

---

# Introducción a la Administración pública y al derecho administrativo

---

PID\_00265972

Agustí Cerrillo i Martínez

---

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 6 horas

---



**Agustí Cerrillo i Martínez**

Catedrático de Derecho administrativo de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC).

El encargo y la creación de este recurso de aprendizaje UOC han sido coordinados por la profesora: Marian Gili Saldaña (2019)

Primera edición: septiembre 2019  
© Agustí Cerrillo i Martínez  
Todos los derechos reservados  
© de esta edición, FUOC, 2019  
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona  
Realización editorial: FUOC

*Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea éste eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares del copyright.*

# Índice

<b>Introducción</b> .....	5
<b>Objetivos</b> .....	6
<b>1. La Administración pública</b> .....	7
<b>2. El derecho administrativo</b> .....	9
<b>3. La Constitución y sus consecuencias en el derecho administrativo y la Administración pública</b> .....	11
3.1. La cláusula de Estado de derecho .....	11
3.2. La cláusula de Estado social .....	14
3.3. La cláusula de Estado democrático .....	15
3.4. La cláusula de Estado autonómico .....	16
<b>4. El acto administrativo</b> .....	18
4.1. Concepto .....	18
4.2. Tipología de actos administrativos .....	19
4.3. Elementos del acto administrativo .....	20
4.4. La eficacia del acto administrativo .....	24
4.5. El silencio administrativo .....	28
4.6. La validez e invalidez del acto administrativo .....	30
4.7. La ejecución forzosa de los actos administrativos .....	33
<b>5. El procedimiento administrativo</b> .....	35
5.1. Concepto .....	35
5.2. Principios rectores del procedimiento administrativo .....	35
5.3. Los sujetos que intervienen en el procedimiento: los interesados .....	37
5.4. Derechos y garantías de los interesados en el procedimiento administrativo .....	39
5.4.1. Derechos de todas las personas .....	39
5.4.2. Derechos específicos de los interesados .....	40
5.5. Los documentos administrativos .....	41
5.6. Las fases del procedimiento administrativo .....	42
5.7. La tramitación simplificada del procedimiento administrativo .....	48
5.8. La revisión de los actos en vía administrativa .....	48
<b>6. Los tipos de actividad administrativa</b> .....	51
6.1. Actividad de intervención .....	51

6.2. Actividad de servicio público o de prestación .....	56
6.3. Actividad de fomento o incentivadora .....	57
<b>7. El control de la actividad administrativa.....</b>	<b>59</b>
7.1. Los recursos administrativos .....	59
7.2. El recurso contencioso administrativo .....	62
7.2.1. Las partes .....	62
7.2.2. Objeto del recurso .....	63
7.2.3. El procedimiento contencioso administrativo .....	64
<b>Ejercicios de autoevaluación.....</b>	<b>73</b>
<b>Solucionario.....</b>	<b>75</b>
<b>Abreviaturas.....</b>	<b>76</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>77</b>

## **Introducción**

Este módulo es una introducción al derecho administrativo y a la actividad que llevan a cabo las administraciones públicas y los mecanismos para controlarla. La finalidad de este módulo es ofrecer al estudiante una primera aproximación a las principales normas e instituciones configuradoras del derecho administrativo que rigen la actividad de las administraciones públicas.

En primer lugar, se definirá la Administración pública y el derecho administrativo, entendido como la rama del ordenamiento jurídico que regula la Administración pública: el propio y específico de las administraciones públicas. También se expondrá el impacto que tiene en ella la Constitución, norma suprema del ordenamiento jurídico que expresa una serie de principios y valores.

En segundo lugar, se analizará la actividad administrativa y los instrumentos con los que se canaliza. Por un lado, nos aproximaremos al acto administrativo y al procedimiento administrativo mediante el que las administraciones públicas adoptan las decisiones. Por otro lado, se expondrán los principales tipos de actividad administrativa y los rasgos característicos de su régimen jurídico.

Finalmente, en este módulo se expondrán los mecanismos de control de la actividad administrativa.

## Objetivos

1. Conocer los conceptos de Administración pública y de derecho administrativo.
2. Relacionar el derecho administrativo con la Administración pública.
3. Analizar las influencias de la Constitución en el derecho administrativo y las administraciones públicas.
4. Conocer el concepto de acto administrativo y analizar los elementos que lo integran.
5. Identificar los requisitos que tienen que reunir los actos administrativos para ser eficaces y válidos.
6. Conocer las diferentes fases que conforman el procedimiento administrativo.
7. Aproximarse a los diferentes tipos de actividad administrativa.
8. Conocer los mecanismos de control de la actividad administrativa.

# 1. La Administración pública

El concepto de Administración pública es polisémico y tiene un contenido determinado ampliamente por la aproximación disciplinaria que se lleve a cabo.

En lenguaje coloquial, la palabra *administración* tiene dos significados básicos: por un lado, designa una actividad, es decir, el hecho de administrar o gestionar determinados asuntos; por otro, designa a la persona u organización que desarrolla esta actividad.

La opción por una aproximación u otra ha determinado a lo largo de los años una polémica sobre el concepto de Derecho administrativo y sus relaciones con la Administración pública.

Hoy día, la opinión mayoritaria considera que la Administración pública es una persona jurídica, lo cual implica que sea un sujeto de derecho que emite declaraciones de voluntad, formaliza contratos, es titular de un patrimonio, es responsable, justiciable, etc.

En este punto, nos interesa presentar algunos de los rasgos que caracterizan a la Administración pública en la actualidad.

La primera cuestión que hay que poner de relieve es que en la actualidad no podemos hablar de Administración pública en singular, sino que es necesario hablar de administraciones públicas, en plural, para incluir la pluralidad de administraciones públicas que reconoce la Constitución de 1978: el Estado, las comunidades autónomas, las provincias y los municipios, todas dotadas de autonomía para gestionar los intereses respectivos.

Además, hay una constelación de organizaciones separadas formalmente de estas administraciones públicas, pero dependientes de cada una (organismos públicos, empresas públicas, etc.).

La segunda cuestión que hay que poner de relieve es que el artículo 103.1 CE establece un precepto referido a la Administración pública que determina una serie de principios a los que se tiene que someter:

## Lectura recomendada

**M. S. Giannini** (1987). *Premisas históricas del Derecho administrativo*. Madrid: INAP.

**E. García de Enterría; T. R. Fernández** (2017). *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Civitas.

«La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y el derecho.»

Artículo 103.1 CE

A partir de este precepto, siguiendo a Morell Ocaña, se pueden extraer los elementos siguientes definidores de la Administración pública:

- 1) Una estructura en la que se incardinan una pluralidad de sujetos vinculados por las características relacionales que mantienen entre ellos.
- 2) Sujetos que, debidamente vinculados entre ellos, asumen las actividades precisas para obtener las finalidades de interés general que el ordenamiento confía a cada uno, con pautas de objetividad y eficacia.
- 3) Sujetos que actúan con sometimiento a la ley y al derecho.

No obstante, desde una lectura más general, podemos observar que en la Constitución la Administración pública es definida como una estructura instrumental que atiende al cumplimiento práctico de las finalidades del Estado con sujeción a los tres poderes tradicionales de los sistemas democráticos:

- De manera estricta, al poder legislativo, puesto que toda su actuación se tiene que hacer con sometimiento pleno a la ley.
- De manera estricta, al poder ejecutivo, encarnado por el Gobierno, que dirige las administraciones civil y militar.
- En cierta medida, al poder judicial, en tanto que los jueces tienen la función de controlar la legalidad de la actuación administrativa.

#### Referencia bibliográfica

L. Morell Ocaña (1981). «El criterium de la Administración Pública y el Derecho Administrativo contemporáneo». *Revista Española de Derecho Administrativo* (núm. 29).



## 2. El derecho administrativo

Hay una gran dificultad para definir *derecho administrativo*, del mismo modo que para definir *Administración pública*. Ha habido muchos esfuerzos e intentos para definirlo.

«El Derecho administrativo no puede en ningún momento desvincularse de la historia y, muy especialmente, de la historia política; en ella encuentra su verdadero fundamento y de ella recibe su filosofía y trazos característicos. No se trata en absoluto de un mero recordar el pasado, sino, por el contrario, de conocer el suelo del que el Derecho administrativo ha extraído la savia con la que aún hoy en día se nutre.»

P. Weil (1986). *Derecho administrativo*. Madrid: Civitas.

En la actualidad, la postura más extendida en relación con el concepto de derecho administrativo es la estatutaria. Según esta postura, es un derecho de naturaleza estatutaria porque se dirige a regular las singulares especies de sujetos que se agrupan con el nombre de administraciones públicas sustrayéndolos del derecho común.

Es decir, el derecho administrativo es la rama del ordenamiento jurídico que regula la Administración pública: el propio y específico de las administraciones públicas.

No obstante, hay otras aproximaciones al derecho administrativo:

- **Funcionalista:** se basa en la concepción de la Administración pública como función material diferenciada del resto de las funciones estatales. En esta aproximación están la doctrina del servicio público (que considera genéricamente que el derecho administrativo es el conjunto de reglas relacionadas con los servicios públicos) y la doctrina del poder público (según la cual la singularidad del derecho administrativo está determinada por los medios que emplea).
- **Orgánica:** el derecho administrativo es la parte del derecho público que regula la organización y el funcionamiento del poder ejecutivo, y sus relaciones con los administrados, así como la función administrativa de los distintos poderes y de los órganos constitucionales del Estado.

Podemos añadir, a estas definiciones de carácter doctrinal, otra definición descriptiva que puede facilitar la aprehensión de este concepto. El derecho administrativo se puede definir así como la rama del derecho público que regula las administraciones públicas, su organización, sus potestades y privilegios, el

### Lectura recomendada

E. García de Enterría (1960). «Verso un concetto de Diritto Amministrativo come Diritto statutario». *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*.

régimen jurídico de la actividad administrativa dirigida a satisfacer los intereses públicos y el sistema de garantías de los ciudadanos frente a la acción de los poderes públicos que los afectan.

