsto.

- d) Por decisión judicial declaratoria de la nulidad del convenio.
- e) Por cualquier otra causa distinta de las anteriores prevista en el convenio o en otras leyes.

## 8.6 Remisión al Tribunal de Cuentas: artículo 53 LRJSP

### Artículo 53.1 LRJSP · Remisión obligatoria

Dentro de los tres meses siguientes a la suscripción de cualquier convenio cuyos compromisos económicos asumidos superen los 600.000 euros, estos deberán remitirse electrónicamente al Tribunal de Cuentas u órgano externo de fiscalización de la Comunidad Autónoma, según corresponda.

**RECUERDA**

Cifras críticas del régimen de convenios: **5 días hábiles** para la inscripción del convenio AGE en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación (REOICO) desde su formalización, condición de eficacia (art. 48.8). **10 días hábiles** desde la formalización para la publicación en el BOE. **4 años** de duración máxima ordinaria del convenio, prorrogable unánimemente por **otros 4 años adicionales** (art. 49.h). **600.000 euros** como umbral para la remisión al Tribunal de Cuentas dentro de los **3 meses** siguientes a la suscripción (art. 53).

## 9. Las relaciones interadministrativas

El **Título III de la LRJSP (arts. 140-158)** regula cómo se relacionan entre sí las distintas Administraciones Públicas. La columna vertebral del Título es la distinción entre tres conceptos jurídicamente distintos: **colaboración** (deber general), **cooperación** (voluntaria) y **coordinación** (obligatoria por mandato legal).

### 9.1 Principios y deber de colaboración: arts. 140 y 141 LRJSP

#### Artículo 140 LRJSP · Principios de las relaciones interadministrativas

1. Las diferentes Administraciones Públicas actúan y se relacionan con otras Administraciones y entidades u organismos vinculados o dependientes de éstas de acuerdo con los siguientes principios:
  - a) Lealtad institucional.
  - b) Adecuación al orden de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y en la normativa del régimen local.

- c) Colaboración, entendido como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes.
  - d) Cooperación, cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.
  - e) Coordinación, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.
  - f) Eficiencia en la gestión de los recursos públicos, compartiendo el uso de recursos comunes, salvo que no resulte posible o se justifique en términos de su mejor aprovechamiento.
  - g) Responsabilidad de cada Administración Pública en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos.
  - h) Garantía e igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones.
  - i) Solidaridad interterritorial de acuerdo con la Constitución.
2. En lo no previsto en el presente Título, las relaciones entre la Administración General del Estado o las Administraciones de las Comunidades Autónomas con las Entidades que integran la Administración Local se regirán por la legislación básica en materia de régimen local.

### **Artículo 141 LRJSP · Deber de colaboración entre las Administraciones Públicas**

1. Las Administraciones Públicas deberán:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
- b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de forma integral a la información relativa a una materia.
- d) Prestar, en el ámbito propio, la asistencia que las otras Administraciones pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias.
- e) Cumplir con las obligaciones concretas derivadas del deber de colaboración y las restantes que se establezcan normativamente.

2. La asistencia y colaboración requerida sólo podrá negarse cuando el organismo público o la entidad del que se solicita no esté facultado para prestarla de acuerdo con lo previsto en su normativa específica, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones o cuando la información solicitada tenga carácter confidencial o reservado. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante.

3. La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las de las Entidades Locales deberán colaborar y auxiliarse para la ejecución de sus actos que hayan de realizarse o tengan efectos fuera de sus respectivos ámbitos territoriales. Los posibles costes que pueda generar el deber de colaboración podrán ser repercutidos cuando así se acuerde.

**MATIZ**

**Colaboración ≠ cooperación.** La **colaboración** (art. 140.1.c LRJSP) es un **deber general** de toda Administración Pública: facilitar información, prestar asistencia, respetar competencias ajenas. Solo puede negarse por causas tasadas (art. 141.2). La **cooperación** (art. 140.1.d LRJSP) es **voluntaria**: se asumen compromisos específicos para una acción común, mediante acuerdo expreso de las partes.

**9.2 Cooperación voluntaria y técnicas: arts. 143 y 144 LRJSP**

La cooperación se materializa en **acuerdos de órganos de cooperación o convenios** (art. 143.2 LRJSP). Las técnicas posibles son la participación en órganos de cooperación o consultivos, la participación en organismos o entidades dependientes de otras Administraciones, la prestación de medios materiales o económicos, la cooperación en aplicación coordinada de normativa, los informes no preceptivos y las actuaciones en materia patrimonial (art. 144 LRJSP). Cada Administración mantiene un **registro electrónico** actualizado de los órganos de cooperación en los que participa y de los convenios suscritos.

**9.3 Órganos de cooperación: arts. 145 a 154 LRJSP****Artículo 145.3 LRJSP · Inscripción registral**

Los órganos de cooperación entre distintas Administraciones Públicas en los que participe la Administración General del Estado, deberán inscribirse en el Registro estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación para que resulte válida su sesión constitutiva.

**Artículo 146.1 LRJSP · Conferencia de Presidentes**

La Conferencia de Presidentes es un órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno de la Nación y los respectivos Gobiernos de las Comunidades Autónomas y está formada por el Presidente del Gobierno, que la preside,

y por los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

### Artículo 147.1 LRJSP · Conferencias Sectoriales

La Conferencia Sectorial es un órgano de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado, que reúne, como Presidente, al miembro del Gobierno que, en representación de la Administración General del Estado, resulte competente por razón de la materia, y a los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Las Conferencias Sectoriales pueden ejercer funciones consultivas, decisorias o de coordinación (art. 148.1). Se convocan al menos una vez al año por iniciativa del Ministro-Presidente o cuando lo solicite **al menos la tercera parte de sus miembros** (art. 149.1). Las decisiones revisten dos formas con efectos jurídicos distintos:

### Artículo 151.2 LRJSP · Acuerdo y Recomendación

2. Las decisiones que adopte la Conferencia Sectorial podrán revestir la forma de:

a) Acuerdo: supone un compromiso de actuación en el ejercicio de las respectivas competencias. Son de obligado cumplimiento y directamente exigibles de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, salvo para quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad. El acuerdo será certificado en acta.

Cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias

del ámbito material respectivo, el Acuerdo que se adopte en la Conferencia Sectorial, y en el que se incluirán los votos particulares que se hayan formulado, será de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas integrantes de la Conferencia Sectorial, con independencia del sentido de su voto, siendo exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio. El acuerdo será certificado en acta.

[...]

b) Recomendación: tiene como finalidad expresar la opinión de la Conferencia Sectorial sobre un asunto que se somete a su consulta. Los miembros de la Conferencia Sectorial se comprometen a orientar su actuación en esa materia de conformidad con lo previsto en la Recomendación salvo quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirla con posterioridad. Si algún miembro se aparta de la Recomendación, deberá motivarlo e incorporar dicha justificación en el correspondiente expediente.

### **MATIZ**

Los **Acuerdos** de las Conferencias Sectoriales son de obligado cumplimiento y directamente exigibles ante la JCA, salvo para quienes hayan votado en contra mientras no los suscriban después. La **excepción** está cuando la AGE ejerce funciones de coordinación reconocidas constitucionalmente: en ese caso, el Acuerdo es obligatorio para todas las Administraciones integrantes con independencia del sentido del voto. La regla del «vinculan salvo a quien votó en contra» queda desplazada por la coordinación.

### **Artículo 153.1 y 153.4 LRJSP · Comisiones Bilaterales de Cooperación**

1. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación son órganos de cooperación de composición bilateral que reúnen, por un número igual de represen-

tantes, a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o representantes de la Ciudad de Ceuta o de la Ciudad de Melilla.

[...]

4. Las decisiones adoptadas por las Comisiones Bilaterales de Cooperación revestirán la forma de Acuerdos y serán de obligado cumplimiento, cuando así se prevea expresamente, para las dos Administraciones que lo suscriban y en ese caso serán exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio. El acuerdo será certificado en acta.

#### **Artículo 154.2 LRJSP · Comisiones Territoriales de Coordinación**

Las decisiones adoptadas por las Comisiones Territoriales de Cooperación revestirán la forma de Acuerdos, que serán certificados en acta y serán de obligado cumplimiento para las Administraciones que lo suscriban y exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio.

**MATIZ**

Cuatro órganos de cooperación con perfil distinto: **Conferencia de Presidentes** (art. 146, multilateral, ámbito general, Presidente del Gobierno + Presidentes de CCAA y ciudades de Ceuta y Melilla), **Conferencias Sectoriales** (art. 147, multilateral, ámbito sectorial, Ministro + consejeros), **Comisiones Bilaterales de Cooperación** (art. 153, bilateral, ámbito general, AGE + una CCAA) y **Comisiones Territoriales de Coordinación** (art. 154, multilateral, ámbito general, territorios coincidentes o limítrofes). Atribuir composición bilateral a la Conferencia de Presidentes o ámbito sectorial a las Comisiones Bilaterales son confusiones recurrentes.

**9.4 Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad: artículo 156 LRJSP****Artículo 156 LRJSP · Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad**

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.

**RECUERDA**

El Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) y el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) son los dos instrumentos transversales que articulan las relaciones electrónicas entre Administraciones (art. 156 LRJSP). El ENI cubre la capacidad de los sistemas para compartir datos y formatos; el ENS regula la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos. Ambos son normas técnicas con desarrollo reglamentario propio.

## 10. La actuación administrativa por medios electrónicos · Real Decreto 203/2021

La transformación digital del sector público, ya prevista como principio rector en las Leyes 39 y 40, se desarrolla reglamentariamente por el **Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos** (BOE-A-2021-5032). El Real Decreto contiene un artículo único de aprobación; el articulado sustantivo (arts. 1 a 65) pertenece al **Reglamento anejo**.

### Artículo 1 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 203/2021 · Objeto y ámbito de aplicación

1. Este Reglamento tiene por objeto el desarrollo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en lo referido a la actuación y el funcionamiento electrónico del sector público.
2. El ámbito subjetivo de aplicación es el establecido en el artículo 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y el artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

El Reglamento desarrolla **ambas leyes** simultáneamente, no solo la Ley 39, y su ámbito subjetivo es por remisión al de los respectivos arts. 2 LPACAP y 2 LRJSP, sin crear un ámbito propio.

### **Artículo 2 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 203/2021 · Principios generales**

El sector público deberá respetar los siguientes principios en sus actuaciones y relaciones electrónicas:

- a) Los principios de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las tecnologías y sistemas de comunicaciones electrónicas, para garantizar tanto la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas necesarias para relacionarse con las Administraciones Públicas por parte de las personas interesadas y por el propio sector público, como la libertad para desarrollar e implantar los avances tecnológicos en un ámbito de libre mercado. A estos efectos, el sector público utilizará estándares abiertos, así como, en su caso y de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado. Las herramientas y dispositivos que deban utilizarse para la comunicación por medios electrónicos, así como sus características técnicas, serán no discriminatorios, estarán disponibles de forma general y serán compatibles con los productos informáticos de uso general.
- b) El principio de accesibilidad, entendido como el conjunto de principios y técnicas que se deben respetar al diseñar, construir, mantener y actualizar los servicios electrónicos para garantizar la igualdad y la no discriminación en el acceso de las personas usuarias, en particular de las personas con discapacidad y de las personas mayores.
- c) El principio de facilidad de uso, que determina que el diseño de los servicios electrónicos esté centrado en las personas usuarias, de forma que se minimice el grado de conocimiento necesario para el uso del servicio.

- d) El principio de interoperabilidad, entendido como la capacidad de los sistemas de información y, por ende, de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información entre ellos.
- e) El principio de proporcionalidad, en cuya virtud sólo se exigirán las garantías y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones electrónicos.
- f) El principio de personalización y proactividad, entendido como la capacidad de las Administraciones Públicas para que, partiendo del conocimiento adquirido del usuario final del servicio, proporcione servicios precumplimentados y se anticipe a las posibles necesidades de los mismos.

Los seis principios del art. 2 del Reglamento ordenan la actuación electrónica del sector público en una secuencia que va de lo más técnico (neutralidad tecnológica e interoperabilidad) a lo más orientado al ciudadano (accesibilidad, facilidad de uso, proporcionalidad, personalización y proactividad). El último —**personalización y proactividad** (letra f)— recoge un giro relevante: la Administración deja de limitarse a responder a las solicitudes y se anticipa a las necesidades del ciudadano sobre la base del conocimiento ya adquirido del usuario.

#### **MATIZ**

El RD 203/2021 desarrolla **ambas** leyes (la 39/2015 y la 40/2015), no solo la Ley 39 (art. 1.1 del Reglamento). El ámbito subjetivo se establece por remisión a los arts. 2 LPACAP y 2 LRJSP (art. 1.2): no crea un ámbito propio. Atribuir el desarrollo solo a la Ley 39 o presumir un ámbito subjetivo distinto del de las leyes desarrolladas son errores comunes.

## 11. Comparativa LPACAP / LRJSP

Aspecto	Ley 39/2015 (LPACAP)	Ley 40/2015 (LRJSP)
Objeto	Procedimiento administrativo común + actos + iniciativa legislativa y potestad reglamentaria	Bases régimen jurídico AAPP + principios responsabilidad y potestad sancionadora + organización AGE
Lógica	«Ad extra»: Administración → ciudadano	«Ad intra»: organización y relaciones internas de las AAPP
Artículos	133	158
Estructura	7 Títulos (Preliminar + I a VI)	4 Títulos (Preliminar + I, II, III)
Disposiciones adicionales	9	30
Disposiciones transitorias	5	4
Disposiciones derogatorias	1	1
Disposiciones finales	7	18
Deroga	Ley 30/1992 (LRJAP-PAC) + Ley 11/2007 (acceso electrónico)	Ley 6/1997 (LOFAGE) + Ley 28/2006 (Agencias estatales)
Potestad sancionadora	Procedimiento sancionador (Título IV)	Principios de la potestad sancionadora (Título Preliminar)
Cooperación interadministrativa	No regula directamente	Título III: cooperación voluntaria + coordinación obligatoria + colaboración como deber
Ámbito subjetivo art. 2.2.b	Entidades de derecho privado: solo cuando la ley las cite + cuando ejerzan potestades administrativas	Igual + añade «en particular a los principios previstos en el artículo 3»

## TEMA 3

## Epígrafe 2 — Procedimiento administrativo común y su alcance: iniciación, ordenación, instrucción y terminación

El **Título IV de la LPACAP (arts. 53-105)** regula el procedimiento administrativo común y sus fases. Cuatro son las fases que articulan el iter procedimental: **iniciación** (arts. 54-69), **ordenación** (arts. 70-74), **instrucción** (arts. 75-83) y **terminación** (arts. 84-95). A ellas se añade la **tramitación simplificada** (art. 96), modalidad abreviada del procedimiento ordinario.