Siguiendo a Cosculluela, podemos destacar las siguientes características generales del derecho administrativo:

- **Derecho de prerrogativas y privilegios de la Administración pública:** uno de los rasgos más singulares del derecho administrativo es que constituye un derecho específico de la Administración pública y diferente del derecho común del resto de los ciudadanos<sup>1</sup>. Esto significa que se atribuyen a la Administración pública una serie de prerrogativas y privilegios<sup>2</sup> que la sitúan en un plano de supremacía jurídica respecto a los administrados.
- **Derecho tutor de los intereses públicos:** uno de los rasgos esenciales del derecho administrativo es su finalidad tuitiva de los intereses públicos, cuya satisfacción directa persigue la Administración pública con su actividad.
- **Derecho garantizador:** este es uno de los rasgos más relevantes del derecho administrativo, y significa esencialmente la posibilidad de recurrir contra las administraciones públicas ante los tribunales y que estos puedan anular las decisiones administrativas y condenar a la Administración. Esta no es la única garantía, puesto que también constituyen garantías el establecimiento de un procedimiento para elaborar las decisiones de la Administración; el trámite de audiencia a los interesados en las decisiones que los afectan; la sumisión a principios de igualdad para seleccionar a los contratistas de la Administración; los principios de mérito y capacidad en la selección de funcionarios, etc.
- **Derecho en adaptación permanente a la realidad que ordena:** la Administración pública traduce en acción jurídica las líneas marcadas por la política del Gobierno, y de aquí que el derecho que la ordena, vinculado estrechamente a la norma por el principio de legalidad, esté en constante evolución o adaptación. El derecho administrativo evoluciona paralelamente a los cambios que se producen en las administraciones públicas y, en general, a la sociedad. Ante las transformaciones sociales, las administraciones públicas experimentan cambios importantes a los que el derecho administrativo tiene que hacer frente con más o menos interés. El derecho administrativo cambia para adaptarse a la nueva realidad sobre la que opera y para regular la Administración pública propia de este momento.

#### Referencia bibliográfica

L. Cosculluela Montaner (2001). *Manual de Derecho Administrativo* Madrid: Civitas.

<sup>(1)</sup> Este rasgo es el que permite distinguir el sistema continental de derecho administrativo del sistema anglosajón de *rule of law*.

<sup>(2)</sup> Los privilegios más relevantes son los de presunción de legitimidad de los actos administrativos, la ejecutividad inmediata y la ejecución de oficio de estos actos.

### 3. La Constitución y sus consecuencias en el derecho administrativo y la Administración pública

El análisis del derecho administrativo y de la Administración pública se tiene que hacer en el marco de la Constitución, norma suprema del ordenamiento jurídico que expresa una serie de principios y valores.

La Constitución incorpora numerosas previsiones que inciden en la Administración pública y el derecho administrativo. Contiene preceptos que afectan directamente a la posición constitucional de la Administración pública, los límites de su actividad y los mecanismos para controlarla. En este punto, nos interesa centrarnos en los grandes principios y sus repercusiones en nuestro ámbito de estudio. Los primeros artículos de la Constitución muestran una buena parte de los principios a los que nos referiremos a continuación, y en particular los siguientes:

«España se constituye en un estado social y democrático de derecho.»

«La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y de las regiones que la integran y la solidaridad entre todas.»

Artículos 1 y 2 CE

Estos preceptos, que definen los elementos esenciales de nuestro Estado, determinan a la vez los aspectos a los que nos referiremos: a) Estado de derecho; b) Estado social; c) Estado democrático, y d) Estado autonómico.

#### 3.1. La cláusula de Estado de derecho

La cláusula de Estado de derecho tiene, de acuerdo con la Constitución, las implicaciones siguientes en su configuración actual:

##### 1) El principio de legalidad

El principio de legalidad es reconocido generalmente en el artículo 9.3 CE. Tiene dos manifestaciones principales en el ámbito de la Administración pública:

- El sometimiento pleno de la Administración al derecho, lo cual significa también la completa juridicidad de la acción administrativa (ved el art. 103.1 CE).
- La vinculación a la ley en sentido formal.

#### Lectura recomendada

R. Gómez-Ferrer Morant (1999). «Incidencia de la Constitución sobre el Derecho Administrativo». *Revista de Administración Pública* (núm. 150) [accesible en línea]. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17467>.

Tradicionalmente, se han expuesto dos interpretaciones del principio de legalidad: que la norma se erija como fundamento previo y necesario de la actuación administrativa (vinculación positiva) o que la norma sea un límite o frontera a la acción de la Administración (vinculación negativa). La doctrina de la vinculación positiva, encabezada por García de Enterría, es la que ha disfrutado de más implantación. Algunos autores, como Santamaría Pastor, consideran que la vinculación positiva afecta, siguiendo a la doctrina alemana, a todas las actuaciones administrativas de eficacia ablatoria, es decir, que incidan en cualquier situación jurídica de los sujetos de manera limitativa o extintiva, y en el resto de los casos, la regla general tiene que ser la vinculación negativa.

De todos modos, Santamaría Pastor observa que esta distinción no se corresponde con lo que generalmente sucede, por lo cual resulta más útil considerar la vinculación diferente de la Administración a la ley en función de la actividad que lleve a cabo la Administración:

- En las actuaciones desfavorables o restrictivas de derechos<sup>3</sup>, la Administración solo puede actuar cuando hay una ley previa que la habilite.
- En las actuaciones favorables o ampliadoras de derechos<sup>4</sup>, la Administración no requiere una ley habilitadora previa.

<sup>(3)</sup>Imposición de sanciones, requisitos para hacer actividades.

<sup>(4)</sup>Actividades prestacionales (salud, educación), subvenciones.

El principio de legalidad se expresa mediante las potestades administrativas. Toda la actividad administrativa se canaliza con el ejercicio de potestades administrativas. La potestad administrativa es un poder jurídico unilateral que el ordenamiento jurídico reconoce a la Administración para satisfacer el interés general. Las potestades administrativas son sometidas a la ley, y su ejercicio es susceptible de control judicial.

### **Potestades regladas y potestades discrecionales: los límites del control judicial**

Tradicionalmente, se ha distinguido entre las potestades regladas y las potestades discrecionales. En las **potestades regladas** todos los elementos necesarios para su ejercicio son determinados por la ley, de modo que la Administración se limita a cumplir lo que está previsto, y solo hay una solución para cada caso.

Por ejemplo, la normativa vigente establece los requisitos que hay que cumplir para obtener el carnet de conducir. En este caso, nos encontramos ante una potestad reglada, puesto que la autoridad de tráfico emitirá dicho permiso cuando el ciudadano solicitante cumpla los requisitos previstos. En cambio, la legislación sanitaria no nos dice dónde se tienen que ubicar los hospitales. La decisión sobre este aspecto es una decisión discrecional.

En las **potestades discrecionales**, la Administración disfruta de un margen para optar entre diferentes alternativas. Todas las soluciones son igualmente justas y adecuadas al interés general.

Por ejemplo, una Administración pública puede decidir construir una guardería o no hacerlo, o hacerlo en un lugar o en otro.

A pesar de que las dos potestades, regladas y discrecionales, son objeto de control judicial, en el caso de las discrecionales se ha planteado el alcance en la medida en que presenta mayores dificultades. Por eso se han ido desarrollando medios de control de las potestades discrecionales (control de los elementos reglados, control de los hechos determinantes, principios generales del derecho). En cuanto al alcance del control, algunos autores

ponen en entredicho que los jueces, en su actividad de control, puedan llegar a sustituir a la Administración.

## 2) El principio de tutela judicial

Una de las consecuencias del principio de legalidad<sup>5</sup> es el establecimiento de unos mecanismos de control por los que se pueda garantizar el sometimiento de la Administración al sistema normativo.

<sup>(5)</sup>Arts. 24.1 y 106.1 CE.

De la lectura de estos preceptos, y de su interpretación por el Tribunal Constitucional, podemos destacar el contenido siguiente:

- **Potestad jurisdiccional de control**<sup>6</sup>: estamos ante una potestad jurisdiccional, es decir, atribuida a los órganos del poder judicial, que es ejercida obligatoriamente por los jueces y tribunales respecto a la totalidad de la actividad administrativa.
- **Derecho a la tutela jurisdiccional**: significa el derecho a la acción o al proceso, es decir, el derecho a exigir al tribunal una decisión sobre las pretensiones esgrimidas en el proceso. Este proceso tiene que ser igualitario (prohibición de la indefensión y exigencia de una contradicción procesal efectiva) y sin dilaciones indebidas, lo cual ha sido interpretado de modo que se desarrolle en unos plazos razonables. El contenido del principio de tutela judicial no quiere decir que la Administración pública y el ciudadano estén en la misma posición. La Administración pública dispone de unas prerrogativas que derivan de su posición de servicio a los intereses generales<sup>7</sup>.
- **Principio de garantía patrimonial**: equivale al derecho de los particulares a mantener la integridad del valor económico de su patrimonio frente a las privaciones singulares a las que se puedan ver sometidos por parte de los poderes públicos. La lectura de la Constitución nos da nuevamente una imagen del contenido de este principio:

<sup>(6)</sup>Ved la bibliografía del presente módulo.

<sup>(7)</sup>Así, la Administración pública puede declarar de manera eficaz aquello que es jurídicamente correcto, y puede llevarlo a cabo sin necesidad de intervención judicial.

«Nadie puede ser privado de sus bienes ni de sus derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y en conformidad con aquello que las leyes dispongan.»

Artículo 33.3 CE

«Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tienen derecho a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.»

Artículo 106.2 CE

La expropiación y la responsabilidad patrimonial son, pues, los dos institutos que derivan del principio de garantía patrimonial. La **expropiación forzosa** es un mecanismo por el cual las administraciones públicas pueden privar a los ciudadanos de bienes y servicios independientemente de la voluntad del titular, por causa de utilidad pública o interés social mediante la satisfacción

de un precio justo. Por medio de la **responsabilidad patrimonial**, las administraciones públicas indemnizan a los ciudadanos por cualquier daño que sufran en sus derechos o bienes por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

### 3.2. La cláusula de Estado social

La cláusula de Estado social tiene el origen en la Constitución de Bonn, y es recogida en la Constitución a todos los efectos en los artículos 1 y 9.2, y posteriormente se desarrolla de manera más particular en el capítulo 3 del título I. De acuerdo con Parejo, la cláusula de Estado social se concreta en el contenido general que veréis a continuación.

#### Referencia bibliográfica

L. Parejo Alfonso (1983). *Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid: Civitas.

#### 1) La dimensión relativa a la organización del poder público

El artículo 9.2 establece un deber jurídico de carácter finalista, dirigido a todos los poderes públicos, que se concreta no solo en la elaboración de normas jurídicas, sino también en la producción de efectos en la sociedad. La Administración pública tiene un papel importante en la consecución de los objetivos previstos en el artículo 9.2 CE y que se derivan de este deber. Por eso, el artículo 103.1 CE incluye el principio de eficacia como principio de actuación de las administraciones públicas en la función de servir con objetividad los intereses generales. La eficacia es la consecución del resultado que corresponde a los objetivos preestablecidos por la organización. Más allá, hay que poner de relieve que este principio tiene un carácter esencial que se deriva de la proclamación del Estado social, y que exige la existencia de unas administraciones públicas capaces de dar cumplimiento real a los valores constitucionales y a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

#### 2) La dimensión relativa al orden social sustantivo

A lo largo de la Constitución, encontramos preceptos que establecen derechos<sup>8</sup> y principios de contenido marcadamente social<sup>9</sup> y que se derivan de la cláusula de Estado social.

<sup>(8)</sup>Título primero.

<sup>(9)</sup>Artículos 39 a 52 sobre los principios rectores de la política social y económica.

Con relación a sus consecuencias, es interesante leer el artículo 53.3, que establece la extensión, protección y garantía de los derechos y principios a los que nos hemos referido. De este precepto se deriva que la actividad de todos los poderes públicos (actividades normativa, interpretativa y de aplicación) tiene que ser informada por el reconocimiento y respeto de los derechos y principios y, por lo tanto, puede ser enjuiciada y controlada.

### 3.3. La cláusula de Estado democrático

De la cláusula de Estado democrático se derivan consecuencias importantes para la configuración de la Administración pública y el derecho administrativo, que podemos agrupar en dos grupos, siguiendo a Santamaría Pastor:

#### 1) Directivas estructurales

La Administración pública está subordinada al Parlamento, representante de la soberanía, y al Gobierno como órgano supremo del ejecutivo que disfruta de la confianza de los representantes de los ciudadanos.

El artículo 97 CE establece que el Gobierno dirige la Administración. En la misma línea, el artículo 3.3 LRJSP prevé:

«Bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de Gobierno de las comunidades autónomas y de los correspondientes de las entidades que integran la Administración local, la actuación de la Administración pública respectiva se desarrolla para lograr los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.»

Artículo 3.3 LRJSP

Esta subordinación de la Administración pública al Gobierno, para lograr los objetivos definidos por el Parlamento, es lo que confiere legitimidad democrática a la Administración.

No obstante, hay administraciones<sup>10</sup> que disfrutan de cierta autonomía respecto al eje Parlamento-Gobierno.

La cláusula que analizamos tiene consecuencias en cuanto a la estructura interna de la Administración. Esta se tiene que basar, de acuerdo con el artículo 103.1 CE, en el principio de jerarquía, que es el que ha de garantizar precisamente el funcionamiento coherente y armónico de la Administración, y la capacidad de respuesta unitaria y subordinada a las directrices marcadas por el Gobierno.

Nuevamente, hay que poner de relieve que el principio de jerarquía no se aplica a todas las administraciones públicas. Así, encontramos el caso de las administraciones independientes, que se caracterizan precisamente por no estar vinculadas a ninguna Administración y, en definitiva, al Gobierno.

#### 2) Las directivas funcionales

El artículo 103 CE, al regular los principios a los que se someten las administraciones públicas, prescribe que estas sirven con objetividad a los intereses generales.

#### Referencia bibliográfica

J. A. Santamaría Pastor (1989). *Fundamentos de Derecho administrativo*. Madrid: Ceura.

<sup>(10)</sup> Este sería el caso, por ejemplo, de los colegios profesionales (art. 36 CE) y de las universidades (art. 27 CE).

El principio de objetividad establece un deber de ponderación de las circunstancias del caso, de modo que impide la sujeción de las decisiones administrativas a posturas o intereses parciales desconectados del supuesto concreto. El principio de objetividad impone así un deber positivo de actuación administrativa, no un límite meramente negativo al ejercicio de potestades.

Por eso, los servidores públicos tienen que actuar con imparcialidad, es decir, no otorgando preferencias o favores o una determinada opción si no se ampara en normas concretas o en las directrices dictadas por el Parlamento o el Gobierno.

El principio democrático no agota la virtualidad en el plano organizativo interno, sino que también se extiende a la actuación de las administraciones públicas. En este punto, los principios de transparencia y participación adquieren relevancia.

### **3.4. La cláusula de Estado autonómico**

La aprobación de la Constitución en 1978 supone establecer una nueva organización territorial del Estado. Por eso, en la misma CE se pueden encontrar una serie de principios que tienen que guiar imperativamente el desarrollo de la organización territorial del Estado.

El artículo 2 CE contiene los tres grandes principios sobre los cuales se construye el modelo de organización territorial del Estado en España: unidad del Estado en su conjunto, autonomía de las nacionalidades y regiones, y solidaridad entre todas. Por otro lado, el artículo 137 CE declara que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y las comunidades autónomas que se constituyan, que disfruten de autonomía para gestionar los intereses respectivos.

#### **1) El principio de autonomía**

La autonomía hace referencia a unas entidades jurídico-políticas (las comunidades autónomas) que son una creación de la Constitución y que se configuran como uno de los niveles de poder en los que se organiza el Estado. La autonomía consiste en la capacidad de autogobierno de los territorios que la disfrutan. La extensión de la autonomía es determinada por el bloque de la constitucionalidad (Constitución y Estatuto de autonomía) y protegida por el Tribunal Constitucional.

#### **2) El principio de unidad**

El principio de unidad es la otra cara del principio de autonomía: no hay autonomía si no hay unidad. Así, este principio indica que España forma un solo Estado, una única entidad tanto a escala internacional o exterior (se presenta como un único sujeto en la comunidad internacional de estados) como a esca-



la interior (que dispone de una serie de órganos y de instituciones de carácter común y general que representan el conjunto y actúan de manera inmediata y directa).

La Constitución establece varios mecanismos de garantía de la unidad del Estado, que se pueden agrupar en tres categorías: **principios de integración constitucional, técnicas de integración competencial y mecanismos de seguridad.**

### 3) El principio de solidaridad

El principio de solidaridad es el que tiene que presidir las relaciones entre todas las instancias estatales del sistema autonómico español. La solidaridad tiene por objetivo integrar las diferentes instancias territoriales en una única empresa, a la que ninguna de ellas se puede considerar ajena.

La solidaridad se traduce, así, en la obligación de actuar de acuerdo con los criterios de lealtad autonómica, es decir, teniendo en cuenta los intereses de otros en las actuaciones propias. Sin embargo, la solidaridad implica al mismo tiempo establecer todo un conjunto de técnicas de colaboración entre todas las entidades territoriales.

## 4. El acto administrativo

### 4.1. Concepto

Mediante el acto administrativo, se concreta la actividad más característica de la Administración pública cuando se ejercen potestades administrativas.

Zanobini nos dice que «el acto administrativo es la declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo hecha por la Administración en el ejercicio de una potestad administrativa diferente de la reglamentaria».

De acuerdo con esta definición:

- 1) El acto es siempre una declaración intelectual, de modo que quedan fuera de su ámbito los actos puramente materiales, reales o técnicos.
- 2) La declaración en cuestión puede tener cualquiera de los contenidos válidos de los actos jurídicos como categoría general: una manifestación de voluntad, de deseo, de juicio, de simple conocimiento.
- 3) El acto tiene que emanar de una persona con la condición subjetiva de Administración pública.
- 4) El acto debe ser el último resultado del ejercicio de una potestad administrativa atribuida por el ordenamiento mediante el órgano competente para hacerlo.

Tal como se desprende de la definición que se ha expuesto, el acto administrativo es fruto de una potestad diferente de la reglamentaria. En este sentido, los reglamentos se diferencian de los actos administrativos. Los dos son instrumentos utilizados por la Administración, pero entre uno y otro hay diferencias sustanciales. La distinción más obvia es que el reglamento forma parte del ordenamiento jurídico, mientras que el acto es algo ordenado, producido en el seno del ordenamiento y previsto por este como una simple aplicación suya. El reglamento innova el ordenamiento, mientras que el acto se limita a aplicar el ordenamiento a un supuesto dado o previsto por el ordenamiento. A pesar de que esta distinción parece clara, nos podemos encontrar el caso en que los actos administrativos no vayan dirigidos a un destinatario concreto, sino a un conjunto indeterminado de sujetos o incluso a toda la colectividad.

#### Ejemplos de actos administrativos

Una licencia de obras (declaración de voluntad), un anteproyecto de ley (declaración de deseo), la resolución de un recurso administrativo (declaración de juicio) y un certificado de familia numerosa (declaración de conocimiento).

Los actos administrativos también se diferencian de otras formas de actividad administrativa, como los contratos. Se trata de declaraciones unilaterales de la Administración, a diferencia de los contratos, que son negocios jurídicos, lo cual implica que para perfeccionarse requieren que concurra la voluntad de las dos partes.

#### Ved también

Podéis ver el apartado «El procedimiento administrativo» del presente módulo.

### Los contratos públicos

La Administración pública canaliza su actividad no solo con actos unilaterales, sino también mediante el concierto de las voluntades con otras administraciones públicas o ciudadanos a través de acuerdos, convenios o contratos. Los contratos del sector público son una manifestación de la actividad convencional llevada a cabo por las administraciones públicas. Esta actividad ha adquirido cada vez más importancia en la medida en que las administraciones públicas requieren la colaboración privada para lograr las finalidades de interés público y con la voluntad de incrementar la legitimidad de sus decisiones. Actualmente, los contratos del sector público son regulados con carácter básico en la **Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público**, mediante la cual se trasladaron a nuestro ordenamiento jurídico las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero del 2014.

Son contratos del sector público los contratos onerosos, sea cual sea su naturaleza jurídica, que suscriban las entidades que conforman el sector público, como por ejemplo los contratos de obras, concesión de obras, concesión de servicios, suministro y servicios. Los contratos del sector público pueden estar sometidos a un régimen jurídico de derecho administrativo o de derecho privado de acuerdo con lo que dispone la Ley 9/2017. Los contratos privados que suscriban las administraciones públicas se rigen, en cuanto a la preparación y adjudicación, por la Ley 9/2017 y, en cuanto a los efectos, modificación y extinción, por el derecho privado.

## 4.2. Tipología de actos administrativos

Hay diferentes criterios para clasificar los actos administrativos.

En primer lugar, teniendo en cuenta el número y concreción de los destinatarios, podemos llegar a distinguir los actos singulares de los generales. Los **actos singulares** son los que se dirigen a un sujeto único, concreto y determinado (por ejemplo, una licencia de obras). Los **actos generales** se dirigen a una pluralidad indeterminada de sujetos (por ejemplo, una convocatoria de concurso de plazas públicas). Los **actos múltiples** son una categoría de actos generales. Se denominan así cuando la pluralidad de destinatarios es determinada y los actos aparecen recogidos en una misma publicación o relación pero con vida jurídica separada o perfectamente independiente (por ejemplo, las actas de una asignatura contienen las calificaciones de todos los estudiantes de un aula, que constituyen, cada una, un acto jurídico independiente).

En segundo lugar, los actos administrativos que tienen un destinatario externo pueden afectarlo de dos maneras diferentes. Lo pueden afectar favoreciéndolo con la ampliación de su patrimonio jurídico; otorgándole o reconociéndole un derecho, una facultad, un plus de titularidad o de actuación; liberándolo de una limitación, de un deber, de un gravamen; es decir, produciéndole un resultado ventajoso. También lo pueden afectar restringiendo el patrimonio jurídico anterior; imponiéndole una nueva obligación o carga; reduciendo, privando o extinguiendo algún derecho o facultad intactos hasta entonces. Los

#### Actos favorables y de gravamen

Entre los actos favorables encontramos, por ejemplo: admisiones, concesiones, autorizaciones, aprobaciones, dispensas. Entre los de gravamen hay: obligaciones de hacer, prohibiciones, actos sancionadores, expropiaciones forzosas.

primeros son los **actos favorables** o ampliadores de derechos y facultades; los segundos son los **actos de gravamen** o limitativos. La distinción es importante y tiene numerosos efectos.