El alcance del epígrafe incluye también los preceptos transversales que condicionan las cuatro fases: el **interesado** (art. 4, Título I), los **plazos** (arts. 30-33, Título II) y la **obligación de resolver y silencio administrativo** (arts. 21-25, Título II). La **notificación** (arts. 40-46) se examina en el Tema 2 BIII junto a la motivación y eficacia del acto administrativo. La **ejecución forzosa** (arts. 97-105) se examina en el Tema 2 BIII junto a la eficacia del acto.

### 1. El interesado en el procedimiento

Antes de adentrarse en las fases procesales hay que identificar quién puede intervenir en el procedimiento. La condición de interesado abre puertas durante todo el iter: quién puede alegar, quién recibe notificaciones, quién puede recurrir.

#### Artículo 4 LPACAP · Concepto de interesado

1. 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.
  - 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.
2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.
  3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.

El art. 4 LPACAP distingue **tres categorías** de interesado: (a) el **promotor**, que inicia el procedimiento como titular de derechos o intereses legítimos; (b) el **afectado pasivo**, que sin haberlo iniciado tiene derechos que pueden resultar afectados por la resolución (su condición es objetiva: no necesita personarse para que la Administración deba notificarle); (c) el **personado**, cuyos intereses legítimos pueden resultar afectados y que se persona antes de que recaiga resolución definitiva. El apartado 3 regula la **sucesión** del interesado: si la condición deriva de una relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucede en cualquier momento del procedimiento.

#### **MATIZ**

La **denuncia no confiere por sí sola la condición de interesado** (art. 62.5 LPACAP), aunque el denunciante haya sufrido un perjuicio personal. Tampoco la **comparecencia en el trámite de información pública** del art. 83 otorga la condición de interesado por sí misma; quien comparezca en información pública tiene únicamente derecho a obtener una respuesta razonada de la Administración a sus alegaciones.

**Artículo 53 LPACAP · Derechos del interesado en el procedimiento administrativo**

1. Además del resto de derechos previstos en esta Ley, los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos:

a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.

Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.

b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.

c) A no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. En caso de que, excepcionalmente, deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste.

d) 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.

e) A formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.

f) 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.

g) A actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

h) A cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2.

i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

2. Además de los derechos previstos en el apartado anterior, en el caso de procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora, los presuntos responsables tendrán los siguientes derechos:

a) 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.

b) A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

El art. 53.1 enumera los **derechos generales** de cualquier interesado en cualquier procedimiento. La letra **d** consagra el principio de **no aportación de documentos** que ya estén en poder de cualquier Administración. La letra **e** fija el límite temporal de las alegaciones ordinarias: hasta el trámite de audiencia. El apartado 2 añade dos garantías específicas

para el procedimiento sancionador: notificación detallada de la imputación (letra a) y presunción de no responsabilidad (letra b), reflejo administrativo de la presunción de inocencia.

### RECUERDA

Las alegaciones ordinarias del art. 53.1.e LPACAP se pueden formular **en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia**. Después de la audiencia ya no caben alegaciones ordinarias, sólo el ejercicio de los recursos administrativos contra la resolución que ponga fin al procedimiento.

## 2. La iniciación del procedimiento

El procedimiento puede nacer **de oficio** —cuando la Administración decide actuar por su propia iniciativa, por orden superior, por petición razonada de otros órganos o por denuncia— o **a solicitud del interesado** —cuando un ciudadano lo pone en marcha mediante solicitud, declaración responsable o comunicación—. La forma de iniciación condiciona qué formas de terminación anormal son posibles, quién puede ser interesado y qué sentido tendrá el silencio administrativo.

### 2.1 La iniciación de oficio (arts. 58-62)

#### Artículo 58 LPACAP · Iniciación de oficio

Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.

Vía	Norma	Quién la promueve	¿Vincula al órgano que inicia?
Propia iniciativa	art. 59	Órgano competente para iniciar	– (es el propio órgano)

Orden superior	art. 60	Un órgano administrativo superior jerárquico	SÍ (es una orden)
Petición razonada	art. 61	Otro órgano sin competencia para iniciar	NO – pero debe comunicar los motivos si no inicia
Denuncia	art. 62	Cualquier persona	NO – y no confiere condición de interesado

### Artículo 61.2 LPACAP · La petición razonada no vincula

La petición no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento, si bien deberá comunicar al órgano que la hubiera formulado los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación.

### Artículo 62 LPACAP · Inicio del procedimiento por denuncia

1. 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.
2. 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.
3. 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 denunciantes la decisión de si se ha iniciado o no el procedimiento.

4. 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.

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.

En ambos casos será necesario que el denunciante cese en la participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia.

5. La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento.

El art. 62.4 LPACAP regula el **régimen del denunciante copartícipe** (institución conocida como «delación premiada» en otras ramas). Hay dos modalidades:

- **Exención total** del pago de la multa o de otra sanción no pecuniaria: requiere ser el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción + que en ese momento no existan elementos suficientes + reparar el perjuicio causado.
- **Reducción del importe:** cuando no se cumplan todas las condiciones anteriores pero el denunciante aporte elementos de prueba con valor añadido significativo respecto de los disponibles.

En ambas modalidades es **necesario** que el denunciante cese en la infracción y no haya destruido elementos de prueba.

### **MATIZ**

La denuncia (art. 62.5 LPACAP) **no confiere la condición de interesado** por sí sola. La condición la otorga el art. 4 LPACAP: ser titular de derechos o intereses legítimos afectados. Una denuncia anónima o sin más interés que el interés general no abre las puertas del procedimiento al denunciante.

## **2.2 Especialidades del procedimiento sancionador (arts. 63-64)**

### **Artículo 63 LPACAP · Especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora**

1. Los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos.

Se considerará que un órgano es competente para iniciar el procedimiento cuando así lo determinen las normas reguladoras del mismo.

2. En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el oportuno procedimiento.

3. 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.

El art. 63 LPACAP fija dos garantías estructurales del procedimiento sancionador: **iniciación siempre de oficio** (nunca a instancia del particular, ni siquiera del denunciante) y **separación entre fase instructora y sancionadora**, encomendadas a órganos distintos.

La separación es garantía de imparcialidad: quien instruye no decide, quien decide no ha instruido.

### **Artículo 64.2 LPACAP · Contenido del acuerdo de iniciación sancionador**

2. El acuerdo de iniciación deberá contener al menos:

- a) Identificación de la persona o personas presuntamente responsables.
- b) Los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción.
- c) Identificación del instructor y, en su caso, Secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos.
- d) Órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en el artículo 85.
- e) Medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante el mismo de conformidad con el artículo 56.
- f) Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.

**RECUERDA**

El acuerdo de iniciación sancionador del art. 64.2 LPACAP contiene seis elementos mínimos: identificación del responsable, hechos y posible calificación, instructor con régimen de recusación, órgano resolutorio con norma habilitante y mención al reconocimiento voluntario, medidas provisionales y derecho a alegaciones con la advertencia de que el acuerdo puede ser propuesta de resolución cuando se pronuncie sobre la responsabilidad imputada.

**2.3 Las medidas provisionales (art. 56)****Artículo 56 LPACAP · Medidas provisionales**

1. Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad.
2. Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.

En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

4. 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.
5. Las medidas provisionales podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción.

En todo caso, se extinguirán cuando surta efectos la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente.

El catálogo del art. 56.3 LPACAP enumera **nueve tipos** de medidas provisionales (a-i, conforme a la Ley 1/2000 LEC): suspensión temporal de actividades, prestación de fianzas, retirada o intervención de bienes productivos, embargo preventivo, depósito o inmovilización de cosa mueble, intervención y depósito de ingresos por actividad ilícita, consignación o constitución de depósito, retención de ingresos a cuenta y otras medidas previstas por leyes especiales.

#### **MATIZ**

La **competencia** para adoptar medidas provisionales **cambia según el momento**: **antes de iniciar** el procedimiento corresponde al órgano competente para **iniciar o instruir** (art. 56.2); **una vez iniciado**, corresponde al órgano competente para **resolver** (art. 56.1). Las medidas previas a la iniciación deben confirmarse en el acuerdo de iniciación dentro de los **quince días** siguientes a su adopción y quedan sin efecto si no se inicia el procedimiento en plazo o si el acuerdo no se pronuncia expresamente sobre ellas.

## 2.4 Acumulación (art. 57)

### Artículo 57 LPACAP · Acumulación

El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento.

Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno.

La acumulación procede cuando dos o más procedimientos guardan **identidad sustancial o íntima conexión** y los tramita y resuelve el mismo órgano. El acuerdo de acumulación es **inimpugnable autónomamente**: contra él no cabe recurso, sin perjuicio de la impugnación de la resolución final.

## 2.5 La iniciación a solicitud del interesado: arts. 66, 67 y 68

### Artículo 66.1 LPACAP · Contenido de la solicitud

Las solicitudes que se formulen deberán contener:

- a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.
- b) Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.
- c) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
- d) Lugar y fecha.

- e) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
- f) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación.

El art. 67.1 LPACAP añade un plazo crítico para los **procedimientos de responsabilidad patrimonial**: el derecho a reclamar prescribe **al año** de producido el hecho lesivo o de manifestarse su efecto. En caso de daños físicos o psíquicos, desde la curación o determinación del alcance de las secuelas. En caso de anulación de un acto o disposición, desde la notificación de la resolución o sentencia firme.

#### **Artículo 68 LPACAP · Subsanación y mejora de la solicitud**

1. Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21.
2. Siempre que no se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, este plazo podrá ser ampliado prudencialmente, hasta cinco días, a petición del interesado o a iniciativa del órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales.
3. En los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla. De ello se levantará acta sucinta, que se incorporará al procedimiento.

4. Si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación.

#### **MATIZ**

El plazo de subsanación del art. 68.1 LPACAP es de **diez días**. Puede ampliarse **hasta cinco días** adicionales a petición del interesado o de oficio, cuando la aportación de documentos presente dificultades especiales (art. 68.2). La ampliación **no procede** en procedimientos selectivos ni de concurrencia competitiva: en estos el plazo de diez días es improrrogable. Y los obligados a relacionarse electrónicamente que presenten solicitud en papel deben subsanar electrónicamente; la fecha que cuenta a efectos de presentación es la de la subsanación electrónica, no la del papel.

## **2.6 Declaración responsable y comunicación (art. 69)**

### **Artículo 69 LPACAP · Declaración responsable y comunicación**

1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable 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.

Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. 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.

2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación aquel 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.
3. 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, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.

4. La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la 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, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.

5. Las Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación, fácilmente accesibles a los interesados.
6. Únicamente será exigible, bien una declaración responsable, bien una comunicación para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio, sin que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente.

#### **MATIZ**

El art. 69 LPACAP tiene **seis apartados**, no ocho. La regla «una u otra, nunca ambas» (declaración responsable o comunicación, no las dos a la vez) se ubica en el **apartado 6**, no en un hipotético apartado 8. La diferencia conceptual entre ambas: la declaración responsable es una manifestación bajo responsabilidad de que se cumplen los requisitos; la comunicación es una mera puesta en conocimiento de datos. Las dos permiten iniciar la actividad desde el día de su presentación (art. 69.3).

### 3. La ordenación del procedimiento (arts. 70-74)

Iniciado el procedimiento, hay que organizarlo: formar el expediente, impulsar los trámites, concentrarlos cuando sea posible y resolver las incidencias del camino. La ordenación se rige por los principios de **celeridad** y **simplificación administrativa**.

#### Artículo 70 LPACAP · Expediente administrativo

1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.
2. Los expedientes tendrán formato electrónico y 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.
3. Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.
4. No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes,

comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

### **MATIZ**

Del expediente administrativo (art. 70.4 LPACAP) **NO** forman parte: notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos, juicios de valor. **SÍ** forman parte los **informes preceptivos y facultativos** solicitados **antes** de la resolución que ponga fin al procedimiento. La excepción incluye los facultativos, no solo los preceptivos: cualquier informe motivado que se haya pedido de forma reglada se incorpora al expediente.

### **Artículo 71 LPACAP · Impulso**

1. 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.
2. En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia.

El incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria del infractor y, en su caso, será causa de remoción del puesto de trabajo.

3. Las personas designadas como órgano instructor o, en su caso, los titulares de las unidades administrativas que tengan atribuida tal función serán responsables directos de la tramitación del procedimiento y, en especial, del cumplimiento de los plazos establecidos.

#### **Artículo 72 LPACAP · Concentración de trámites**

1. De acuerdo con el principio de simplificación administrativa, se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.
2. Al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, deberá consignarse en la comunicación cursada el plazo legal establecido al efecto.

#### **Artículo 73 LPACAP · Cumplimiento de trámites**

1. Los trámites que deban ser cumplimentados por los interesados deberán realizarse en el plazo de diez días a partir del siguiente al de la notificación del correspondiente acto, salvo en el caso de que en la norma correspondiente se fije plazo distinto.
2. En cualquier momento del procedimiento, cuando la Administración considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, lo pondrá en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo.
3. 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.

**MATIZ**

El **decaimiento en el derecho al trámite** del art. 73.3 LPACAP **no es automático** ni definitivo: aunque haya transcurrido el plazo de diez días, la actuación del interesado **producirá sus efectos legales** si se produjera antes o dentro del mismo día en que se le notifica la resolución de decaimiento. La Administración no puede oponer la preclusión a una actuación tardía hasta que la resolución de decaimiento se notifique efectivamente.

**Artículo 74 LPACAP · Cuestiones incidentales**

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, salvo la recusación.

**MATIZ**

Ningún incidente suspende el curso del procedimiento administrativo, ni siquiera la alegación de **nulidad de actuaciones** (art. 74 LPACAP). La **única excepción** es la **recusación** del art. 24 LRJSP, que sí suspende desde su planteamiento hasta que la resuelve el superior jerárquico del recusado, en relación con el art. 22.2.c LPACAP.

## 4. La instrucción del procedimiento (arts. 75-83)

La instrucción reúne los datos, pruebas e informes que el órgano necesita para resolver con conocimiento de causa. Su principio rector es la **contradicción**: los interesados tienen derecho a saber qué hay en el expediente y a argumentar en cualquier momento anterior al trámite de audiencia.

### Artículo 75 LPACAP · Actos de instrucción

1. 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, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

[...]

4. En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento.

### Artículo 76 LPACAP · Alegaciones

1. Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio.

Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

2. En todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

## 4.1 La prueba (arts. 77 y 78)

### Artículo 77 LPACAP · Medios y período de prueba

1. Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
  2. Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. Asimismo, cuando lo considere necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días.
  3. El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.
- 3 bis. Cuando el interesado alegue discriminación y aporte indicios fundados sobre su existencia, corresponderá a la persona a quien se impute la situación discriminatoria la aportación de una justificación objetiva y razonable, suficientemente probada, de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad.
- [...]
4. 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.

5. 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.
6. 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.
7. 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.

#### RECUERDA

Plazos del período de prueba (art. 77.2 LPACAP): el **ordinario** lo acuerda el instructor de oficio y dura entre **diez y treinta días**. El **extraordinario** dura **hasta diez días adicionales** y solo puede abrirse a **petición del interesado**, no de oficio. El rechazo motivado de prueba (77.3) cabe únicamente cuando sea manifiestamente improcedente o innecesaria. La inversión de la carga probatoria del 77.3 bis opera específicamente cuando se aleguen discriminación con indicios fundados.

#### MATIZ

En procedimientos sancionadores, los **hechos declarados probados por sentencias judiciales penales firmes vinculan a la Administración** (art. 77.4 LPACAP). Es la regla de la cosa juzgada penal proyectada sobre el procedimiento administrativo: lo que un juez penal declara probado en sentencia firme no puede contradecirlo la Administración en su procedimiento sancionador.

## 4.2 Los informes (arts. 79-81)

### Artículo 80 LPACAP · Emisión de informes

1. Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.
2. Los informes serán emitidos a través de medios electrónicos y de acuerdo con los requisitos que señala el artículo 26 en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor.
3. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22.
4. Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera emitido, se podrán proseguir las actuaciones.

El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.

Los informes administrativos se mueven en dos dimensiones independientes: la **obligatoriedad** (preceptivo/facultativo) y la **vinculación** (vinculante/no vinculante). La regla general del art. 80.1 LPACAP es **facultativos y no vinculantes**, salvo que una disposición expresa establezca lo contrario. El plazo ordinario de emisión es de **diez días** (art. 80.2). La consecuencia de la inactividad cambia según el tipo de informe: si era facultativo, el procedimiento prosigue; si era preceptivo, el plazo máximo para resolver puede suspenderse hasta **un máximo de tres meses** (art. 22.1.d LPACAP, al que se remite el 80.3).

## Artículo 81.2 LPACAP · Dictamen Consejo de Estado en responsabilidad patrimonial

Cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, será preceptivo solicitar dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

A estos efectos, el órgano instructor, en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de audiencia, remitirá al órgano competente para solicitar el dictamen una propuesta de resolución, que se ajustará a lo previsto en el artículo 91, o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento.

El dictamen se emitirá en el plazo de dos meses y 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.

### RECUERDA

Umbral del dictamen del Consejo de Estado (o consultivo autonómico) en responsabilidad patrimonial: **indemnizaciones  $\geq$  50.000 €** (art. 81.2 LPACAP) o cuando lo determine la LO 3/1980. El instructor remite la propuesta de resolución dentro de los **diez días** siguientes al fin del trámite de audiencia, y el dictamen se emite en **dos meses**. El dictamen se pronuncia sobre la relación de causalidad, la valoración del daño y la cuantía y modo de indemnización.

### 4.3 El trámite de audiencia (art. 82)

#### Artículo 82 LPACAP · Trámite de audiencia

1. Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

La audiencia a los interesados 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.

2. Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.
3. Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite.
4. Se podrá prescindir del trámite de audiencia 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.
5. En los procedimientos de responsabilidad patrimonial a los que se refiere el artículo 32.9 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, será necesario en todo caso dar audiencia al contratista, notificándole cuantas actuaciones se realicen en el procedimiento, al efecto de que se persone en el mismo, exponga lo que a su derecho convenga y proponga cuantos medios de prueba estime necesarios.

**MATIZ**

La **audiencia es anterior** a la solicitud del informe del órgano de asesoramiento jurídico y al dictamen del Consejo de Estado, no posterior (art. 82.1 LPACAP, párrafo segundo). El orden secuencial cuando concurren todos esos trámites es: **audiencia → informe jurídico → dictamen Consejo de Estado → propuesta de resolución → resolución**. La audiencia abre, no cierra, esa serie.

**Artículo 83 LPACAP · Información pública**

1. El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública.
2. A tal efecto, se publicará un anuncio en el Diario oficial correspondiente a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el expediente, o la parte del mismo que se acuerde.

El anuncio señalará el lugar de exhibición, debiendo estar en todo caso a disposición de las personas que lo soliciten a través de medios electrónicos en la sede electrónica correspondiente, y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.

3. La incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento.

La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

## 5. La terminación del procedimiento (arts. 84-95)

El procedimiento puede cerrarse por la vía normal —la resolución— o por vías anormales cuando algo interrumpe su curso ordinario.

### Artículo 84 LPACAP · Terminación

1. Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y la declaración de caducidad.
2. También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso.

Forma de terminación	Carácter	Norma	Procedimiento aplicable
Resolución	Normal	art. 88	Todos
Terminación convencional	Especial	art. 86	Todos (en materia transaccionable)
Desistimiento de la Administración	Anormal	art. 93	Iniciados de oficio
Desistimiento del interesado	Anormal	art. 94	A solicitud del interesado
Renuncia al derecho	Anormal	art. 94	A solicitud (si no está prohibida)
Caducidad por inactividad del interesado	Anormal	art. 95	A solicitud del interesado
Caducidad sancionadora o de gravamen	Anormal	art. 25.1.b	De oficio (sancionadores y de intervención desfavorables)
Imposibilidad material sobrevenida	Anormal	art. 84.2	Todos

## 5.1 La resolución (arts. 87-88)

### Artículo 87 LPACAP · Actuaciones complementarias

Antes de dictar resolución, el órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de las actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento. No tendrán la consideración de actuaciones complementarias los informes que preceden inmediatamente a la resolución final del procedimiento.

El acuerdo de realización de actuaciones complementarias se notificará a los interesados, concediéndoseles un plazo de siete días para formular las alegaciones que tengan por pertinentes tras la finalización de las mismas. Las actuaciones complementarias deberán practicarse en un plazo no superior a quince días. El plazo para resolver el procedimiento quedará suspendido hasta la terminación de las actuaciones complementarias.

### Artículo 88 LPACAP · Contenido de la resolución

1. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.

Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto a aquéllos por un plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba.

2. En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

3. Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 35. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.
4. Sin perjuicio de la forma y lugar señalados por el interesado para la práctica de las notificaciones, la resolución del procedimiento se dictará electrónicamente y garantizará la identidad del órgano competente, así como la autenticidad e integridad del documento que se formalice mediante el empleo de alguno de los instrumentos previstos en esta Ley.
5. En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá acordarse la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución.
6. La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma.
7. Cuando la competencia para instruir y resolver un procedimiento no recaiga en un mismo órgano, será necesario que el instructor eleve al órgano competente para resolver una propuesta de resolución.

**MATIZ**

El art. 88.5 LPACAP consagra la **prohibición de non liquet**: la Administración nunca puede abstenerse de resolver alegando silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales. Sí cabe acordar la **inadmisión** de solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición del art. 29 CE. Inadmisión motivada ≠ silencio sustantivo.

**RECUERDA**

La resolución a solicitud del interesado debe ser **congruente con las peticiones formuladas** y **no puede agravar la situación inicial** del solicitante (art. 88.2 LPACAP, prohibición de la *reformatio in peius*). Sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento si los hechos lo justifican.

## 5.2 Especialidades sancionadoras (arts. 85, 89, 90)

### Artículo 85 LPACAP · Terminación en los procedimientos sancionadores

1. Iniciado un procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda.
2. Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará 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.

3. En ambos casos, cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. Las citadas reducciones, deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

#### RECUERDA

El art. 85 LPACAP contempla **dos vías de terminación anticipada** del procedimiento sancionador con sanción pecuniaria: el **reconocimiento voluntario de responsabilidad** (apartado 1) y el **pago voluntario** anterior a la resolución (apartado 2). En ambos casos, cuando la sanción es solo pecuniaria, se aplican **reducciones de al menos el 20 %** que son **acumulables entre sí**. La efectividad está condicionada al **desistimiento o renuncia** de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

### 5.3 Especialidades en responsabilidad patrimonial

El art. 91 LPACAP exige que la resolución en responsabilidad patrimonial se pronuncie sobre la existencia o no de la **relación de causalidad** entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida, y en su caso sobre la **valoración del daño**, la **cuantía** y el **modo de indemnización**, conforme al art. 34 LRJSP. Si transcurridos **seis meses** desde el inicio del procedimiento no recae resolución expresa ni acuerdo, el silencio se entiende **desestimatorio** (art. 91.3, regla particular que se conecta con el art. 24.1 LPACAP que ya fija el silencio negativo en responsabilidad patrimonial).

## 5.4 Terminación convencional (art. 86)

### Artículo 86.1 LPACAP · Terminación convencional

Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.

La terminación convencional opera como **vía especial**: se admite cuando la materia es susceptible de transacción y el acuerdo no es contrario al ordenamiento. Los acuerdos no pueden alterar las competencias atribuidas a los órganos administrativos ni las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios (art. 86.4). Cuando el procedimiento sea de responsabilidad patrimonial, el acuerdo debe fijar la cuantía y modo de indemnización conforme al art. 34 LRJSP.

## 5.5 Desistimiento y renuncia (arts. 93-94)

### Artículo 93 LPACAP · Desistimiento por la Administración

En los procedimientos iniciados de oficio, la Administración podrá desistir, motivadamente, en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes.

### Artículo 94 LPACAP · Desistimiento y renuncia por los interesados

1. Todo interesado podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el ordenamiento jurídico, renunciar a sus derechos.

2. Si el escrito de iniciación se hubiera formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquellos que la hubiesen formulado.
3. Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse por cualquier medio que permita su constancia, siempre que incorpore las firmas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable.
4. La Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento salvo que, habiéndose personado en el mismo terceros interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento o renuncia.
5. Si la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el procedimiento.

### **MATIZ**

**Desistimiento** ≠ **renuncia**. El **desistimiento** abandona el procedimiento concreto pero **conserva el derecho material**: el interesado puede ejercerlo de nuevo en otro procedimiento si no ha prescrito. La **renuncia** extingue el derecho material: no puede volver a ejercerse en lo sucesivo (y solo cabe cuando el ordenamiento no la prohíbe). Además, el desistimiento puede provenir de la **Administración** en procedimientos de oficio (art. 93); la renuncia, solo del **interesado**.

## 5.6 Caducidad por inactividad del interesado (art. 95)

### Artículo 95 LPACAP · Requisitos y efectos de la caducidad

1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del procedimiento. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándosele al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes.
2. No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite.
3. 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.

En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, 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.

4. Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento.

**MATIZ**

**Caducidad ≠ prescripción** (art. 95.3 LPACAP). La caducidad no produce por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración. Pero el procedimiento caducado **no interrumpe** el plazo de prescripción: el tiempo dedicado al procedimiento caducado se computa como si no hubiera existido a efectos prescriptivos. Doble efecto diferenciado: archivo del procedimiento concreto + no interrupción de la prescripción.

**RECUERDA**

La caducidad por inactividad del interesado del art. 95 LPACAP **solo aplica a procedimientos iniciados a solicitud del interesado**. La caducidad de procedimientos iniciados de oficio, en cambio, se regula en el **art. 25.1.b LPACAP** y solo procede cuando se trate de procedimientos en que la Administración ejercite **potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen**. La renuncia (art. 94), por su parte, solo opera a instancia de parte.

## 6. La tramitación simplificada (art. 96)

### Artículo 96 LPACAP · Tramitación simplificada del procedimiento administrativo común

1. Cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen, las Administraciones Públicas podrán acordar, de oficio o a solicitud del interesado, la tramitación simplificada del procedimiento.

En cualquier momento del procedimiento anterior a su resolución, el órgano competente para su tramitación podrá acordar continuar con arreglo a la tramitación ordinaria.

2. Cuando la Administración acuerde de oficio la tramitación simplificada del procedimiento deberá notificarlo a los interesados. Si alguno de ellos manifestara su oposición expresa, la Administración deberá seguir la tramitación ordinaria.
3. Los interesados podrán solicitar la tramitación simplificada del procedimiento. Si el órgano competente para la tramitación aprecia que no concurre alguna de las razones previstas en el apartado 1, podrá desestimar dicha solicitud, en el plazo de cinco días desde su presentación, sin que exista posibilidad de recurso por parte del interesado. Transcurrido el mencionado plazo de cinco días se entenderá desestimada la solicitud.
4. 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.
5. En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora, se podrá adoptar la tramitación simplificada del procedimiento 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, sin que quepa la oposición expresa por parte del interesado prevista en el apartado 2.

6. Salvo que reste menos para su tramitación ordinaria, los procedimientos administrativos tramitados de manera simplificada deberán ser resueltos en treinta días, a contar desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento, y constarán únicamente de los siguientes trámites:

- a) Inicio del procedimiento de oficio o a solicitud del interesado.
- b) Subsanación de la solicitud presentada, en su caso.
- c) Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días.
- d) Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado.
- e) Informe del servicio jurídico, cuando éste sea preceptivo.
- f) Informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando éste sea preceptivo.
- g) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos en que sea preceptivo. [...]
- h) Resolución.

7. En el caso que un procedimiento exigiera la realización de un trámite no previsto en el apartado anterior, deberá ser tramitado de manera ordinaria.