En tercer lugar, según la posición en el seno del procedimiento administrativo, podemos distinguir entre actos resolutorios y actos de trámite. Los **actos resolutorios** son los actos propiamente dichos, las resoluciones administrativas, mientras que los actos de trámite son los que se producen en el curso de un procedimiento que culminará, normalmente, con una resolución. Los **actos de trámite** no tienen vida jurídica propia, sino que se refunden en la resolución que pone fin al procedimiento. Constituyen ejemplos de actos de trámite los informes, dictámenes, propuestas, testigos, etc. Esta distinción es muy importante al efecto procesal.

Finalmente, encontramos los actos expresos, tácitos y presuntos. El **acto expreso** es aquel en el cual la Administración pública hace una manifestación explícita de su voluntad. El **acto tácito** es, por el contrario, la actuación de la Administración que supone implícitamente una declaración de voluntad, juicio, deseo o conocimiento, pero que no ha sido manifestada explícitamente. Finalmente, el **acto presunto** es consecuencia de la inactividad de la Administración, a la cual la ley vincula en el transcurso del tiempo unos determinados efectos como garantía de los ciudadanos (por la interposición de recursos o por el disfrute de derechos).

### 4.3. Elementos del acto administrativo

Los elementos del acto administrativo son los que tienen que concurrir para que el acto sea válido.

#### 1) Sujeto

El acto administrativo solo puede ser dictado por la Administración pública y el órgano competente.

El titular o titulares del órgano deben tener aptitud para actuar en relación con el órgano y los interesados.

Con relación al órgano, se da cuando el titular ha sido adscrito legalmente mediante la investidura (nombramiento y toma de posesión). Este principio se rompe cuando se ejerce la función sin tener ningún título para hacerlo; cuando el acto de nombramiento del titular del órgano está viciado, o cuando hay nombramiento legal y el acto se dicta antes de que pueda producir efectos legalmente o después de que se haya extinguido.

#### Lectura recomendada

Ved, en general R. Bocanegra (2006). *Lecciones sobre el acto administrativo* (3.ª ed.). Madrid: Civitas.

Con relación a este aspecto, hay que tener en cuenta que no concurra ninguno de los motivos de abstención que prevé la Ley de régimen jurídico del sector público (LRJSP<sup>11</sup>): interés en el asunto, parentesco, amistad íntima o enemistad manifiesta, etc. La abstención ha de ser promovida por la autoridad y el personal en quien se dé alguna de las causas, y comunicada al superior inmediato, quien debe resolver lo que considere procedente. De todos modos, si no es así, cualquier interesado puede promover la recusación en cualquier momento de la tramitación del procedimiento.

<sup>(11)</sup>Arts. 23 y 24 LRJSP.

En el caso de los órganos colegiados hará falta, además, que se hayan observado las reglas de constitución y funcionamiento previstas legalmente.

En cuanto a los destinatarios del acto administrativo, es decir, la persona o personas afectadas por el acto administrativo, lo pueden ser por los motivos y circunstancias que se apuntan posteriormente<sup>12</sup>.

<sup>(12)</sup>Podéis ver el apartado 2.3.

## 2) Objeto

El acto administrativo tiene como contenido una declaración de voluntad, conocimiento, deseo o juicio, dependiendo del tipo de acto.

De acuerdo con la Ley del procedimiento administrativo común (LPAC<sup>13</sup>), el contenido de los actos administrativos se tiene que ajustar a lo que dispone el ordenamiento jurídico, debe ser adecuado a los fines que persigue y tiene que ser lícito, adecuado, determinado o determinable y posible. Además, la declaración de voluntad no tiene que estar viciada por error, intimidación, luto o violencia, algo que haría anulable el acto administrativo.

<sup>(13)</sup>Art. 34.2 LPAC.

## 3) Elemento causal

Siguiendo a Garrido Falla, por causa se tiene que entender el porqué del acto, es decir, la razón justificadora del acto, la circunstancia que justifica en cada caso que se dicte un acto administrativo.

A estos efectos, hay que recordar que los actos administrativos deben ser adecuados a las finalidades que persigan<sup>14</sup>.

<sup>(14)</sup>Art. 343.2 LPAC.

## 4) Elemento teleológico

Como ya es conocido, la Administración se tiene que someter al interés público en cada una de sus actuaciones. Si no es así, es decir, si el acto se separa de su elemento teleológico, estará viciado de desviación de poder. La desviación de poder supone incumplir el elemento final o teleológico del acto. El acto, a pesar de la apariencia legal, deja de satisfacer la objetividad jurídica que motivó el nacimiento de la norma positiva.

## 5) Elemento formal y motivación

Los actos administrativos son decisiones formalizadas jurídicamente que se producen por un canal formal que se denomina procedimiento administrativo.

### Ved también

Podéis ver el apartado «El procedimiento administrativo» del presente módulo.

Desde el punto de vista de la forma como elemento del acto administrativo, este se tiene que producir por escrito por medios electrónicos, mediante un documento administrativo<sup>15</sup>. A pesar de esto, la ley permite que se pueda producir de una manera más adecuada cuando su naturaleza lo exija o permita. Lo más normal es que esta forma sea verbal (pero también puede ser acústica, por señales, etc.). En el caso del acto verbal<sup>16</sup>, cuando sea necesaria también la constancia escrita, el mismo funcionario o titular del órgano que la recibe la tiene que consignar expresando la autoridad que impartió la orden o acto verbal.

<sup>(15)</sup>Art. 36.1 LPAC.

<sup>(16)</sup>Art. 36.2 LPAC.

Estas exigencias formales son requeridas para cada acto en concreto, pero la Ley permite que cuando se trate de actos de la misma naturaleza (nombra- mientos, concesiones, licencias) se refunden en un único acto formal, en el cual queden consignados.

La motivación es la exteriorización de las razones de hecho y de derecho que han llevado a la Administración a dictar un acto determinado.

Tal y como ha puesto de relieve el Tribunal Supremo, «la motivación no tiene solo la finalidad de conocer con certeza y exactitud la voluntad manifestada, sino que se ha de considerar encaminada primordialmente a hacer posible el control o fiscalización jurisdiccional de los actos de la Administración, estableciendo la necesaria relación de causalidad entre los antecedentes de hecho, el derecho aplicable y la decisión adoptada». Con la motivación, los destinatarios de los actos administrativos tendrán los medios necesarios para defender sus derechos e intereses legítimos.

No todos los actos administrativos tienen que ser motivados.

La LPAC<sup>17</sup> establece los casos siguientes en los que hace falta que los actos administrativos sean motivados:

(17) Art. 35 LPAC.

- 1) Cuando limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.
- 2) Cuando resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimiento de arbitraje, y cuando declaren la inadmisión.
- 3) Cuando se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.
- 4) En el caso de acuerdos de suspensión de actos, sea cual sea el motivo, y en el caso de adopción de medidas provisionales.
- 5) En el caso de acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia, de ampliación de plazos y de realización de actuaciones complementarias.
- 6) Cuando rechacen la realización de pruebas propuestas por los interesados.
- 7) Cuando acuerden la finalización del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, y cuando acuerden la dejación por la Administración en procedimientos iniciados de oficio.
- 8) En el caso de propuestas de resolución en los procedimientos de carácter sancionador, y cuando los actos resuelvan procedimientos de carácter sancionador o de responsabilidad patrimonial.
- 9) Cuando se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, y cuando tengan que serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

La motivación se tiene que efectuar con una referencia sucinta de hechos y fundamentos de derecho.

#### 4.4. La eficacia del acto administrativo

Cuando se han hecho todos los trámites establecidos en el procedimiento prescrito para elaborar un acto administrativo, se dice que se ha llegado a la perfección. De todos modos, la perfección no se tiene que confundir con la eficacia, que significa la posibilidad de que el acto produzca los efectos que persigue. A la vez, perfección y eficacia son cualidades diferentes de la validez, que es la concurrencia en un acto determinado de todos los elementos que tienen que integrarlo.

Así, un acto puede ser perfecto pero ineficaz, o eficaz pero inválido.

En cualquier caso, los actos administrativos se presumen válidos y producen efectos desde la fecha en que se dictan, salvo que se disponga otra cosa. Esto es lo que se conoce como **autotutela declarativa**, es decir, ejecutividad del acto administrativo.

Esta es reforzada por la autotutela ejecutiva, que consiste en la potestad de las administraciones públicas para ejecutar los actos por sí mismas<sup>18</sup>.

<sup>(18)</sup>Arts. 38 y 98.1 LPAC.

##### 1) Momento en que el acto administrativo empieza a producir efectos

Los actos administrativos se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que se disponga otra cosa.

La eficacia queda demorada en los casos siguientes<sup>19</sup>:

<sup>(19)</sup>Arts. 38 y 98 LPAC.

- a) Cuando lo exija el contenido del acto.
- b) Cuando el acto esté supeditado a la notificación, publicación o aprobación superior.
- c) Cuando se haya establecido una condición suspensiva o un término inicial, es decir, cuando un elemento accidental del acto lo determine.
- d) Cuando lo determine el mismo acto.
- e) En el caso de actos sancionadores, hasta que ponga fin a la vía administrativa.
- f) Cuando se acuerde la suspensión del acto (por parte de la Administración o de los tribunales).



## 2) La suspensión de la eficacia del acto administrativo

Los tribunales o la Administración pueden acordar suspender los efectos de los actos administrativos en casos excepcionales. Mediante la suspensión, se paraliza momentáneamente la eficacia del acto. La suspensión es una excepción del principio de ejecutividad, por lo cual se tiene que interpretar de manera restrictiva.

Los tribunales pueden acordar la suspensión del acto impugnado<sup>20</sup> cuando la ejecución pueda ocasionar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil. La suspensión la tiene que solicitar el actor de la demanda contenciosa administrativa. En estos casos, se dice que la suspensión es una medida cautelar.

<sup>(20)</sup>Arts. 129-136 LJCA.

La Administración puede acordar suspender un acto administrativo recurrido en vía administrativa. Lo tiene que hacer el órgano que tenga la competencia para resolver el recurso, con ponderación previa suficientemente razonada entre el perjuicio que se causaría al interés público o a terceros por la suspensión y el perjuicio que se causa al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, cuando la ejecución pueda causar perjuicios de reparación imposible o difícil, o cuando la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el art. 47.1 LPAC.

Igualmente, la Administración puede suspender el acto en los casos siguientes:

- Una vez iniciado el procedimiento de oficio, cuando el acto pueda causar perjuicios de reparación difícil o imposible.
- Cuando el acto no sea declarativo de derechos y en los de gravamen, es decir, en los casos en que se puede acordar la revocación.
- En los otros casos en que lo prevea así el ordenamiento jurídico.

## 3) La retroactividad de los actos administrativos

En principio, los actos administrativos no son retroactivos, es decir, no producen efectos con carácter anterior al momento en que se dictan.