Característica	Tramitación simplificada (art. 96 LPACAP)	Tramitación de urgencia (art. 33 LPACAP)
Qué se reduce	Los <b>trámites</b> del procedimiento	Los <b>plazos</b> del procedimiento
Plazo de resolución	30 días desde el acuerdo de simplificación	La mitad del ordinario
Excepción de reducción de plazos	–	Plazos de presentación de solicitudes y recursos no se reducen

Oposición del interesado	Sí (salvo sancionadores por infracciones leves, art. 96.5)	No procede oposición
Recurso contra el acuerdo	No cabe recurso	No cabe recurso
Iniciativa	De oficio o a solicitud del interesado	De oficio o a petición del interesado
Razón habilitante	Interés público o falta de complejidad	Razones de interés público

### MATIZ

**Tramitación simplificada ≠ tramitación de urgencia.** La **simplificada (art. 96)** recorta **trámites**: el procedimiento se reduce a 8 trámites tasados (a-h) y se resuelve en 30 días. La **urgente (art. 33)** recorta **plazos**: los plazos ordinarios se reducen a la mitad, salvo los de presentación de solicitudes y recursos que no se reducen. La oposición del interesado solo es relevante en la simplificada, y no cabe en sancionadores por infracciones leves (art. 96.5).

## 7. Los plazos del procedimiento administrativo (arts. 30-33)

Los plazos articulan temporalmente el procedimiento. Su cómputo y régimen están en el Título II de la LPACAP, pero condicionan transversalmente las cuatro fases.

### Artículo 30 LPACAP · Cómputo de plazos

1. Salvo que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea se disponga otro cómputo, cuando los plazos se señalen por horas, se entiende que éstas son hábiles. Son hábiles todas las horas del día que formen parte de un día hábil.

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 publi-

cación del acto de que se trate y no podrán tener una duración superior a veinticuatro horas, en cuyo caso se expresarán en días.

2. Siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos.

Cuando los plazos se hayan señalado por días naturales por declararlo así una ley o por el Derecho de la Unión Europea, se hará constar esta circunstancia en las correspondientes notificaciones.

3. 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.
4. Si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán 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.

El plazo concluirá el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes.

5. Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente.

6. 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.

### RECUERDA

Reglas del cómputo de plazos (art. 30 LPACAP): días **hábiles** excluyen sábados, domingos y festivos; meses y años se cuentan **de fecha a fecha** el plazo arranca al **día siguiente** de la notificación; si el vencimiento cae en inhábil, se **prorroga al primer hábil** y si un día es hábil para un sujeto e inhábil para otro, se considera **inhábil en todo caso** (art. 30.6).

### Artículo 31 LPACAP · Cómputo de plazos en los registros

2. El registro electrónico de cada Administración u Organismo se regirá a efectos de cómputo de los plazos, por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso, que deberá contar con las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad y figurar de modo accesible y visible.

El funcionamiento del registro electrónico se regirá por las siguientes reglas:

- a) Permitirá la presentación de documentos todos los días del año durante las veinticuatro horas.
- b) A los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles, y en lo que se refiere al cumplimiento de plazos por los interesados, 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.

Los documentos se considerarán presentados por el orden de hora efectiva en el que lo fueron en el día inhábil. Los documentos presentados en el día inhábil se reputarán anteriores, según el mismo orden, a los que lo fueran el primer día hábil posterior.

c) 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. En todo caso, la fecha y hora efectiva de inicio del cómputo de plazos deberá ser comunicada a quien presentó el documento.

### **MATIZ**

El registro electrónico está abierto **24/7/365** (art. 31.2.a LPACAP). Pero a efectos de cómputo de plazos por días hábiles, la **presentación en día inhábil del interesado** se entiende realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente (31.2.b). Para la **Administración**, en cambio, el cómputo se inicia desde la fecha y hora efectivas de presentación (31.2.c). Es decir: el día inhábil corre para la Administración pero no «adelanta» plazos al interesado.

### **Artículo 32 LPACAP · Ampliación**

1. La Administración, salvo precepto en contrario, podrá conceder 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. El acuerdo de ampliación deberá ser notificado a los interesados.
2. La ampliación de los plazos por el tiempo máximo permitido se aplicará en todo caso a los procedimientos tramitados por las misiones diplomáticas y oficinas consulares, así como a aquellos que, sustanciándose en el

interior, exijan cumplimentar algún trámite en el extranjero o en los que intervengan interesados residentes fuera de España.

3. Tanto la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación deberán producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate. En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido. 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.

### Artículo 33 LPACAP · Tramitación de urgencia

1. Cuando razones de interés público lo aconsejen, se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado, la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos.
2. No cabrá recurso alguno contra el acuerdo que declare la aplicación de la tramitación de urgencia al procedimiento, sin perjuicio del procedente contra la resolución que ponga fin al procedimiento.

## 8. La obligación de resolver y el silencio administrativo (arts. 21-25)

### Artículo 21 LPACAP · Obligación de resolver

1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

Se exceptúan de la obligación a que se refiere el párrafo primero, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración.

2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.

Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea.

3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

- a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.
- b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación.

**RECUERDA**

El plazo máximo del procedimiento (art. 21 LPACAP) es el que fije su norma reguladora, **con tope de seis meses** salvo que una **norma con rango de Ley** o el **Derecho de la UE** establezca uno mayor. **Cuando la norma no fija plazo, el supletorio es de tres meses** (art. 21.3). El cómputo se inicia: en procedimientos de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación; a solicitud, desde la entrada de la solicitud en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente.

**Suspensión del plazo máximo para resolver (art. 22 LPACAP)**

El art. 22.1 LPACAP enumera **siete supuestos potestativos de suspensión** del plazo máximo: subsanación o aportación de documentos por el interesado, pronunciamiento previo de un órgano de la Unión Europea, procedimiento UE no finalizado que condicione la resolución, **informes preceptivos** (con tope máximo de tres meses, art. 22.1.d), pruebas técnicas o análisis contradictorios, negociaciones con vistas a pacto o convenio del art. 86 y pronunciamiento previo de un órgano jurisdiccional. El art. 22.2 fija **tres supuestos obligatorios** de suspensión: requerimiento entre Administraciones para anular un acto ilegal, actuaciones complementarias del art. 87 y **recusación** del art. 24 LRJSP.

**Artículo 23 LPACAP · Ampliación del plazo máximo para resolver y notificar**

1. Excepcionalmente, cuando se hayan agotado los medios personales y materiales disponibles a los que se refiere el apartado 5 del artículo 21, el órgano competente para resolver, a propuesta, en su caso, del órgano instructor o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, podrá acordar de manera motivada la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación, no pudiendo ser éste superior al establecido para la tramitación del procedimiento.
2. Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno.

## Artículo 24 LPACAP · Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado

1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.

El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

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.

2. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. 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.
3. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen:
  - a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.
  - b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.
4. Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya expedido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido. Este certificado se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento. Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá pedirlo en cualquier momento, computándose el plazo indicado anteriormente desde el día siguiente a aquél en que la petición tuviese entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para resolver.

**RECUERDA**

En los procedimientos a solicitud del interesado, **la regla general es el silencio positivo**. Las **seis materias** con silencio negativo del art. 24.1 LPACAP son: ejercicio del derecho de petición (art. 29 CE), transferencia al solicitante o terceros de facultades relativas a dominio público o servicio público, actividades que puedan dañar el medio ambiente, responsabilidad patrimonial, impugnación de actos y disposiciones y revisión de oficio iniciada a solicitud del interesado.

**MATIZ**

El silencio positivo NO ampara lo ilegal. La **resolución expresa posterior a un silencio positivo** sólo puede ser **confirmatoria** del mismo (art. 24.3.a LPACAP). En cambio, la **resolución expresa posterior a un silencio negativo** puede dictarse en cualquier sentido, sin vinculación alguna al sentido del silencio (24.3.b). Excepción significativa: la **alzada contra la desestimación por silencio** se entiende **estimada** si el órgano tampoco resuelve en plazo (silencio positivo de segundo grado), salvo que la materia esté entre las seis del listado del 24.1 párrafo segundo.

**Artículo 25 LPACAP · Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio**

1. En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:
  - a) En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas

favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95.

2. En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución.

#### **MATIZ**

La caducidad del art. 25.1.b LPACAP **no es solo de procedimientos sancionadores**. Cubre los procedimientos en que la Administración ejercite **potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen**: una orden de demolición urbanística, una revocación de licencia o un procedimiento de revisión de oficio iniciado de oficio cuya resolución sería gravosa para el ciudadano caducan exactamente igual que un sancionador. Reducir la caducidad del 25.1.b a los sancionadores deja fuera la mitad del precepto.

**RECUERDA**

Cuadro de cierre por silencio (arts. 24-25 LPACAP). En procedimientos **a solicitud del interesado**: regla general silencio positivo + seis materias con silencio negativo + alzada contra silencio negativo = silencio positivo. En procedimientos **de oficio**: si producen efectos favorables, los interesados comparecidos pueden entender **desestimadas** sus pretensiones; si son sancionadores o de intervención de gravamen, **caducidad** con archivo. La caducidad por inactividad del interesado del art. 95 es figura distinta, exclusiva de procedimientos a solicitud.

## TEMA 3

## Epígrafe 3 — La revisión de los actos en vía administrativa: revisión de oficio y recursos administrativos

El **Título V de la LPACAP (arts. 106-126)** regula los mecanismos de depuración de los actos administrativos en sede administrativa, sin necesidad de acudir a los Tribunales. Dos grandes vías articulan ese control: la **revisión de oficio** (Capítulo I, arts. 106-111), donde la Administración actúa por iniciativa propia o a solicitud del interesado para eliminar actos nulos o anulables; y los **recursos administrativos** (Capítulo II, arts. 112-126), donde es el ciudadano quien impugna el acto ante la Administración antes de acudir, en su caso, a la jurisdicción contencioso-administrativa.

### 1. El sistema de control en vía administrativa: panorama

Los actos administrativos se presumen válidos desde la fecha en que se dictan y producen efectos desde ese momento (art. 39.1 LPACAP, desarrollado en el Tema 2 BIII junto al régimen general de los efectos del acto). Pero la presunción no equivale a legalidad real: los actos pueden estar viciados, y el ordenamiento articula tres grandes cauces para depurar esos vicios.

Cauce	Quién actúa	Mecanismo	Norma
Vía administrativa de oficio	La propia Administración	Revisión de oficio, lesividad, revocación, rectificación	Arts. 106-111 LPACAP
Vía administrativa a instancia	El ciudadano dentro de plazo	Recursos de alzada, reposición y extraordinario de revisión	Arts. 112-126 LPACAP
Vía jurisdiccional	El ciudadano ante los Tribunales	Recurso contencioso-administrativo	Ley 29/1998 LJCA – Ep. 4

La revisión de oficio es la herramienta más excepcional: la Administración actúa como juez de sus propios actos. Por eso está rodeada de garantías (dictamen del Consejo de Estado, plazos, límites de equidad y buena fe) precisamente para evitar que la Administración la utilice arbitrariamente como palanca para eliminar actos que le resulten inconvenientes. Los recursos administrativos, en cambio, son una garantía a favor del ciudadano: una primera oportunidad de impugnación ante la propia Administración antes del control jurisdiccional.

## 2. Validez e invalidez del acto administrativo: remisión

La revisión de oficio del art. 106 LPACAP exige que el acto incurra en alguna de las **causas de nulidad de pleno derecho** del art. 47.1 LPACAP (siete letras a-g para actos, tres supuestos para disposiciones en el 47.2). La declaración de lesividad del art. 107 LPACAP exige que el acto sea **anulable** conforme al art. 48 LPACAP (cualquier infracción del ordenamiento jurídico que no alcance la nulidad de pleno derecho).

El régimen sustantivo de la nulidad y anulabilidad, así como las técnicas de **conservación, conversión y convalidación** de actos viciados (arts. 49-52 LPACAP), se desarrolla íntegramente en el Tema 2 BIII («El acto administrativo: concepto, clases y elementos. Eficacia y validez de los actos administrativos. Su motivación y notificación»). En este Ep. 3 se invocan únicamente para identificar el presupuesto material de cada mecanismo de revisión.

### RECUERDA

Cuatro cauces de revisión en vía administrativa según el tipo de acto: **acto nulo** → revisión de oficio del art. 106 (en cualquier momento, dictamen favorable del Consejo de Estado); **acto anulable favorable** → declaración de lesividad del art. 107 (cuatro años, va al contencioso); **acto desfavorable** → revocación del art. 109.1 (sin dictamen, plazo de prescripción); **error material, de hecho o aritmético** → rectificación del art. 109.2 (en cualquier momento, sin dictamen).

### 3. La revisión de oficio de actos y disposiciones nulos (art. 106)

#### Artículo 106 LPACAP · Revisión de disposiciones y actos nulos

1. Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1.
2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones Públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 47.2.
3. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.
4. 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.

5. Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo.

El art. 106 LPACAP articula la revisión de oficio sobre cuatro elementos esenciales:

- **Sin límite temporal:** «en cualquier momento». Diferencia capital con la lesividad, que caduca a los cuatro años desde el acto.
- **Iniciativa propia o a solicitud del interesado:** cualquier interesado puede instarla; no es una potestad reservada a la Administración.
- **Dictamen favorable del Consejo de Estado** (u órgano consultivo autonómico equivalente, si lo hubiere): es **preceptivo y vinculante**. Sin dictamen favorable, la Administración no puede declarar la nulidad aunque esté convencida de que el acto es nulo.
- **Solo para actos que pusieron fin a la vía administrativa o que no fueron recurridos en plazo:** la revisión de oficio no sustituye a los recursos administrativos ordinarios; opera cuando esos recursos ya no son posibles o cuando el acto agotó la vía.

El art. 106.2 introduce una asimetría crucial entre actos y disposiciones: para los **actos** nulos la revisión puede instarse también por el interesado; para las **disposiciones** nulas, solo la Administración puede actuar de oficio. Un ciudadano no puede solicitar la revisión de oficio de un reglamento por la vía del 106.2.