Excepcionalmente, se puede establecer la retroactividad de los actos<sup>21</sup> al dictarlos en los casos siguientes:

<sup>(21)</sup>Art. 39.3 LPAC.

- a) Cuando se dicten en sustitución de actos anulados.

b) Si producen efectos favorables al interesado, siempre que los hechos existan en la fecha en que se retrotraigan los efectos del acto y la retroactividad de los efectos del acto no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.

#### 4) La notificación y la publicación

La notificación o, si es procedente, la publicación de los actos administrativos es un requisito para la eficacia de los actos administrativos que afecten a los derechos e intereses de los ciudadanos.

La **notificación** es un nuevo acto por el cual se pone en conocimiento del interesado el contenido de otro dictado anteriormente (resolución o acto de trámite) que le afecta.

Las resoluciones se tienen que notificar en todo caso. Los actos de trámite solo se notifican cuando obligan a una actuación subsiguiente del interesado, cuando ocasionan el ejercicio de un derecho o garantía o cuando son actos de trámite que permiten interponer el correspondiente recurso.

La notificación se tiene que llevar a cabo en el plazo de diez días desde que se ha dictado el acto<sup>22</sup>.

<sup>(22)</sup>Art. 40.2 LPAC.

La notificación debe contener el texto íntegro de la resolución con indicación de si es definitivo o no en la vía administrativa y los recursos que procedan, el órgano ante el cual se tienen que interponer y el plazo para hacerlo.

Las notificaciones que no tengan este contenido se han de considerar defectuosas, es decir, el acto será ineficaz y no podrá producir los efectos a pesar de que pueda ser válido. No obstante, producirán efectos a partir de la fecha en que el interesado haga actuaciones que supongan conocer el contenido de la resolución o acto objeto de la notificación o se interponga el recurso pertinente.

Las notificaciones se tienen que practicar preferentemente por medios electrónicos<sup>23</sup> y, en todo caso, cuando el interesado esté obligado a recibirlas por esta vía.

<sup>(23)</sup>Ved el art. 41.2 LPAC.

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se tiene que efectuar por el medio señalado por él. Cuando no es posible efectuar la notificación, se tiene que practicar en cualquier lugar adecuado con este objeto, y por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por parte del interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

Si la notificación se hace en el domicilio del interesado y este no está presente en el momento de entregarse, se puede hacer cargo de ello cualquier persona que esté en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie se hace cargo de la notificación, se tiene que repetir el intento de notificación en una hora diferente en los tres días siguientes.

Las administraciones públicas tienen que enviar un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado para informarle de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración o en la dirección electrónica única habilitada.

Cuando las notificaciones se practiquen en papel, también se tienen que poner a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración que actúa.

Cuando las notificaciones se practican por medios electrónicos, se tienen que hacer mediante la comparecencia en la sede electrónica de la Administración, en la dirección electrónica única habilitada o mediante los dos sistemas. Las notificaciones deben entenderse efectuadas cuando el interesado accede al contenido. En cambio, si no se accede al contenido, la notificación se entiende rechazada.

Si el interesado o su representado se niegan a recibir la notificación o no accede a la misma en el plazo de diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación por medios electrónicos, se tiene que hacer constar en el expediente, considerar efectuada la notificación y continuar el procedimiento.

Cuando los interesados en un procedimiento son desconocidos o no se les ha podido localizar, o bien una vez que se ha intentado la notificación no se ha podido practicar, la notificación se tiene que hacer por medio de un anuncio publicado en el *Boletín Oficial del Estado*. Con carácter previo y facultativo, la notificación se puede hacer en el tablero de edictos del Ayuntamiento del último domicilio o mediante la publicación de un anuncio en el boletín oficial de la comunidad autónoma o de la provincia.

La publicación sustituye la notificación con los mismos efectos en los casos previstos en la LPAC (por ejemplo, cuando el acto tiene por destinatario una pluralidad indeterminada de personas o se trata de actos integradores de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva), a pesar de que se tiene que interpretar de manera restrictiva por las limitaciones que comporta.

La **publicación** de un acto ha de contener los mismos elementos que las notificaciones.

#### 4.5. El silencio administrativo

La LPAC<sup>24</sup> establece el principio de que la Administración tiene el deber de resolver y notificar tanto los procedimientos iniciados a instancia de los interesados como los que ha iniciado de oficio la Administración.

<sup>(24)</sup>Art. 21 LPAC.

El plazo para resolver es el establecido en cada caso por el procedimiento que se sigue.

##### Plazo para resolver

No obstante, el plazo máximo es de seis meses a menos que una ley o una norma comunitaria establezcan un plazo más largo.

La LPAC establece de manera subsidiaria que, cuando la norma de procedimiento no fija plazos, el plazo máximo de resolución es de tres meses. Estos plazos pueden ser objeto de ampliación o reducción: cuando el número de solicitudes formuladas o las personas afectadas pueda suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución y se hayan agotado los medios personales y materiales disponibles, el órgano competente para resolver, si procede a propuesta del órgano instructor o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, puede acordar de manera motivada ampliar el plazo máximo de resolución y notificación; esta ampliación no puede ser superior al plazo establecido inicialmente para tramitar el procedimiento. Inversamente, cuando razones de interés público lo aconsejan, se puede acordar, de oficio o a petición del interesado, la aplicación de la tramitación de urgencia al procedimiento, por la cual se reducen a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, excepto los relativos a presentar solicitudes o recursos. Los acuerdos<sup>25</sup> que se dictan en un caso y otro han de ser motivados y no susceptibles de ningún recurso. Ahora bien, no en todos los casos la Administración dicta una resolución expresa en el plazo establecido. Para evitar que la inactividad de la Administración pueda provocar un perjuicio al ciudadano, están la caducidad y el silencio administrativo.

<sup>(25)</sup>Arts. 32.3, 33.1 y 35 LPAC.

##### 1) Caducidad

La caducidad se aplica a los procedimientos iniciados de oficio por la Administración y susceptibles de producir actos administrativos de gravamen o desfavorables. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca la paralización por causa imputable al interesado, también se puede producir la caducidad del procedimiento cuando el interesado, habiendo sido advertido por la Administración, no ejerza las actividades necesarias para retomar su tramitación en el plazo de tres meses.

En este caso, la LPAC prevé la caducidad del procedimiento, cuyo efecto es dar por acabado el procedimiento como garantía de la seguridad jurídica de los afectados.

## 2) Silencio administrativo

El silencio administrativo se aplica en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado y en los iniciados de oficio susceptibles de producir efectos favorables.

### a) El silencio administrativo negativo

En el caso del silencio negativo, los ciudadanos pueden considerar que su pretensión ha sido desestimada y se permite acceder a la instancia administrativa siguiente y finalmente a la vía jurisdiccional. El fundamento del silencio negativo se tiene que buscar en el carácter revisor de la jurisdicción contenciosa administrativa, es decir, en la existencia de un acto administrativo previo para acceder a los tribunales. El silencio negativo no produce un verdadero acto administrativo, sino que ofrece una ficción legal solo al efecto de que el interesado pueda interponer los recursos pertinentes.

El silencio negativo se da en los casos previstos en las normas reguladoras de cada procedimiento. Estos casos solo pueden ser previstos en una norma con rango de ley o una norma de derecho de la Unión Europea. En el caso de los procedimientos que tienen por objeto acceder a actividades o a ejercerlas, la ley que dispone el silencio negativo debe fundamentarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.

### b) El silencio administrativo positivo

Por su parte, el silencio positivo responde a la necesidad de dar agilidad administrativa a determinados sectores o actividades, evitando los efectos nocivos que la falta de actividad de la Administración puede tener sobre la operatividad de ciertos sectores o actividades. El juego del silencio administrativo da lugar a un acto presunto en este caso. Este es un verdadero acto administrativo que tiene la misma trascendencia jurídica que los actos expresos mediante los cuales se pronuncia normalmente la Administración.

Se prevé una cláusula general<sup>26</sup> en favor del silencio positivo, con las excepciones que se han apuntado en el apartado anterior.

<sup>(26)</sup>Art. 24.1 LPAC.

## 3) Efectos del silencio administrativo

La LPAC<sup>27</sup> establece que en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado «el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo».

(27) Art. 24.4 LPAC.

En cuanto a los procedimientos en los que esté previsto el silencio positivo<sup>28</sup>, la LPAC prevé que los actos administrativos producidos por silencio administrativo «produzcan sus efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que se tienen que dictar y notificar la resolución expresa sin que esta se haya expedido».

(28) Art. 24.4 LPAC.

Los actos administrativos presuntos<sup>29</sup> se pueden hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier otra persona, natural o jurídica, pública o privada.

(29) Art. 24.4 LPAC.

Por su eficacia, los interesados o la misma Administración pueden acreditar los actos presuntos por cualquier medio de prueba y, en particular, con una certificación emitida de oficio por el órgano competente que tiene que haber resuelto expresamente el procedimiento, y debe extenderla en el plazo de quince días desde que ha acabado el plazo máximo para resolver el procedimiento.

Transcurrido el plazo para dictar la resolución, la Administración todavía tiene la posibilidad de dictar una resolución expresa, a pesar de que el contenido es limitado en función del carácter del silencio.

#### 4.6. La validez e invalidez del acto administrativo

Como ya se ha visto, los actos administrativos se presumen válidos y producen efectos, en general, desde que se dictan. Ahora bien, esta presunción de legitimidad y validez del acto administrativo es *iuris tantum*, es decir, admite prueba en contrario con la interposición de un recurso administrativo o contencioso administrativo por el particular afectado por el acto que considera ilegal.

El acto administrativo se presume válido, es decir, adecuado al ordenamiento jurídico hasta que es anulado bien por la impugnación por parte de los interesados, bien por la revisión por parte de la Administración pública.

Así, los actos administrativos están viciados cuando sus elementos no reúnen los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico a todos los efectos o específico para cada tipo de acto. Los vicios en los que pueden incurrir los actos administrativos son de dos tipos: invalidez, que se da cuando el vicio es tan importante que impide considerar el acto como válido, e irregularidad, que es un vicio de poca importancia que no comporta eliminar el acto.

A la vez, la invalidez puede ser de diferentes niveles. Cuando la invalidez es grave, determina la nulidad de pleno derecho; cuando es más leve, comporta la anulabilidad o nulidad relativa. La nulidad de pleno derecho es la excepción y solo se da en determinados casos establecidos por la ley; la anulabilidad o nulidad relativa es la regla general cuando un acto infringe el ordenamiento jurídico.

### 1) La nulidad absoluta o de pleno derecho

La nulidad absoluta o de pleno derecho se produce en los supuestos de ilegalidad grave y de vicio inenmendable.

La LPAC establece que son actos administrativos nulos<sup>30</sup> de pleno derecho los que incurren en los casos siguientes:

<sup>(30)</sup>Art. 47 LPAC.

- Los que lesionan el contenido esencial de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, es decir, los recogidos en los artículos 14 a 29 y 30 CE.
- Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- Los que tienen un contenido imposible.
- Los que son constitutivos de infracción penal o se dictan como consecuencia de esta.
- Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido legalmente o de las normas que contienen las reglas esenciales para formar la voluntad de los órganos colegiados.
- Los expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los cuales se adquieren facultades o derechos cuando no se tienen los requisitos esenciales para adquirirlos.
- Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.

El artículo 47 LPAC continúa diciendo que también son nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneran la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulan materias reservadas para la Ley y las que establecen la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

## 2) La nulidad relativa o anulabilidad

La regla general en nuestro ordenamiento jurídico, cuando los actos administrativos incurren en algún vicio, es la anulabilidad.

La LPAC<sup>31</sup> establece que «son anulables los actos de la Administración que incurren en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder».

<sup>(31)</sup>Art. 48 LPAC.

Por lo tanto, la anulabilidad se puede dar, por un lado, porque hay vicios materiales (cualquier ilegalidad o desviación de poder) y, por otro lado, porque hay vicios formales. Ahora bien, tal y como señala la misma LPAC, el defecto de forma solo determina la anulabilidad cuando el acto no tiene los requisitos formales indispensables para conseguir su fin o da lugar a la indefensión de los interesados.

## 3) La irregularidad

La irregularidad se produce cuando el acto presenta un vicio que no lo hace incurrir en nulidad absoluta ni en anulabilidad.

Así, pues, es un vicio de carácter secundario que no invalida el acto.

## 4) La convalidación, conversión y conservación

El ordenamiento jurídico, dada la trascendencia de la actividad administrativa, promulga el principio de la conservación de los actos administrativos según la misma presunción de validez de los actos administrativos.

La convalidación, conservación y conversión son tres técnicas que están a favor de mantener las actuaciones administrativas siempre que la naturaleza del vicio en que incurran lo permita, sanándolo (**convalidación**), reconvirtiendo el acto viciado en otro diferente y válido (**conversión**), o aislando el acto viciado de modo que no comunique sus efectos a otros actos independientes que se han producido en el procedimiento resuelto por el acto viciado (**conservación**).



#### 4.7. La ejecución forzosa de los actos administrativos

Los actos administrativos son ejecutorios desde el momento en que se dictan.

Esto significa que la Administración dispone de dos prerrogativas o privilegios:

1) El de la **ejecutividad de los actos administrativos**, es decir, que los actos se presumen legítimos y constituyen un título suficiente para la ejecución (no hay que ir a los tribunales y seguir un procedimiento judicial para ejecutar el acto, a diferencia de los actos sometidos al derecho privado). Su fundamento es la presunción de legalidad de los actos administrativos.

2) El de la **ejecutoriedad o ejecución forzosa**, que faculta a la Administración para llevar a cabo materialmente por sí misma los derechos que se derivan de los actos, incluso en contra del obligado o con su resistencia. Así, la Administración puede recurrir a ejecutar forzosamente los actos administrativos, excepto en los casos en que se suspenda la ejecución o cuando la Constitución o las leyes exijan la intervención de los tribunales.

Para que se pueda ejecutar un acto administrativo, hace falta que concurran los requisitos siguientes:

- Que haya un acto administrativo previo.
- Que se haya requerido o advertido previamente al interesado para que ejecute el acto.
- Que se notifique válidamente al interesado que se ejecutará el acto.
- Que no sea necesaria la autorización o el auxilio judicial.

La ejecución forzosa de los actos administrativos se ha de someter a principios de proporcionalidad y congruencia.

En particular, los medios de ejecución forzosa<sup>32</sup> que prevé la LPAC son:

<sup>(32)</sup>Art. 100 LPAC.

1) **Constreñimiento sobre el patrimonio**<sup>33</sup>: es el medio que se tiene que usar si, en virtud del acto administrativo, se han de satisfacer cantidades líquidas (deudas tributarias, sanciones económicas), siguiendo el procedimiento previsto en vía ejecutoria. En cualquier caso, no se puede imponer a los administrados una obligación pecuniaria que no está prevista en una norma con rango de ley.

<sup>(33)</sup>Art. 101 LPAC.

2) **Ejecución subsidiaria**<sup>34</sup>: consiste en hacer, a expensas del obligado, por parte de la Administración o una tercera persona designada por ella, las prestaciones fungibles, es decir, no personalísimas, que el destinatario del acto se niega a hacer. El importe de los gastos y de los daños y perjuicios se tiene que exigir por el sistema de constreñimiento.

(34) Art. 102 LPAC.

3) **Multa coercitiva**<sup>35</sup>: es un medio para vencer la resistencia del administrado obligado a cumplir el acto, razón por la cual se puede reiterar, con el objeto de «convencer» al administrado para que lleve a cabo el acto. La posibilidad de imponer este tipo de multas, que no se pueden confundir con las sanciones administrativas, y su cuantía se tienen que determinar en una ley. La LPAC prevé tres supuestos en los cuales se pueden imponer multas coercitivas: actos personalísimos en los que no procede la compulsión directa sobre el obligado; actos en los cuales procede la compulsión pero la Administración no lo estima conveniente, y actos cuya ejecución el obligado puede encargar a otra persona.

(35) Art. 103.LPAC.

4) **Compulsión sobre las personas**<sup>36</sup>: es una forma de ejecución sobre el mismo obligado. Solo se admite cuando se trata de una obligación personalísima de no hacer o soportar y hay una autorización expresa de la Ley. La compulsión sobre las personas se tiene que efectuar respetando la dignidad de las personas y los derechos reconocidos en la Constitución.

(36) Art. 104 LPAC.

## 5. El procedimiento administrativo

### 5.1. Concepto

Cuando la Administración actúa, tiene que seguir unos trámites concretos para formar su voluntad.

El **procedimiento** es el canal formal de producción de las disposiciones y resoluciones administrativas.

Tal y como pone de relieve Entrena Cuesta, la obligatoriedad de que la Administración siga un camino determinado para formar su voluntad y exteriorizarla se produce en virtud de dos ideas principales: la **eficacia administrativa** y la **garantía de los derechos de los administrados**.

Además, hay que recordar la función legitimadora del procedimiento. Tal y como hemos visto, si no hay procedimiento administrativo, el acto administrativo es nulo de pleno derecho.

### 5.2. Principios rectores del procedimiento administrativo

#### 1) Principios que informan la actividad general de la Administración

Las administraciones públicas sirven con objetividad a 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 (arts. 103.1 CE y 3.1 LRJSP). Estos principios organizativos de las administraciones públicas tienen reflejo en el procedimiento administrativo:

**a) Deber de objetividad:** las administraciones públicas tienen que actuar con neutralidad ideológica respecto a aquello establecido en las normas o en las órdenes que tienen que cumplir. La objetividad también implica el deber de actuar con imparcialidad. El deber de objetividad supone que se persiguen necesariamente los intereses públicos.

**b) Principios de eficacia y eficiencia:** la eficacia comporta un juicio sobre el grado de cumplimiento de los objetivos que se encomiendan a los servicios públicos y la calidad de su prestación. La eficiencia tiene un significado eco-

nómico, que implica una adecuada relación de costes de los medios que hay que utilizar para lograr los objetivos marcados y la calidad de los resultados obtenidos.

c) **Principio de servicio efectivo al ciudadano.**

## 2) Principios que informan el procedimiento en sentido estricto

a) **Principio de oficialidad**, que impone el impulso de oficio de todos los trámites del procedimiento por parte de la Administración.

b) **Principio de celeridad**, que comporta impulsar simultáneamente todos los trámites obligados que no requieran la realización sucesiva.

c) **Principio de igualdad**, que, en el plano procedimental, además de la significación constitucional *ex art. 14 CE*, comporta tramitar los procedimientos según el orden de incoación.

d) **Principio antiformalista**, que se traduce en la imposición de unos requisitos mínimos por las actuaciones de los interesados, y la admisión generalizada de la enmienda de los defectos o errores cometidos.

e) **Principio de contradicción**, según el cual las partes de un procedimiento han de tener la posibilidad de hacer valer sus derechos e intereses en condiciones de igualdad.

f) **Principio de audiencia**, que se traduce en la exigencia inexorable de este trámite.

g) **Principio de publicidad**, que se concreta en el derecho de acceso a los archivos y registros públicos administrativos y en los derechos a conocer el estado del procedimiento, a identificar a las autoridades o funcionarios que lo tramitan, a ser informado de los requisitos exigidos por la presentación de solicitudes y a la obligación de que los actos que afectan a los ciudadanos les sean notificados como requisito de eficacia.

h) **Principio de reconocimiento** de medios de revisión o impugnación de los actos administrativos.

i) **Principios de proporcionalidad y de menor onerosidad**, que informan en general la actividad limitadora de derechos de los ciudadanos.

j) **Principio de simplicidad, claridad y proximidad al ciudadano.**

k) **Principio de racionalización y agilidad** de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.

l) Otros principios, como el de buena fe o el de confianza legítima.

El procedimiento se materializa en un expediente<sup>37</sup>, que está formado por el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa y las diligencias encaminadas a ejecutarla (documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos y resoluciones, notificaciones, etc.). Los expedientes tienen formato electrónico.

<sup>(37)</sup>Art. 70 LPAC.

### 5.3. Los sujetos que intervienen en el procedimiento: los interesados

Antes de exponer las diferentes fases que conforman el procedimiento, hay que hacer referencia a los diferentes sujetos que intervienen en un procedimiento administrativo<sup>38</sup>.

<sup>(38)</sup>Art. 4 LPAC.

El interesado participa en el procedimiento administrativo.

#### Lectura recomendada

J. Leguina Villa; M. Sánchez Morón (eds.). (1993). *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Madrid: Tecnos.

La **figura del interesado** es, como veremos a continuación, más limitada que la del ciudadano y diferente de la del administrado, es decir, cualquier persona, física o jurídica, nacional o extranjera, susceptible de mantener relaciones con las administraciones públicas.

De acuerdo con la LPAC, tienen la condición de interesado los sujetos siguientes:

- 1) Los que lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- 2) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que se adopte.
- 3) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto que no haya habido resolución definitiva.

Es interesante observar cómo, cuando están en una situación como las descritas anteriormente, también tienen la condición de interesado las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales que son titulares de intereses colectivos en los términos que la ley reconoce.

Las administraciones públicas deben verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo. La identificación se lleva a cabo mediante la comprobación del nombre y apellidos o denominación social. Los interesados se pueden identificar exhibiendo el documento nacional de identidad o

documento identificativo equivalente. Además, se pueden identificar electrónicamente mediante cualquier sistema que disponga de un registro previo que permita garantizar la identidad del interesado.