El art. 106.3 introduce la única excepción al dictamen del Consejo de Estado: la **inadmisión motivada a trámite** de solicitudes que no se basen en alguna causa del art. 47.1, carezcan manifiestamente de fundamento o sean sustancialmente iguales a otras ya desestimadas en el fondo. Es un filtro frente a solicitudes abusivas o reiteradas.

El art. 106.4 permite que la resolución que declare la nulidad incluya las **indemnizaciones** que procedan conforme a los arts. 32.2 y 34.1 LRJSP. Si la nulidad es de una disposición, **subsisten los actos firmes** dictados en su aplicación (regla de seguridad jurídica que protege a quienes confiaron en la apariencia de legalidad).

**MATIZ**

El silencio en los procedimientos de revisión de oficio iniciados a solicitud del interesado es **negativo** (art. 106.5 LPACAP). Es una de las seis materias con silencio desestimatorio del art. 24.1 LPACAP («revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados»). Si la revisión la inicia la Administración de oficio y transcurren seis meses sin resolver, el procedimiento **caduca**.

**MATIZ**

El dictamen del Consejo de Estado en la revisión de oficio del art. 106 LPACAP debe ser **favorable**, no meramente preceptivo. Un dictamen contrario impide a la Administración declarar la nulidad. La excepción del 106.3 admite la **inadmisión sin dictamen** cuando la solicitud no invoque causa del 47.1, carezca manifiestamente de fundamento o reproduzca otras desestimadas en el fondo: solo en esos casos se prescinde del Consejo de Estado.

#### 4. La declaración de lesividad de actos anulables (art. 107)

Cuando el acto que se quiere eliminar **no es nulo sino anulable** y, además, **beneficia al ciudadano** que lo recibió, la Administración no puede actuar unilateralmente: debe acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa. La declaración de lesividad es el paso administrativo previo a esa impugnación judicial.

##### Artículo 107 LPACAP · Declaración de lesividad de actos anulables

1. Las Administraciones Públicas podrán impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 48, previa su declaración de lesividad para el interés público.

2. La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el artículo 82.

Sin perjuicio de su examen como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el proceso judicial correspondiente, la declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los meros efectos informativos.

3. Transcurrido el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad, se producirá la caducidad del mismo.
4. Si el acto proviniera de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, la declaración de lesividad se adoptará por el órgano de cada Administración competente en la materia.
5. Si el acto proviniera de las entidades que integran la Administración Local, la declaración de lesividad se adoptará por el Pleno de la Corporación o, en defecto de éste, por el órgano colegiado superior de la entidad.

Elemento	Régimen
Tipo de acto	Anulable (art. 48) y favorable para el interesado
Plazo para declarar la lesividad	4 años desde que se dictó el acto
Caducidad del procedimiento	6 meses desde la iniciación sin haberse declarado
Audiencia previa	Preceptiva para todos los interesados (en los términos del art. 82)
Recurribilidad de la declaración	No cabe recurso · sólo notificable a los interesados a efectos informativos
Quién anula el acto	El Tribunal contencioso-administrativo, no la Administración

Órgano competente AGE/CCAA	El competente en la materia
Órgano competente Adm. Local	Pleno de la Corporación o, en su defecto, el órgano colegiado superior

**MATIZ**

La declaración de lesividad **solo procede contra actos anulables y favorables** al interesado (art. 107.1 LPACAP). Para los **actos nulos** el mecanismo es el art. 106 (revisión de oficio, sin plazo). Para los **actos desfavorables**, la Administración puede revocarlos sin declaración de lesividad (art. 109.1, dentro del plazo de prescripción). La declaración de lesividad, además, **no anula** el acto: solo es el presupuesto procesal para que la Administración pueda demandar al Tribunal contencioso, que es quien lo anulará.

**MATIZ**

La declaración de lesividad **no es recurrible** por el interesado (art. 107.2 LPACAP, párrafo segundo). Se le puede notificar a los meros efectos informativos, pero no genera derecho a impugnarla autónomamente. Su control judicial se efectúa exclusivamente como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el proceso contencioso-administrativo subsiguiente.

## 5. Revocación, rectificación, suspensión, límites y competencia (arts. 108-111)

### 5.1 Revocación de actos desfavorables y rectificación de errores materiales (art. 109)

#### Artículo 109 LPACAP · Revocación de actos y rectificación de errores

1. Las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal 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.
2. 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.

La **revocación del art. 109.1** es la operación inversa de la lesividad: si la lesividad sirve para eliminar actos favorables anulables (vía contenciosa), la revocación sirve para eliminar **actos de gravamen o desfavorables** sin necesidad de acudir a los Tribunales. La Administración puede actuar directamente porque el ciudadano no pierde nada (al contrario, se le libera de un gravamen). Cuatro límites: prescripción no cumplida, no constituir dispensa o exención no permitida, no ser contraria al principio de igualdad ni al interés público o al ordenamiento jurídico.

La **rectificación del art. 109.2** opera sobre **errores materiales, de hecho o aritméticos** sin sujeción a plazo alguno. No corrige errores de Derecho: para esos hay que acudir a los mecanismos del art. 106 (nulidad), 107 (lesividad) o 109.1 (revocación).

**MATIZ**

La rectificación del art. 109.2 LPACAP **solo opera sobre errores materiales, de hecho o aritméticos**. Una calificación jurídica equivocada, una interpretación incorrecta del precepto aplicable o un error en la subsunción de hechos en categorías legales **no son errores materiales**: requieren el cauce ordinario de revisión (revisión de oficio si el vicio determina nulidad, lesividad si determina anulabilidad de acto favorable, recursos administrativos si está dentro de plazo).

**5.2 Suspensión durante la revisión y límites de equidad (arts. 108 y 110)****Artículo 108 LPACAP · Suspensión**

Iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 106 y 107, el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad, podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

**Artículo 110 LPACAP · Límites de la revisión**

Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, 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.

**RECUERDA**

El art. 110 LPACAP introduce un freno extraordinario a la revisión: aunque el acto sea formalmente nulo y aunque la revisión del art. 106 pueda ejercerse «en cualquier momento», las facultades de revisión **no pueden ejercerse** cuando el tiempo transcurrido u otras circunstancias hayan generado situaciones consolidadas que hacen contrario a la equidad, la buena fe o el derecho de los particulares deshacerlas. El paso del tiempo y la confianza legítima generan estabilidad jurídica que prevalece sobre la nulidad puramente formal.

**5.3 Competencia para la revisión de oficio en la AGE (art. 111)****Artículo 111 LPACAP · Competencia para la revisión de oficio de las disposiciones y de actos nulos y anulables en la Administración General del Estado**

En el ámbito estatal, serán competentes para la revisión de oficio de las disposiciones y los actos administrativos nulos y anulables:

a) El Consejo de Ministros, respecto de sus propios actos y disposiciones y de los actos y disposiciones dictados por los Ministros.

b) En la Administración General del Estado:

1.º Los Ministros, respecto de los actos y disposiciones de los Secretarios de Estado y de los dictados por órganos directivos de su Departamento no dependientes de una Secretaría de Estado.

2.º Los Secretarios de Estado, respecto de los actos y disposiciones dictados por los órganos directivos de ellos dependientes.

c) En los Organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado:

1.º Los órganos a los que estén adscritos los Organismos públicos y entidades de derecho público, respecto de los actos y disposiciones dictados por el máximo órgano rector de éstos.

2.º Los máximos órganos rectores de los Organismos públicos y entidades de derecho público, respecto de los actos y disposiciones dictados por los órganos de ellos dependientes.

Órgano competente para revisar	Actos y disposiciones revisables
Consejo de Ministros	Sus propios actos y disposiciones · actos y disposiciones de los Ministros
Ministros	Actos y disposiciones de los Secretarios de Estado · órganos directivos del Departamento no dependientes de Secretaría de Estado
Secretarios de Estado	Actos y disposiciones de los órganos directivos dependientes de ellos
Órgano de adscripción de organismo público	Actos y disposiciones del máximo órgano rector del organismo
Máximo órgano rector del organismo público	Actos y disposiciones de los órganos dependientes del organismo

#### 5.4 Cuadro sinóptico de los cuatro mecanismos de revisión

Situación	Mecanismo	Norma	¿Dictamen Consejo de Estado?	Plazo
Acto nulo	Revisión de oficio	art. 106	Sí, favorable (salvo inadmisión 106.3)	En cualquier momento
Acto anulable favorable al ciudadano	Declaración de lesividad → contencioso	art. 107	No	4 años desde el acto · 6 meses caducidad
Acto desfavorable	Revocación	art. 109.1	No	Plazo de prescripción
Error material, de hecho o aritmético	Rectificación	art. 109.2	No	En cualquier momento

## 6. Los recursos administrativos: principios generales (arts. 112-120)

Los recursos administrativos son **actos del interesado mediante los que pide a la propia Administración la revocación o reforma de un acto administrativo**. La definición clásica (García de Enterría) los extendía también a las disposiciones de carácter general de rango inferior a la Ley, pero el art. 112.3 LPACAP **excluye** los recursos administrativos contra disposiciones generales: contra ellas no cabe recurso en vía administrativa, solo la **impugnación indirecta** de la disposición a través del recurso contra el acto de aplicación. Su nota característica es la finalidad impugnatoria: no buscan crear un acto nuevo (función de las peticiones del art. 29 CE) ni denunciar defectos de tramitación pendientes (función de las quejas), sino eliminar un acto ya existente.

Son una garantía del ciudadano, pero limitada: quien resuelve el recurso es la propia Administración, que actúa simultáneamente como juez y parte. Por eso el recurso administrativo nunca sustituye al control jurisdiccional posterior; solo lo precede.

### 6.1 Objeto y clases de los recursos: artículo 112

#### Artículo 112 LPACAP · Objeto y clases

1. Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos 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, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 47 y 48 de esta Ley.

La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento.

2. 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.

3. Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa.

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.

4. Las reclamaciones económico-administrativas se ajustarán a los procedimientos establecidos por su legislación específica.

### **Artículo 113 LPACAP · Recurso extraordinario de revisión**

Contra los actos firmes en vía administrativa, sólo procederá el recurso extraordinario de revisión cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 125.1.

**MATIZ**

Las disposiciones administrativas generales (reglamentos) no son recurribles en vía administrativa (art. 112.3 LPACAP). La impugnación directa de un reglamento solo cabe ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (art. 26 LJCA, ya estudiado en el Tema 1 BIII Ep. 4). En vía administrativa solo cabe la **impugnación indirecta**: alegar la nulidad del reglamento al recurrir el acto de aplicación. Confundir impugnación directa con indirecta es uno de los errores más recurrentes del régimen impugnatorio.

**MATIZ**

Los actos de trámite ordinarios no son recurribles autónomamente (art. 112.1 LPACAP). Solo los **actos de trámite cualificados** —los que deciden directa o indirectamente el fondo, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o causan perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos— admiten alzada o reposición separados. La oposición a los demás actos de trámite se reserva para alegarla al recurrir la resolución que pone fin al procedimiento.

**6.2 Fin de la vía administrativa: artículo 114**

Determinar si un acto agota la vía administrativa es decisivo: si **no agota**, cabe alzada (preceptiva); si **sí agota**, cabe reposición potestativa o acudir directamente al contencioso. El art. 114 LPACAP enumera los supuestos en dos apartados: el 114.1 contiene la regla general aplicable a todas las Administraciones; el 114.2 añade las especialidades del ámbito estatal.

**Artículo 114 LPACAP · Fin de la vía administrativa**

1. Ponen fin a la vía administrativa:
  - a) Las resoluciones de los recursos de alzada.

- b) Las resoluciones de los procedimientos a que se refiere el artículo 112.2.
- c) Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- d) Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.
- e) La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive.
- f) La resolución de los procedimientos complementarios en materia sancionadora a los que se refiere el artículo 90.4.
- g) Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

2. Además de lo previsto en el apartado anterior, en el ámbito estatal ponen fin a la vía administrativa los actos y resoluciones siguientes:

- a) Los actos administrativos de los miembros y órganos del Gobierno.
- b) Los emanados de los Ministros y los Secretarios de Estado en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas los órganos de los que son titulares.
- c) Los emanados de los órganos directivos con nivel de Director general o superior, en relación con las competencias que tengan atribuidas en materia de personal.
- d) En los Organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los emanados de los máximos órganos de dirección unipersonales o colegiados, de acuerdo con lo que establezcan sus estatutos, salvo que por ley se establezca otra cosa.

**MATIZ**

Los actos de los **Directores generales** agotan la vía administrativa **únicamente en materia de personal** (art. 114.2.c LPACAP). En las demás materias, sus actos no agotan la vía salvo disposición específica que así lo establezca. La cláusula del «Director general o superior, en relación con las competencias que tengan atribuidas en materia de personal» es restrictiva: la limitación material («en materia de personal») es esencial para la cualificación del acto como finalizador de la vía.

**6.3 Interposición y causas de inadmisión: arts. 115 y 116****Artículo 115 LPACAP · Interposición de recurso**

1. 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.
2. 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.

3. Los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado.

### RECUERDA

Dos reglas materiales del art. 115 LPACAP. **El error o la ausencia de calificación del recurso no impide su tramitación** (art. 115.2): si el recurrente etiqueta su escrito como «recurso de reposición» cuando jurídicamente procedía la alzada, la Administración debe darle el cauce correcto siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter. **Y nadie puede alegar en su favor los vicios anulables que él mismo provocó** (art. 115.3): regla del *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*.

### Artículo 116 LPACAP · Causas de inadmisión

Serán causas de inadmisión las siguientes:

- a) Ser incompetente el órgano administrativo, cuando el competente perteneciera a otra Administración Pública. El recurso deberá remitirse al órgano competente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.
- b) Carecer de legitimación el recurrente.
- c) Tratarse de un acto no susceptible de recurso.
- d) Haber transcurrido el plazo para la interposición del recurso.
- e) Carecer el recurso manifiestamente de fundamento.

**MATIZ**

En la **causa a) del art. 116 LPACAP**, la incompetencia entre Administraciones distintas **no implica archivo** del recurso: el escrito debe remitirse al órgano competente conforme al art. 14.1 LRJSP. La inadmisión por incompetencia opera, pues, con la garantía añadida de la remisión al órgano realmente competente, evitando que el ciudadano pierda el plazo por haber acertado de Administración pero errado de órgano.

**6.4 Suspensión de la ejecución del acto recurrido: artículo 117****Artículo 117 LPACAP · Suspensión de la ejecución**

1. La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.
2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el órgano a quien compete resolver el recurso, 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, podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado cuando concurren alguna de las siguientes circunstancias:
  - a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
  - b) Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de esta Ley.
3. La ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si transcurrido un mes desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el

registro electrónico de la Administración u Organismo competente para decidir sobre la misma, el órgano a quien compete resolver el recurso no ha dictado y notificado resolución expresa al respecto. En estos casos, no será de aplicación lo establecido en el artículo 21.4 segundo párrafo, de esta Ley.

4. Al dictar el acuerdo de suspensión podrán adoptarse las medidas cautelares que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o de terceros y la eficacia de la resolución o el acto impugnado.

Cuando de la suspensión puedan derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, aquélla sólo producirá efectos previa prestación de caución o garantía suficiente para responder de ellos, en los términos establecidos reglamentariamente.

La suspensión se prolongará después de agotada la vía administrativa cuando, habiéndolo solicitado previamente el interesado, exista medida cautelar y los efectos de ésta se extiendan a la vía contencioso-administrativa. Si el interesado interpusiera recurso contencioso-administrativo, solicitando la suspensión del acto objeto del proceso, se mantendrá la suspensión hasta que se produzca el correspondiente pronunciamiento judicial sobre la solicitud.

5. Cuando el recurso tenga por objeto la impugnación de un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas, la suspensión de su eficacia habrá de ser publicada en el periódico oficial en que aquél se insertó.

**MATIZ**

El silencio en la **solicitud de suspensión** del acto recurrido es **positivo**: la ejecución se entiende **suspendida automáticamente** si transcurre un mes desde la entrada de la solicitud en el registro electrónico sin que el órgano resuelva expresamente (art. 117.3 LPACAP). En cambio, el silencio en la **resolución del propio recurso** sigue las reglas generales del art. 122 (alzada) o 124 (reposición): es desestimatorio. Dos reglas de silencio contrarias dentro del mismo procedimiento de recurso.

**RECUERDA**

La suspensión del art. 117 LPACAP es **facultativa**: el órgano que resuelve el recurso «podrá» suspender, previa ponderación motivada entre el perjuicio al interés público y el causado al recurrente, cuando concurra perjuicio de imposible o difícil reparación o cuando la impugnación se base en una causa de nulidad de pleno derecho del 47.1. La suspensión por silencio positivo del 117.3 es la única vía por la que la suspensión deviene obligada.

**6.5 Audiencia de los interesados durante el recurso: artículo 118****Artículo 118 LPACAP · Audiencia de los interesados**

1. Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, 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.

No se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho. Tampoco podrá solicitarse la prác-

tica de pruebas cuando su falta de realización en el procedimiento en el que se dictó la resolución recurrida fuera imputable al interesado.

2. Si hubiera otros interesados se les dará, en todo caso, traslado del recurso para que en el plazo antes citado, aleguen cuanto estimen procedente.
3. El recurso, los informes y las propuestas no tienen el carácter de documentos nuevos a los efectos de este artículo. Tampoco lo tendrán los que los interesados hayan aportado al expediente antes de recaer la resolución impugnada.

### **MATIZ**

Quien pudo aportar hechos, documentos o alegaciones en el trámite de alegaciones del procedimiento originario y no lo hizo no puede traerlos por primera vez en el recurso (art. 118.1, párrafo segundo, LPACAP). Tampoco puede solicitar prácticas de prueba cuya falta de realización en su momento fue imputable al interesado. La audiencia del art. 118 se reserva para hechos o documentos nuevos no recogidos en el expediente originario.

## **6.6 Resolución del recurso: artículo 119**

### **Artículo 119 LPACAP · Resolución**

1. La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimarás las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión.
2. 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, sin perjuicio de que eventualmente pueda acordarse la convalidación de actuaciones por el órgano competente para ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52.

3. 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. En este último caso se les oirá previamente. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial.

### MATIZ

La **prohibición de la *reformatio in peius*** del art. 119.3 LPACAP es absoluta: el órgano que resuelve el recurso **no puede agravar** la situación inicial del recurrente, aunque advierta que el acto recurrido era más favorable de lo que debía o que cabía imponer una sanción más severa. La regla protege al ciudadano que se atreve a recurrir frente al riesgo de salir peor parado por el solo hecho de haber impugnado.

## 6.7 Pluralidad de recursos: artículo 120

El art. 120 LPACAP permite al órgano administrativo **suspender el plazo para resolver** una pluralidad de recursos que traigan causa del mismo acto cuando se haya interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa o contra el correspondiente acto presunto desestimatorio. La suspensión se mantiene hasta que recaiga pronunciamiento judicial, momento en el cual se comunica a los interesados y se resuelve sin necesidad de trámites adicionales salvo audiencia cuando proceda.

## 7. Los tres recursos administrativos: alzada, reposición y revisión extraordinaria (arts. 121-126)

### 7.1 El recurso de alzada (arts. 121 y 122)

El recurso de alzada es el recurso ordinario para los actos que **no agotan la vía administrativa**. Se interpone ante el órgano superior jerárquico del que dictó el acto: «alzar» el asunto al superior es la imagen literal del recurso. Es preceptivo cuando el acto no agota la vía: sin alzada previa, no cabe acudir al contencioso-administrativo.

### Artículo 121 LPACAP · Objeto del recurso de alzada

1. Las resoluciones y actos a que se refiere el artículo 112.1, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en alzada ante el órgano superior jerárquico del que los dictó. A estos efectos, los Tribunales y órganos de selección del personal al servicio de las Administraciones Públicas y cualesquiera otros que, en el seno de éstas, actúen con autonomía funcional, se considerarán dependientes del órgano al que estén adscritos o, en su defecto, del que haya nombrado al presidente de los mismos.
2. El recurso podrá interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el competente para resolverlo.

Si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente.

El titular del órgano que dictó el acto recurrido será responsable directo del cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior.

### Artículo 122 LPACAP · Plazos del recurso de alzada

1. El plazo para la interposición del recurso de alzada será de un mes, si el acto fuera expreso. Transcurrido dicho plazo sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos.

Si el acto no fuera expreso el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo.

2. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el artículo 24.1, tercer párrafo.
3. Contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión, en los casos establecidos en el artículo 125.1.

#### **MATIZ**

Si la **alzada se interpone contra una desestimación por silencio** de una solicitud y, llegado el plazo de resolución del recurso, el órgano tampoco resuelve, el recurso de alzada se entiende **estimado** (silencio positivo de segundo grado). La excepción opera **siempre que la materia no esté entre las seis del art. 24.1 párrafo segundo LPACAP**: ejercicio del derecho de petición (art. 29 CE), transferencia de facultades sobre dominio público o servicio público, actividades que puedan dañar el medio ambiente, responsabilidad patrimonial, impugnación de actos y disposiciones, y revisión de oficio iniciada a solicitud del interesado. Para esas materias, el silencio en la alzada sigue siendo desestimatorio.

#### **MATIZ**

Contra la resolución de un recurso de alzada **no cabe recurso de reposición** (art. 122.3 LPACAP). La resolución de la alzada agota la vía administrativa, y la única reacción posible es el recurso contencioso-administrativo o, excepcionalmente, el recurso extraordinario de revisión cuando concurra alguna de las causas tasadas del art. 125.1.

## 7.2 El recurso potestativo de reposición (arts. 123 y 124)

El recurso de reposición procede contra los actos que **agotan la vía administrativa** y se resuelve por **el mismo órgano** que los dictó. Su rasgo definitorio es el carácter **potestativo**: el ciudadano puede elegir libremente entre interponer reposición ante la Administración o acudir directamente al contencioso-administrativo.

### Artículo 123 LPACAP · Objeto y naturaleza de la reposición

1. Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.
2. No se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto.

### Artículo 124 LPACAP · Plazos del recurso de reposición

1. El plazo para la interposición del recurso de reposición será de un mes, si el acto fuera expreso. Transcurrido dicho plazo, únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

Si el acto no fuera expreso, el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de reposición en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.

2. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de un mes.

3. Contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso.

#### **MATIZ**

Quien elige interponer **reposición** queda «bloqueado»: no puede acudir al contencioso-administrativo mientras el recurso de reposición esté pendiente (art. 123.2 LPACAP). La opción es libre, pero una vez ejercida obliga a esperar a la resolución expresa o al silencio desestimatorio (un mes, art. 124.2). El plazo para resolver la reposición es **un mes**, no tres como en la alzada.

### **7.3 El recurso extraordinario de revisión (arts. 125 y 126)**

El recurso extraordinario de revisión procede contra **actos firmes en vía administrativa** ante el mismo órgano que los dictó, cuando descubre el ciudadano motivos graves para revisar el acto que ya no admite recursos ordinarios. Las causas son **numerus clausus**: solo las cuatro letras del art. 125.1 abren la vía.

#### **Artículo 125 LPACAP · Objeto y plazos del recurso extraordinario de revisión**

1. Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:
  - 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.
2. El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se trate de la causa a) del apartado anterior, dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el plazo será de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme.
  3. Lo establecido en el presente artículo no perjudica el derecho de los interesados a formular la solicitud y la instancia a que se refieren los artículos 106 y 109.2 de la presente Ley ni su derecho a que las mismas se sustancien y resuelvan.

#### **MATIZ**

El plazo de **cuatro años** del recurso extraordinario de revisión corresponde **únicamente** a la causa a) del art. 125.1 LPACAP (error de hecho que resulte de los propios documentos del expediente). Las causas b), c) y d) tienen un plazo de **tres meses** desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme. No hay un plazo único del recurso extraordinario de revisión: depende de la causa concreta que se invoque.

**Artículo 126 LPACAP · Resolución del recurso extraordinario de revisión**

1. El órgano competente para la resolución del recurso podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales.
2. El órgano al que corresponde conocer del recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.
3. Transcurrido el plazo de tres meses desde la interposición del recurso extraordinario de revisión sin haberse dictado y notificado la resolución, se entenderá desestimado, quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

**7.4 Cuadro comparativo de los tres recursos administrativos**

Parámetro	Alzada (arts. 121-122)	Reposición (arts. 123-124)	Revisión extraordinaria (arts. 125-126)
Actos recurribles	Los que NO agotan la vía administrativa	Los que SÍ agotan la vía administrativa	Actos firmes en vía administrativa
Naturaleza	Preceptiva (sin alzada no hay contencioso)	Potestativa (libre elección con el contencioso)	Excepcional (causas tasadas)
Órgano resolutor	Superior jerárquico	Mismo órgano que dictó el acto	Mismo órgano que dictó el acto
Interposición acto expreso	1 mes desde la notificación	1 mes desde la notificación	4 años (causa a) · 3 meses (b, c, d)
Interposición acto presunto	Sine die desde efectos del silencio	Sine die desde el acto presunto	No aplicable (acto firme)
Plazo de resolución	3 meses	1 mes	3 meses

Sentido del silencio en la resolución	Desestimatorio (excepción del art. 24.1 párr. 3)	Desestimatorio	Desestimatorio
Causas de impugnación	Nulidad o anulabilidad (arts. 47-48)	Nulidad o anulabilidad (arts. 47-48)	Las cuatro tasadas del art. 125.1 a-d
Recursos posteriores	Solo extraordinario de revisión y contencioso	Solo contencioso (no cabe nueva reposición)	Solo contencioso

## 8. Procedimientos sustitutivos del recurso administrativo (art. 112.2)

El art. 112.2 LPACAP autoriza a las leyes sectoriales a sustituir el recurso de alzada — y el de reposición, manteniendo su carácter potestativo— por **otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación o arbitraje** ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas. Tres son los más relevantes:

- **Reclamaciones económico-administrativas** (arts. 226-249 de la Ley 58/2003, General Tributaria): cauce específico para impugnar actos de la Administración tributaria. Sustituye en su ámbito al recurso de alzada y al de reposición. Se sustancian ante los Tribunales Económico-Administrativos.
- **Recurso especial en materia de contratación pública** (arts. 44-60 de la Ley 9/2017 LCSP): impugnación de los actos de los procedimientos de adjudicación de los contratos sujetos a regulación armonizada. Excluye los recursos administrativos ordinarios en su ámbito; se resuelve por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales o sus equivalentes autonómicos.
- **Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno** (art. 24 de la Ley 19/2013): sustituye al recurso administrativo ordinario en materia de acceso a la información pública. Se interpone con carácter potestativo y previo al contencioso-administrativo, y opera como mecanismo de garantía reforzada del derecho de acceso.

**RECUERDA**

Los tres procedimientos sustitutivos del recurso administrativo más relevantes son: las reclamaciones económico-administrativas en materia tributaria (arts. 226-249 LGT), el recurso especial en contratación pública (arts. 44-60 LCSP) y la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en materia de acceso a la información (art. 24 Ley 19/2013). Todos ellos tienen base habilitante en el art. 112.2 LPACAP y, dentro de su ámbito sectorial, desplazan al recurso de alzada y al de reposición.

## TEMA 3

## Epígrafe 4 — El recurso contencioso-administrativo. Actividad administrativa impugnabile. Las partes: capacidad, legitimación, representación y defensa

---

La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA) articula el control judicial de la actividad administrativa. La Jurisdicción Contencioso-Administrativa no es un tribunal de excepción —prohibidos por el art. 117 CE—, sino una rama especializada integrada en la unidad jurisdiccional del Poder Judicial. Su misión, enunciada por el preámbulo de la LJCA, es garantizar que la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, conforme exige el art. 103.1 CE.

### 1. La Jurisdicción Contencioso-Administrativa: ámbito y exclusiones

#### Artículo 1 LJCA · Ámbito general de la jurisdicción

1. 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.
2. Se entenderá a estos efectos por Administraciones públicas:
  - a) La Administración General del Estado.

- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración local.
- d) Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales.

3. Conocerán 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.

El art. 1 LJCA delimita la jurisdicción en dos planos: **qué actividad** es controlable (la sujeta al Derecho Administrativo, las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y los Decretos legislativos *ultra vires*) y **qué sujetos** se consideran «Administración pública» a estos efectos. Las cuatro categorías del 1.2 son las clásicas; el 1.3 añade actos de órganos constitucionales y cuasijurisdiccionales en sus aspectos administrativos (personal, gestión patrimonial), del CGPJ, y de la Administración electoral.