En particular, la LPAC prevé que se admiten los sistemas de identificación siguientes:

a) Sistemas de firma electrónica basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados expedidos por prestamistas incluidos en la «Lista de confianza de prestamistas de servicios de certificación».

b) Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico expedidos por prestamistas e incluidos en la «Lista de confianza de prestamistas de servicios de certificación».

c) Sistemas de clave concertada y cualquier otro sistema que las administraciones públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.

#### **Identificación y firma del interesado**

Siguiendo lo que prevé el Reglamento (UE) núm. 914/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior, la LPAC ha introducido la distinción entre identificación y firma. En particular, la LPAC<sup>39</sup> establece que a todos los efectos basta con que los interesados acrediten su identidad, y la firma se reserva para los casos en los que se tenga que acreditar la voluntad y el consentimiento del interesado y garantizar la integridad e inalterabilidad del documento. Se prevé únicamente el uso obligatorio de la firma para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones o renunciar a derechos.

<sup>(39)</sup>Arts. 9-11 LPAC.

Salvo en los casos de relaciones personalísimas (por ejemplo, la realización de un examen en la oposición), los interesados con capacidad de obrar pueden actuar mediante representante. Como norma general, la representación<sup>40</sup> no hace falta que sea acreditada e incluso se presume para los actos y gestiones de puro trámite. Solo es necesario acreditación de la representación para formular solicitudes, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona.

<sup>(40)</sup>Art. 5 LPAC.

La LPAC ha previsto que la representación se puede acreditar mediante un apoderamiento *apud acta*, presencial o electrónico, que debe inscribirse en el registro de apoderamientos electrónico que tienen que crear todas las administraciones públicas. Los registros de apoderamientos electrónicos<sup>41</sup> son interoperables y deben estar interconectados, de forma que permiten comprobar las representaciones inscritas en cualquier registro.

<sup>(41)</sup>Art. 6 LPAC.

## 5.4. Derechos y garantías de los interesados en el procedimiento administrativo

La LPAC introduce una serie de derechos y deberes de las personas en el ámbito de las relaciones jurídico-administrativas. Estos derechos y deberes<sup>42</sup> no agotan el conjunto de derechos y deberes, de modo que hay que completarlos con los otros que establecen la misma ley y el resto del ordenamiento jurídico. También hay que tener presentes los derechos que la LPAC prevé para los interesados en un procedimiento administrativo.

<sup>(42)</sup>Arts. 13 y 53 LPAC.

### 5.4.1. Derechos de todas las personas

1) Derecho a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas.

Se concreta en diferentes derechos reconocidos en la LPAC, como por ejemplo los siguientes:

- Derecho a comunicarse con un punto de acceso electrónico general.
- Derecho a ser asistidas en el uso de los medios electrónicos en las relaciones con las administraciones públicas<sup>43</sup>. En particular, si un interesado no dispone de los medios electrónicos para identificarse o firmar electrónicamente, lo puede hacer con los sistemas de firma electrónica de los que disponen los funcionarios públicos que han sido habilitados al efecto e inscritos en los registros que crean las administraciones públicas.
- Derecho a obtener y utilizar los medios de identificación y firma electrónica
- Derecho a la protección de datos de carácter personal y a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuran en ficheros, sistemas y aplicaciones de las administraciones públicas.

<sup>(43)</sup>Art. 12 LPAC.

Pese al reconocimiento de este derecho, los sujetos siguientes tienen la obligación de relacionarse por medios electrónicos con las administraciones públicas<sup>44</sup> en el marco de un procedimiento administrativo:

<sup>(44)</sup>Art. 14 LPAC.

- Las personas jurídicas.
- Las entidades sin personalidad jurídica.

- Quien ejerza una actividad profesional para la cual se requiera colegiación respecto a los trámites y actuaciones que lleve a cabo en el marco de la profesión.
- Quien represente a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración pública.
- Los trabajadores públicos respecto a los trámites y actuaciones en su condición de trabajadores públicos.
- Personas físicas por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, cuando reglamentariamente esté determinado de este modo.

2) Derecho a utilizar las lenguas oficiales en sus relaciones con la Administración pública, en los territorios de sus comunidades autónomas.

3) Derecho a acceder a la información pública, los registros y archivos de las administraciones públicas en los términos establecidos por la Constitución, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y otras leyes.

4) Derecho a ser tratadas con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que tienen que facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

#### **5.4.2. Derechos específicos de los interesados**

Los derechos específicos de los interesados<sup>45</sup> son:

<sup>(45)</sup>Art. 53 LPAC.

1) Derecho a conocer en cualquier momento el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesado y a obtener copias de los documentos contenidos. Derecho a conocer el sentido del silencio, el órgano competente para la instrucción y la resolución si procede, y los actos de trámite dictados.

2) Derecho a identificar las autoridades y el personal al servicio de las administraciones públicas bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos.

3) Derecho a formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que debe tener en cuenta el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.

4) Derecho a no presentar documentos originales salvo si la normativa aplicable establece lo contrario. En este caso, tendrán derecho a obtener una copia autenticada del documento.



5) Derecho a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento del que se trate, o que ya estén en poder de las administraciones públicas o que hayan sido elaborados por estas administraciones.

6) Derecho a obtener información y orientación sobre los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan llevar a cabo.

7) Derecho a exigir las responsabilidades de las administraciones públicas y del personal a su servicio, cuando corresponda así legalmente.

8) Derecho a actuar asistidos por un asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

9) Derecho a cumplir las obligaciones de pago por medios electrónicos.

Además, en los procedimientos de naturaleza sancionadora, los interesados también tienen que disfrutar de los derechos siguientes:

1) Derecho a ser notificados de los hechos que se les imputan, de las infracciones que puedan constituir y de las sanciones que se les puedan imputar si procede, así como de la identidad del instructor y de la autoridad competente para sancionar.

2) Derecho a la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

La LPAC también prevé algunos deberes de los ciudadanos:

1) Deber de colaborar<sup>46</sup> para facilitar a la Administración informes, inspecciones y otros actos de investigación en los casos previstos en la ley.

(46) Art. 18.1 LPAC.

2) Deber de proporcionar los datos que conozcan y que permitan identificar a otros interesados<sup>47</sup> que no hayan comparecido en un procedimiento administrativo.

(47) Art. 18.2 LPAC.

3) Deber de comparecer en las oficinas públicas<sup>48</sup> en los casos en los que esté previsto en una norma con rango de ley.

(48) Art. 19 LPAC.

## 5.5. Los documentos administrativos

Los documentos públicos administrativos<sup>49</sup> son los emitidos válidamente por las administraciones públicas. Se emiten por escrito y por medios electrónicos. Tienen que incluir los datos siguientes para ser considerados válidos:

(49) Art. 26 LPAC.

- 1) Información de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico y según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.
- 2) Identificación que permita su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico.
- 3) Referencia temporal del momento en que se han emitido.
- 4) Metadatos mínimos exigidos.
- 5) Firmas electrónicas correspondientes de acuerdo con lo que prevé la normativa aplicable.

La LPAC prevé los mecanismos para emitir copias de los documentos de manera válida y eficaz. Las copias auténticas de los documentos son las que hacen los órganos competentes en cualquier soporte en el que quede garantizada la identidad del órgano que ha hecho la copia y el contenido. Las copias auténticas tienen la misma validez y eficacia que los documentos originales. Las administraciones públicas pueden hacer las copias mediante un funcionario habilitado al efecto o mediante actuación administrativa automatizada. Cada Administración pública ha de tener un registro actualizado donde consten los funcionarios habilitados para expedir copias.

En cuanto al archivo de los documentos<sup>50</sup>, se prevé que cada Administración pública debe tener un archivo electrónico único de los documentos correspondientes a procedimientos finalizados. Los archivos tienen que permitir que la conservación de los documentos garantice su autenticidad e integridad. Por este motivo, hay que adoptar las medidas que permitan trasladar los datos a otros formatos y soportes para garantizar el acceso desde diferentes aplicaciones y de manera independiente del tiempo transcurrido.

<sup>(50)</sup>Art. 17 LPAC.

## 5.6. Las fases del procedimiento administrativo

### 1) Iniciación

El procedimiento se puede iniciar de oficio o a instancia de persona interesada<sup>51</sup>.

La **iniciación de oficio**<sup>51</sup>, es decir, por la misma Administración, la tiene que acordar el órgano competente por iniciativa propia o por orden superior, por petición razonada de otros órganos o por denuncia.

#### Lectura recomendada

M. C. Campos Acuña (ed.) (2016). *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos - Wolters Kluwer España.

<sup>(51)</sup>Art. 54 LPAC.

La **iniciación a instancia de persona interesada** se debe hacer mediante una solicitud.

La solicitud<sup>52</sup> se puede presentar en los lugares siguientes:

(52) Art. 16 LPAC.

- a) Registros electrónicos de los órganos administrativos a los que se dirija.
- b) Registros electrónicos de cualquier Administración pública. A tal efecto, los registros electrónicos de todas las administraciones públicas deben ser interoperables y permitir la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquier registro.
- c) Oficinas de Correos, de la manera que se establezca reglamentariamente.
- d) Representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- e) Oficinas de asistencia en materia de registros.
- f) Cualquier otro lugar que establezcan las disposiciones vigentes.

Cuando una persona interesada presente un documento en persona, la oficina de asistencia en materia de registros lo tiene que digitalizar, de acuerdo con las normas previstas para hacer copias electrónicas de documentos en papel<sup>53</sup>, y lo tiene que devolver al interesado<sup>54</sup>.

(53) Art. 27 LPAC.

(54) Art. 16.5 LPAC.

A todos los efectos, el escrito se entiende presentado en la fecha en que se entregue en cualquiera de los registros u oficinas. Se puede exigir el recibo de la presentación del escrito y/o solicitud, y tiene los mismos efectos una fotocopia del escrito presentado, debidamente fechada y sellada o firmada.

La presentación de la solicitud o instancia<sup>55</sup> obliga a la Administración pública a iniciar el procedimiento administrativo en todo caso. Ahora bien, si una solicitud no reúne los requisitos establecidos, la Administración pública tiene que requerir al interesado para que, en un plazo de diez días, repare la falta o adjunte los documentos preceptivos, y le tiene que advertir de que si no lo hace, se considerará que ha desistido de su petición.

(55) Art. 68.1 LPAC.

Una vez iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolverlo puede abrir un plazo de información o actuaciones previas<sup>56</sup> para conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia de iniciar o no el procedimiento administrativo. También puede adoptar las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pueda recaer, si hay elementos de juicio suficientes para hacerlo. Las medidas

(56) Art. 55 LPAC.

(57) Art. 56 LPAC.

provisionales<sup>57</sup> tienen los límites siguientes: no pueden causar perjuicio de reparación difícil o imposible a los interesados o implicar violación de derechos amparados por las leyes.

## 2) Ordenación

La ordenación del procedimiento comprende el conjunto de normas y principios que tienden a procurar el desarrollo hasta llegar a la resolución final.

De aquí se deduce que los aspectos que se regulan en este apartado no se desarrollan en un momento procedimental determinado, sino que deben ser tenidos en cuenta a lo largo de todo el procedimiento.