## Artículo 2 LJCA · Materias adicionales

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.
- b) Los contratos administrativos y los actos de preparación y adjudicación de los demás contratos sujetos a la legislación de contratación de las Administraciones públicas.
- c) Los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho público, adoptados en el ejercicio de funciones públicas.
- d) Los actos administrativos de control o fiscalización dictados por la Administración concedente, respecto de los dictados por los concesionarios de los servicios públicos que impliquen el ejercicio de potestades administrativas conferidas a los mismos, así como los actos de los propios concesionarios cuando puedan ser recurridos directamente ante este orden jurisdiccional de conformidad con la legislación sectorial correspondiente.
- e) La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquellas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social, aun cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad.
- f) Las restantes materias que le atribuya expresamente una Ley.

**MATIZ**

La **responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas** corresponde **siempre al orden contencioso-administrativo** (art. 2.e LJCA en redacción dada por la LO 19/2003), incluso cuando concurren particulares o aseguradoras y cualquiera que sea la naturaleza de la actividad. Las AAPP no pueden ser demandadas por responsabilidad patrimonial ante los órdenes civil o social: el orden CA es el único cauce frente a la Administración por daños indemnizables, sin importar que la relación jurídica sea pública o privada.

**Artículo 3 LJCA · Materias excluidas**

No corresponden al orden jurisdiccional contencioso-administrativo:

- a) Las cuestiones expresamente atribuidas a los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social, aunque estén relacionadas con la actividad de la Administración pública.
- b) El recurso contencioso-disciplinario militar.
- c) Los conflictos de jurisdicción entre los Juzgados y Tribunales y la Administración pública y los conflictos de atribuciones entre órganos de una misma Administración.
- d) Los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica.

**MATIZ**

El **recurso contencioso-disciplinario militar** (art. 3.b LJCA) se sustancia ante el **orden jurisdiccional militar**, no ante el contencioso-administrativo. Y los **recursos contra las Normas Forales fiscales de los Territorios Históricos vascos** (art. 3.d, añadido por LO 1/2010) se interponen ante el **Tribunal Constitucional**, en exclusiva, no ante el orden contencioso-administrativo.

**MATIZ**

Los **Decretos legislativos** son impugnables ante el orden contencioso-administrativo **únicamente cuando exceden los límites de la delegación** (art. 1.1 LJCA, parte final). Si no los exceden, tienen rango de ley y su control corresponde al Tribunal Constitucional. Esta dualidad de control —TC dentro de la delegación, JCA en cuanto al exceso— ya se vio en el Tema 1 BIII Ep. 3 al estudiar el régimen del decreto legislativo.

## 2. Los órganos del orden contencioso-administrativo

### Artículo 6 LJCA · Órganos del orden contencioso-administrativo

El orden jurisdiccional contencioso-administrativo se halla integrado por los siguientes órganos:

- a) Juzgados de lo Contencioso-administrativo.
- b) Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo.
- c) Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.
- d) Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.
- e) Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

## Nota técnica · La LO 1/2025 y la transformación en Tribunales de Instancia

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia (BOE-A-2025-76) reformó la planta judicial mediante la modificación de la Ley Orgánica 6/1985 LOPJ, no de la LJCA. La LO 1/2025 entró en vigor con carácter general el 3 de abril de 2025 (a los tres meses de su publicación en BOE) y desplegó la transformación de los Juzgados unipersonales en **Tribunales de Instancia** con Secciones especializadas de manera escalonada en tres fases conforme a la disposición transitoria primera:

- **1 de julio de 2025:** Juzgados de Primera Instancia e Instrucción y Juzgados de Violencia sobre la Mujer en partidos judiciales sin otros tipos de Juzgados.
- **1 de octubre de 2025:** Juzgados de Primera Instancia, de Instrucción y de Violencia sobre la Mujer en los demás partidos.
- **31 de diciembre de 2025:** los restantes Juzgados —entre ellos, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo— se transforman en las correspondientes Secciones de los Tribunales de Instancia y del Tribunal Central de Instancia.

Por tanto, desde el **31 de diciembre de 2025** los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo son materialmente **Secciones de lo Contencioso-Administrativo** integradas en los Tribunales de Instancia (provinciales o de circunscripción especial), y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo son la **Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Central de Instancia** con sede en Madrid. La LO 1/2025 no modificó formalmente el art. 6 LJCA, que mantiene la denominación tradicional; las competencias materiales se conservan en cabeza de los nuevos órganos colegiados.

### RECUERDA

Cinco escalones de la JCA según el art. 6 LJCA, de menor a mayor: Juzgados de lo Contencioso-administrativo · Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo · Salas de lo Contencioso-administrativo de los TSJ · Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional · Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

**MATIZ**

El art. 6 LJCA dice literalmente «Juzgados de lo Contencioso-administrativo» y «Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo». Desde el **31 de diciembre de 2025**, por aplicación de la disposición transitoria primera de la **LO 1/2025, de 2 de enero**, esos dos niveles son materialmente **Secciones de lo Contencioso-Administrativo** de los Tribunales de Instancia y del Tribunal Central de Instancia. La LO 1/2025 reformó la LOPJ, **no la LJCA**: el art. 6 LJCA no ha sido reformado y conserva la denominación tradicional, que es la que figura en el literal del precepto.

Órgano (art. 6 LJCA)	Norma	Competencia principal en única o primera instancia
Juzgados de lo Contencioso-administrativo	art. 8	Actos de Entidades Locales · actos de CCAA en personal, sanciones ≤ 60.000 € o ceses ≤ 6 meses, responsabilidad patrimonial ≤ 30.050 € · Administración periférica del Estado y CCAA y organismos no nacionales · extranjería · entrada en domicilios · medidas sanitarias
Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo	art. 9	Actos de Ministros y Secretarios de Estado en personal · actos de organismos públicos con competencia nacional · responsabilidad patrimonial estatal ≤ 30.050 € · inadmisión de asilo político · disciplina deportiva (Tribunal Administrativo del Deporte)
Salas Contencioso-administrativo de los TSJ	art. 10	Actos de CCAA y EELL no atribuidos a Juzgados · disposiciones generales autonómicas y locales · órganos de gobierno de Asambleas Legislativas autonómicas · Tribunales Económico-Administrativos Regionales · Juntas Electorales Provin-

		ciales · convenios autonómicos · órganos AGE no Ministros en personal/propiedades especiales/expropiación · Tribunales Administrativos Territoriales de Recursos Contractuales
Sala Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional	art. 11	Disposiciones generales y actos de Ministros y Secretarios de Estado · actos económico-administrativos del Ministro de Hacienda y del TEAC · Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales · Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo · actos del Banco de España, CNMV y FROB
Sala Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo	art. 12	Actos del Consejo de Ministros y Comisiones Delegadas del Gobierno · actos del CGPJ y Fiscal General del Estado · personal, administración y gestión patrimonial del Congreso, Senado, TC, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo · Junta Electoral Central · recursos de casación de cualquier modalidad · revisión contra sentencias firmes de TSJ, AN y TS

### MATIZ

Las **cuantías** del art. 8.2 LJCA son cumulativas pero distintas: los Juzgados conocen de **sanciones administrativas no superiores a 60.000 €** y de **ceses de actividades o privación de ejercicio de derechos que no excedan de seis meses** (art. 8.2.b); y de **reclamaciones por responsabilidad patrimonial cuya cuantía no exceda de 30.050 €** (art. 8.2.c). Reducir la cláusula a «multas ≤ 60.000 €» omite el segundo presupuesto cuantitativo (los seis meses) y el régimen distinto de la responsabilidad patrimonial.

### 3. Las partes del proceso contencioso-administrativo

Para litigar ante este orden hay que cumplir tres requisitos distintos pero conectados: **capacidad procesal** (aptitud genérica para ser parte y actuar en juicio), **legitimación** (relación específica con el objeto del litigio) y **postulación procesal** (representación por Procurador y asistencia técnica por Abogado).

#### 3.1 Capacidad procesal: artículo 18

##### Artículo 18 LJCA · Capacidad procesal

Tienen capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, además de las personas que la ostenten con arreglo a la Ley de Enjuiciamiento Civil, los menores de edad para la defensa de aquellos de sus derechos e intereses legítimos cuya actuación les esté permitida por el ordenamiento jurídico sin necesidad de asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela.

Los grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, entidades todas ellas aptas para ser titulares de derechos y obligaciones al margen de su integración en las estructuras formales de las personas jurídicas, también tendrán capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo cuando la Ley así lo declare expresamente.

##### **MATIZ**

Los **grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes** sin personalidad jurídica **no tienen siempre capacidad procesal** en el contencioso. La cláusula del art. 18, párrafo segundo, exige que **una Ley lo declare expresamente**: no basta con que el colectivo sea «apto» para ser titular de derechos. Sin el respaldo legal expreso, carecen de capacidad procesal aunque sean grupos perfectamente identificables.

### 3.2 Legitimación activa: artículo 19

#### Artículo 19 LJCA · Legitimación activa

1. Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo:
  - a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo.
  - b) Las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos.
  - c) La Administración del Estado, cuando ostente un derecho o interés legítimo, para impugnar los actos y disposiciones de la Administración de las Comunidades Autónomas y de los Organismos públicos vinculados a éstas, así como los de las Entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local, y los de cualquier otra entidad pública no sometida a su fiscalización.
  - d) La Administración de las Comunidades Autónomas, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de la Administración del Estado y de cualquier otra Administración u Organismo público, así como los de las Entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local.
  - e) Las Entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de Organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras Entidades locales.
  - f) El Ministerio Fiscal para intervenir en los procesos que determine la Ley.

- g) Las Entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas para impugnar los actos o disposiciones que afecten al ámbito de sus fines.
- h) Cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes.
- i) Para la defensa del derecho a la igualdad de trato y no discriminación e intolerancia, además de las personas afectadas y siempre con su autorización, estará también legitimada la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, así como, en relación con las personas afiliadas o asociadas a los mismos, los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, las organizaciones de personas consumidoras y usuarias y las asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus fines la defensa y promoción de los derechos humanos, de acuerdo con lo establecido en la Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación.
- j) Para la defensa de los derechos e intereses de las personas víctimas de discriminación por orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales, además de las personas afectadas y siempre que cuenten con su autorización expresa, estarán también legitimados los partidos políticos, las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales, las asociaciones profesionales de personas trabajadoras autónomas, las asociaciones de personas consumidoras y usuarias y las asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus fines la defensa y promoción de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersexuales o de sus familias, de acuerdo con lo establecido en la Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI.

k) Los sindicatos estarán también legitimados para actuar, en nombre interés del personal funcionario y estatutario afiliado a ellos que así lo autorice, en defensa de sus derechos individuales, recayendo sobre dichos afiliados los efectos de aquella actuación.

2. 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.

El art. 19.1 LJCA enumera **once categorías** (a-k) de sujetos legitimados activamente. La letra k), añadida por el art. 21.2 de la **LO 1/2025**, con efectos desde el **3 de abril de 2025**, reconoce legitimación a los sindicatos para actuar en nombre del personal funcionario y estatutario afiliado que así lo autorice, recayendo sobre los afiliados los efectos de la actuación. El art. 19.2 articula el **recurso de lesividad**: la Administración autora del acto puede impugnarlo previa declaración de lesividad; si no la formaliza, no puede recurrir su propio acto.

### RECUERDA

Las once letras del art. 19.1 LJCA agrupan los sujetos legitimados en cuatro bloques: el ordinario (a-b: personas con derecho/interés legítimo y entidades del art. 18); el institucional (c-g: AGE, CCAA, Entidades Locales, Ministerio Fiscal, Entidades de Derecho público); el ciudadano por acción popular (h: solo en los casos previstos por Ley); y el especial de discriminación (i, j) y representación sindical de funcionarios y estatutarios (k, añadida por LO 1/2025).

**MATIZ**

La **acción popular** del art. 19.1.h LJCA solo cabe «en los casos expresamente previstos por las Leyes»: no es una vía universal abierta a cualquier ciudadano, sino una legitimación tasada por leyes sectoriales (urbanismo, costas, patrimonio histórico). Fuera de esos supuestos legales expresos, el ciudadano que no acredite derecho o interés legítimo (art. 19.1.a) carece de legitimación activa.

**3.3 Legitimación negativa: artículo 20****Artículo 20 LJCA · Sujetos sin legitimación activa**

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.

**3.4 Legitimación pasiva: artículo 21****Artículo 21 LJCA · Parte demandada**

1. Se considera parte demandada:
  - a) Las Administraciones públicas o cualesquiera de los órganos mencionados en el artículo 1.3 contra cuya actividad se dirija el recurso.

b) Las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante.

c) Las aseguradoras de las Administraciones públicas, que siempre serán parte codemandada junto con la Administración a quien aseguren.

[...]

4. Si el demandante fundara sus pretensiones en la ilegalidad de una disposición general, se considerará también parte demandada a la Administración autora de la misma, aunque no proceda de ella la actuación recurrida.

#### Artículo 22 LJCA · Sucesión procesal

Si la legitimación de las partes derivare de alguna relación jurídica transmisible, el causahabiente podrá suceder en cualquier estado del proceso a la persona que inicialmente hubiere actuado como parte.

#### **MATIZ**

La falta de legitimación —activa o pasiva— produce la **inadmisibilidad** del recurso (art. 51.1.b LJCA), no su desestimación. La inadmisibilidad es un pronunciamiento procesal previo al fondo: el recurso no llega a examinarse en su sustancia. La desestimación, en cambio, es un pronunciamiento sobre el fondo. Confundir ambos pronunciamientos altera el régimen de cosa juzgada y de recursos posteriores.

## 4. La representación y defensa: artículos 23 y 24

### Artículo 23 LJCA · Postulación de las partes

1. En sus actuaciones ante órganos unipersonales, las partes podrán conferir su representación a un Procurador y serán asistidas, en todo caso, por Abogado.

Cuando las partes confieran su representación al Abogado, será a éste a quien se notifiquen las actuaciones.

2. En sus actuaciones ante órganos colegiados, las partes deberán conferir su representación a un Procurador y ser asistidas por Abogado.
3. Podrán, no obstante, comparecer por sí mismos los funcionarios públicos en defensa de sus derechos estatutarios, cuando se refieran a cuestiones de personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles.

En este caso, estarán obligados al empleo de los sistemas electrónicos existentes, tanto para la remisión de escritos, iniciadores o no, y demás documentos, como para la recepción de notificaciones, de forma tal que esté garantizada su autenticidad y quede constancia fehaciente de la remisión y la recepción íntegras, así como de la fecha en que éstas se hicieren.

4. En todo caso, la representación prevista en este artículo podrá conferirse electrónicamente a través de los medios establecidos para ello.

### Artículo 24 LJCA · Representación y defensa de las Administraciones

La representación y defensa de las Administraciones públicas y de los órganos constitucionales se rige por lo dispuesto en la Ley Orgánica del

Poder Judicial y en la Ley de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, así como en las normas que sobre la materia y en el marco de sus competencias hayan dictado las Comunidades Autónomas.

### RECUERDA

Postulación procesal en la JCA. Ante **órganos unipersonales** (art. 23.1): el Procurador es **potestativo** y el Abogado es siempre obligatorio. Ante **órganos colegiados** (art. 23.2): el Procurador es **obligatorio** y el Abogado también. Excepción del art. 23.3: los **funcionarios públicos** pueden comparecer por sí mismos en cuestiones de personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles, con obligación de uso de medios electrónicos.

### MATIZ

La representación procesal (Procurador) y la asistencia técnica (Abogado) son figuras distintas: con carácter general, el **Abogado es obligatorio** ante cualquier órgano contencioso-administrativo (art. 23.1 y 23.2), pero el **art. 23.3 LJCA** admite la excepción de los **funcionarios públicos**, que pueden comparecer por sí mismos en cuestiones de personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles. El **Procurador depende del órgano**: potestativo en unipersonales, obligatorio en colegiados. La representación y defensa de las **Administraciones públicas** se rige por la LOPJ y por la **Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas** (art. 24 LJCA), no por las reglas comunes del art. 23.

## 5. La actividad administrativa impugnabile: artículos 25-30

La regla general de impugnabilidad está en el art. 25; los arts. 26-27 articulan la impugnación indirecta de disposiciones generales y la cuestión de ilegalidad; el art. 28 excluye

los actos confirmatorios y los reproductivos de actos firmes; los arts. 29-30 abren el cauce contra la inactividad administrativa y la vía de hecho.

### **Artículo 25 LJCA · Actividad administrativa impugnable**

1. El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.
2. También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta Ley.

### **Artículo 26 LJCA · Impugnación indirecta de disposiciones generales**

1. Además de la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, también es admisible la de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho.
2. La falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos de aplicación con fundamento en lo dispuesto en el apartado anterior.

### Artículo 27 LJCA · Cuestión de ilegalidad

1. Cuando un Juez o Tribunal de lo Contencioso-administrativo hubiere dictado sentencia firme estimatoria por considerar ilegal el contenido de la disposición general aplicada, deberá plantear la cuestión de ilegalidad ante el Tribunal competente para conocer del recurso directo contra la disposición, salvo lo dispuesto en los dos apartados siguientes.
2. Cuando el Juez o Tribunal competente para conocer de un recurso contra un acto fundado en la invalidez de una disposición general lo fuere también para conocer del recurso directo contra ésta, la sentencia declarará la validez o nulidad de la disposición general.
3. Sin necesidad de plantear cuestión de ilegalidad, el Tribunal Supremo anulará cualquier disposición general cuando, en cualquier grado, conozca de un recurso contra un acto fundado en la ilegalidad de aquella norma.

### Artículo 28 LJCA · Actos no recurribles

No es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.

**MATIZ**

Los **actos de trámite ordinarios no son recurribles** ante el orden contencioso (art. 25.1 LJCA), igual que ocurre en vía administrativa. Solo los **actos de trámite cualificados** —los que deciden directa o indirectamente el fondo, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o causan perjuicio irreparable— son recurribles autónomamente. Las **disposiciones generales** sí son recurribles directamente ante este orden (art. 25.1), a diferencia de lo que ocurre en vía administrativa donde no lo son (art. 112.3 LPACAP).

**MATIZ**

Los **actos confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma** y los actos que sean **reproducción de otros anteriores definitivos y firmes** son inadmisibles ante el contencioso (art. 28 LJCA). La razón es la seguridad jurídica: si un acto quedó firme por no haberse recurrido en plazo, no puede reabrirse el debate dictando un nuevo acto idéntico o confirmatorio. La firmeza administrativa cierra la puerta del contencioso aunque el ciudadano aporte argumentos nuevos.

**Artículo 29 LJCA · Inactividad de la Administración**

1. Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubie-

ra llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.

2. Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78.

### Artículo 30 LJCA · Vía de hecho

En caso de vía de hecho, el interesado podrá formular requerimiento a la Administración actuante, intimando su cesación. Si dicha intimación no hubiere sido formulada o no fuere atendida dentro de los diez días siguientes a la presentación del requerimiento, podrá deducir directamente recurso contencioso-administrativo.

#### RECUERDA

Plazos del recurso contra inactividad y vía de hecho. **Inactividad por obligación de prestación concreta** (art. 29.1): tras reclamar a la Administración, hay que esperar **3 meses** desde la reclamación; si no cumple ni llega a acuerdo, cabe recurso contencioso. **Inactividad por inexecución de acto firme** (art. 29.2): tras solicitar la ejecución, hay que esperar **1 mes** si no se ejecuta, cabe recurso por el procedimiento abreviado (art. 78). **Vía de hecho** (art. 30): requerimiento facultativo de cesación, con **10 días** para que la Administración atienda; si no atiende o no se ha hecho requerimiento, cabe recurso directo.

## 6. Pretensiones de las partes y causas de inadmisión: artículos 31-33 y 51

### Artículo 31 LJCA · Pretensiones del demandante

1. El demandante podrá pretender la declaración de no ser conformes a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de impugnación según el capítulo precedente.
2. También podrá 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.

### Artículo 32 LJCA · Pretensiones en inactividad y vía de hecho

1. Cuando el recurso se dirija contra la inactividad de la Administración pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 29, el demandante podrá pretender del órgano jurisdiccional que condene a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que estén establecidas.
2. Si el recurso tiene por objeto una actuación material constitutiva de vía de hecho, el demandante podrá pretender que se declare contraria a Derecho, que se ordene el cese de dicha actuación y que se adopten, en su caso, las demás medidas previstas en el artículo 31.2.

### Artículo 33 LJCA · Congruencia y juicio dentro del límite de las pretensiones

1. Los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo juzgarán dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición.

2. Si el Juez o Tribunal, al dictar sentencia, estimare que la cuestión sometida a su conocimiento pudiera no haber sido apreciada debidamente por las partes, por existir en apariencia otros motivos susceptibles de fundar el recurso o la oposición, lo someterá a aquéllas mediante providencia en que, advirtiéndole que no se prejuzga el fallo definitivo, los expondrá y concederá a los interesados un plazo común de diez días para que formulen las alegaciones que estimen oportunas, con suspensión del plazo para pronunciar el fallo. Contra la expresada providencia no cabrá recurso alguno.
3. Esto mismo se observará si, impugnados directamente determinados preceptos de una disposición general, el Tribunal entendiera necesario extender el enjuiciamiento a otros de la misma disposición por razones de conexión o consecuencia con los preceptos recurridos.

#### **Artículo 51 LJCA · Causas de inadmisión**

1. El Juzgado o Sala, tras el examen del expediente administrativo, declarará no haber lugar a la admisión del recurso cuando constare de modo inequívoco y manifiesto:
  - a) La falta de jurisdicción o la incompetencia del Juzgado o Tribunal.
  - b) La falta de legitimación del recurrente.
  - c) Haberse interpuesto el recurso contra actividad no susceptible de impugnación.
  - d) Haber caducado el plazo de interposición del recurso.
2. El Juzgado o Sala podrá inadmitir el recurso cuando se hubieran desestimado en el fondo otros recursos sustancialmente iguales por sentencia

firme, mencionando, en este último caso, la resolución o resoluciones desestimatorias.

3. Cuando se impugne una actuación material constitutiva de vía de hecho, el Juzgado o Sala podrá también inadmitir el recurso si fuera evidente que la actuación administrativa se ha producido dentro de la competencia y en conformidad con las reglas del procedimiento legalmente establecido.

Asimismo, cuando se impugne la no realización por la Administración de las obligaciones a que se refiere el artículo 29, el recurso se inadmitirá si fuera evidente la ausencia de obligación concreta de la Administración respecto de los recurrentes.

## 7. Plazos para interponer el recurso: artículo 46

### Artículo 46 LJCA · Plazos de interposición

1. 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.
2. En los supuestos previstos en el artículo 29, los dos meses se contarán a partir del día siguiente al vencimiento de los plazos señalados en dicho artículo.
3. Si el recurso contencioso-administrativo se dirigiera contra una actuación en vía de hecho, el plazo para interponer el recurso será de diez días a

contar desde el día siguiente a la terminación del plazo establecido en el artículo 30. Si no hubiere requerimiento, el plazo será de veinte días desde el día en que se inició la actuación administrativa en vía de hecho.

4. El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo se contará desde el día siguiente a aquel en que se notifique la resolución expresa del recurso potestativo de reposición o en que éste deba entenderse presuntamente desestimado.
5. El plazo para interponer recurso de lesividad será de dos meses a contar desde el día siguiente a la fecha de la declaración de lesividad.
6. En los litigios entre Administraciones, el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo será de dos meses, salvo que por Ley se establezca otra cosa. Cuando hubiera precedido el requerimiento regulado en los tres primeros apartados del artículo 44, el plazo se contará desde el día siguiente a aquel en que se reciba la comunicación del acuerdo expreso o se entienda presuntamente rechazado.

Supuesto	Plazo	Inicio del cómputo
Acto expreso o disposición general que pone fin a la vía administrativa	2 meses	Día siguiente a la notificación o publicación
Acto presunto (silencio administrativo)	6 meses	Día siguiente al que se produzca el acto presunto
Inactividad por obligación de prestación concreta (art. 29.1)	2 meses	Día siguiente al vencimiento del plazo de 3 meses
Inactividad por inexecución de acto firme (art. 29.2)	2 meses	Día siguiente al vencimiento del plazo de 1 mes
Vía de hecho con requerimiento previo (art. 30)	10 días	Día siguiente a la terminación del plazo de 10 días del art. 30
Vía de hecho sin requerimiento previo	20 días	Día en que se inició la actuación en vía de hecho

Resolución del recurso potestativo de reposición	2 meses	Día siguiente a la notificación expresa o al silencio desestimatorio
Recurso de lesividad	2 meses	Día siguiente a la fecha de la declaración de lesividad
Litigios entre Administraciones	2 meses	Notificación del acuerdo expreso o rechazo presunto del requerimiento del art. 44

### MATIZ

El plazo del recurso contencioso-administrativo contra **acto presunto** (silencio administrativo) es de **6 meses**, no de 2 (art. 46.1, segunda frase). Es la única excepción al plazo general de 2 meses del recurso ordinario. Los **2 meses** son para el acto expreso; los **6 meses** para el presunto. La **vía de hecho** opera con plazos distintos según haya o no requerimiento: **10 días con requerimiento y 20 días sin requerimiento** (art. 46.3).

## 8. Sentencia y efectos: artículos 71-73

### Artículo 71 LJCA · Contenido de la sentencia estimatoria

1. Cuando la sentencia estimase el recurso contencioso-administrativo:
  - a) Declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o acto recurrido o dispondrá que cese o se modifique la actuación impugnada.
  - b) Si se hubiese pretendido el reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada, reconocerá dicha situación jurídica y adoptará cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la misma.

- c) Si la medida consistiera en la emisión de un acto o en la práctica de una actuación jurídicamente obligatoria, la sentencia podrá establecer plazo para que se cumpla el fallo.
- d) Si fuera estimada una pretensión de resarcir daños y perjuicios, se declarará en todo caso el derecho a la reparación, señalando asimismo quién viene obligado a indemnizar. La sentencia fijará también la cuantía de la indemnización cuando lo pida expresamente el demandante y consten probados en autos elementos suficientes para ello. En otro caso, se establecerán las bases para la determinación de la cuantía, cuya definitiva concreción quedará diferida al período de ejecución de sentencia.
2. Los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados.

### Artículo 72 LJCA · Efectos de la sentencia

1. La sentencia que declare la inadmisibilidad o desestimación del recurso contencioso-administrativo sólo producirá efectos entre las partes.
2. La anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas. Las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada. También se publicarán las sentencias firmes que anulen un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas.

3. La estimación de pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada sólo producirá efectos entre las partes. No obstante, tales efectos podrán extenderse a terceros en los términos previstos en los artículos 110 y 111.

### Artículo 73 LJCA · Salvaguarda de los actos firmes anteriores

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.

#### **MATIZ**

Los **órganos contencioso-administrativos no pueden determinar el contenido discrecional de los actos anulados** (art. 71.2 LJCA). Tampoco pueden redactar los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen. La sentencia anulatoria abre paso a una nueva actuación administrativa pero no la sustituye: el órgano judicial es controlador de la legalidad, no actor de la decisión administrativa. Esta cláusula expresa la **autocontención judicial** en el ámbito de la discrecionalidad administrativa.

**RECUERDA**

Efectos de las sentencias (arts. 72-73 LJCA). **Inadmisión o desestimación:** efectos **inter partes**. **Anulación de disposición general:** efectos **erga omnes** desde la publicación del fallo en el mismo diario oficial. **Estimación de pretensión individualizada:** **inter partes**, con extensión a terceros del 110-111. Los **actos firmes anteriores** dictados en aplicación de la disposición anulada **no se ven afectados** (art. 73), salvo que la anulación suponga exclusión o reducción de sanciones no ejecutadas íntegramente.

## TRES FORMAS DE EMPEZAR

La app Persevera complementa este temario con las herramientas para estudiarlo:

tests · flashcards con repaso espaciado · supuestos  
simulacros · mindmaps · tutor IA · planificador

Suscripción mensual sin permanencia. Cancelas cuando quieras desde la app.



**WEB**

[perseveraoposiciones.com](https://perseveraoposiciones.com)



**IOS**

iPhone / iPad



**ANDROID**

Google Play