El procedimiento se tiene que someter, entre otros principios ya comentados, al de celeridad, al del impulso de oficio de todos sus trámites y a los de transparencia y publicidad. Asimismo, al despachar los expedientes se tiene que guardar el orden riguroso de incoación y prever la responsabilidad disciplinaria del infractor que incumpla este deber. El procedimiento debe tramitarse por medios electrónicos.

La formalización de los trámites que, por su naturaleza, admiten una impulsión simultánea y cuyo cumplimiento sucesivo no es obligado se tiene que acordar en un solo acto.

Los trámites que deban ser formalizados por los interesados se tienen que formalizar en el plazo de diez días a partir de la notificación del acto correspondiente, salvo en los casos en que la norma correspondiente fija un plazo distinto. Si los interesados requeridos no lo hacen, se puede declarar que tienen caducado su derecho al trámite correspondiente.

Otro aspecto es el relativo a los términos y plazos en el procedimiento administrativo. El término hace referencia a la fijación de un momento determinado para formalizar un acto. El plazo, en cambio, se da cuando la norma establece un lapso de tiempo para formalizar el acto. Tal y como establece el artículo 29 LPAC, los términos y plazos establecidos en las leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas competentes para tramitar los asuntos, así como a los interesados en estos asuntos.

La LPAC establece diferentes reglas para computar los plazos<sup>58</sup>.

<sup>(58)</sup>Art. 30 LPAC.

Además, la LPAC prevé algunos supuestos en los que se pueden modificar los plazos, como por ejemplo la ampliación de plazos y la tramitación de urgencia.

Finalmente, con relación a la ordenación del procedimiento hay que tener presente la regulación relativa al uso de las diferentes lenguas oficiales en la tramitación del procedimiento administrativo<sup>59</sup>.

<sup>(59)</sup>Podéis ver el art. 15 LPAC.

### 3) Instrucción

Los trámites de instrucción tienden a proporcionar al órgano decisorio los elementos de juicio (elementos de hecho, fundamentos jurídicos, consideraciones técnicas, etc.) necesarios para una resolución adecuada.

Los actos de instrucción<sup>60</sup> los tiene que hacer de oficio el órgano que tramita el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer las actuaciones que requieren su intervención o constituyen trámites establecidos legal o reglamentariamente.

<sup>(60)</sup>Art. 75.1 LPAC.

Los actos de instrucción<sup>61</sup> se tienen que llevar a cabo por medios electrónicos. A tal efecto, las aplicaciones y los sistemas de información utilizados para instruir los procedimientos deben garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, y también facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos.

<sup>(61)</sup>Ved el art. 75.2 LPAC.

La fase de instrucción comprende los trámites siguientes:

- **Alegaciones:** los interesados pueden aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia. Estas alegaciones las ha de tener en cuenta el órgano competente al redactar la propuesta de resolución correspondiente.
- **Informes:** los informes son los pareceres que emiten autoridades, funcionarios u organismos diferentes de aquellos a quienes corresponde dictar la resolución o propuesta de resolución, respecto a las pretensiones, los hechos o los derechos que sean objeto del expediente y sirvan para proporcionar los elementos de juicio necesarios para la resolución adecuada. Los informes se tienen que emitir por medios electrónicos.
- **Información pública:** el órgano al que corresponde la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de este lo requiere, puede acordar un periodo de información pública. Con este trámite, la Administración competente tiene que dar a conocer el procedimiento y puede recibir las opiniones de quienes pueden estar afectados. La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado.

- **Prueba:** la prueba es el acto o conjunto de actos encaminados a demostrar la existencia o inexistencia de los datos que hay que tener en cuenta al resolver el expediente. Se puede presentar por cualquiera de los medios admitidos (testifical, documental, pericial, reconocimiento). Se puede practicar de oficio cuando la Administración no tiene por ciertos los hechos alegados por los interesados, o la naturaleza del procedimiento lo exige, o la puede solicitar el interesado. En este caso, hace falta que la Administración la acepte.
- **Audiencia del interesado:** este trámite implica la posibilidad de dar al interesado participación en el procedimiento antes de dictar la resolución correspondiente, la oportunidad de examinar el expediente completo, formular las alegaciones y presentar los documentos que estime oportunos. La omisión del trámite de audiencia da lugar a la nulidad de las actuaciones por ocasionar indefensión al interesado. Sin embargo, se puede prescindir de la audiencia del interesado cuando con la resolución no son tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones o pruebas que las aducidas por el interesado.

#### 4) Finalización

La finalización normal del procedimiento se produce por resolución administrativa, expresa o por silencio administrativo. El procedimiento también puede finalizar por terminación convencional, dejación, renuncia al derecho o declaración de caducidad. También se produce la terminación del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas.

**a) Resolución.** La Administración tiene la obligación de resolver expresamente los procedimientos iniciados de oficio o a instancia del administrado, en el plazo establecido legalmente, que se fija en tres meses a todos los efectos en la LPAC, a pesar de que es susceptible de ampliación mediante resolución expresa si el número de solicitudes formuladas impide razonablemente el cumplimiento de los plazos.

La resolución tiene que decidir todas las cuestiones que se deducen del expediente, hayan sido planteadas o no por los interesados, y las otras derivadas. Cuando resuelve cuestiones no planteadas por los interesados, tiene que ponerlo previamente en conocimiento de los interesados y darles un plazo no superior a quince días para que formulen alegaciones.

La resolución ha de contener la decisión, que tiene que ser motivada en los casos previstos en la ley. La resolución se tiene que dictar electrónicamente y debe garantizar la identidad del órgano competente, así como la autenticidad y la integridad del documento que se formalice mediante el uso de alguno de los instrumentos previstos.

**b) Terminación convencional**<sup>62</sup>. Las administraciones públicas pueden formalizar 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 prevea en cada caso la disposición que lo regule, y estos actos pueden tener la consideración de finalizadores del procedimiento administrativo o insertarse con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les pone fin.

(62) Art. 86 LPAC.

**c) Dejación.** Supone la manifestación de voluntad del interesado de que no prosiga el procedimiento para que la petición que ha hecho sea resuelta. La dejación solo tiene efectos sobre el procedimiento, y no sobre el derecho que pueda fundamentar la petición, de modo que puede retirarla en cualquier momento posterior.

Si la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento tiene un interés general o es conveniente sustanciarla para definirla y aclararla, la Administración puede limitar los efectos de la dejación<sup>63</sup>.

(63) Art. 94 LPAC.

**d) Renuncia.** La renuncia tiene los mismos efectos que la dejación, pero hace referencia al derecho en el que se basa la petición, y tiene efectos materiales y no solo procedimentales al perder el interesado la titularidad del derecho afectado. Por lo tanto, no puede reproducir en el futuro la petición que se base en el derecho al cual renunció, cosa que sí que sucede con la dejación.

La renuncia solo procede cuando no esté prohibida por el ordenamiento jurídico.

**e) Caducidad.** En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa que le sea imputable, la Administración le tiene que advertir de que se producirá la caducidad del procedimiento después de tres meses. Una vez finalizado este plazo sin que el particular requerido haga las actividades necesarias para reiniciar la tramitación, la Administración ha de acordar el archivo de las actuaciones y notificarlo al interesado.

Puede no ser aplicable la caducidad<sup>64</sup> en caso de que la cuestión suscitada afecte al interés general o sea conveniente sustanciarla para definirla o aclararla.

(64) Art. 95 LPAC.

f) **Silencio administrativo.** Finalmente, tal y como se ha visto, el procedimiento puede finalizar por silencio administrativo<sup>65</sup>.

<sup>(65)</sup>Podéis ver el apartado 4.5.

### **5.7. La tramitación simplificada del procedimiento administrativo**

La LPAC ha previsto la posibilidad de tramitar de manera simplificada el procedimiento administrativo cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento lo aconsejen. La tramitación simplificada del procedimiento administrativo<sup>66</sup> se puede acordar de oficio o a solicitud de la persona interesada.

<sup>(66)</sup>Art. 96 LPAC.

Los procedimientos que se tramitan de manera simplificada se tienen que resolver en un plazo de treinta días y deben constar de los trámites siguientes:

- 1) Inicio del procedimiento de oficio o a solicitud del interesado.
- 2) Enmienda de la solicitud presentada, si procede.
- 3) Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días.
- 4) Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución tenga que ser desfavorable para el interesado.
- 5) Informe del servicio jurídico, cuando sea preceptivo.
- 6) Informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando sea preceptivo.
- 7) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma, en los casos en que sea preceptivo.
- 8) Resolución.

### **5.8. La revisión de los actos en vía administrativa**

La Administración pública puede revisar unilateralmente los actos administrativos que dicta. Esto es una manifestación de lo que se conoce como **autotutela declarativa en segunda potencia**.

Con el nombre de revisión de oficio, se agrupan dos instituciones: la revisión de oficio y la revocación.

#### **1) La revisión de oficio**

En general, podríamos decir que los actos administrativos se extinguen por las mismas causas que lo hacen los actos jurídicos en general. Así, por ejemplo, si del acto se deriva la obligación de efectuar una prestación determinada, este se extinguirá con el cumplimiento de la misma. También se extingue cuando el acto establece una condición resolutoria o un plazo: cuando concurra la con-



dición o se haya cumplido el plazo el acto se extinguirá. Hay particularidades a estos principios generales, una de las cuales es constituida por la revisión de oficio.

Mediante la revisión, la Administración pública puede eliminar por sí misma un acto administrativo que no ha sido recurrido por los interesados.

La revisión<sup>67</sup> no puede ser ejercitada cuando, por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulta contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

<sup>(67)</sup>Art. 110 LPAC.

Con relación a la revisión de los actos, se tiene que hacer una distinción entre la de los **actos declarativos de derechos** y la de los **actos de gravamen**.

En este segundo caso, actos de gravamen o no declarativos de derechos<sup>68</sup>, sean expresos o presuntos, la Administración pública puede revocar sus actos en cualquier momento, siempre que la revocación no sea contraria al ordenamiento jurídico.

<sup>(68)</sup>Art. 109.1 LPAC.

En caso de que la Administración quiera revisar un acto declarativo de derechos, las cautelas establecidas en la LPAC son mayores y hay que seguir un procedimiento.

## 2) La declaración de lesividad

La declaración de lesividad es el mecanismo que tiene la Administración pública para promover la anulación judicial de un acto administrativo favorable que agote la vía administrativa y tenga algún vicio de anulabilidad.

En todos los otros casos de actos anulables que son declarativos de derechos, la revisión de oficio está excluida y la Administración tiene que declararlos lesivos para el interés público y posteriormente impugnarlos, pese a ser actos propios, ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Solo está facultada para esta impugnación la Administración autora del acto.

La declaración de lesividad se tiene que adoptar en el plazo de cuatro años desde que se dictó el acto en cuestión. Transcurrido el plazo para resolver sin que se haya dictado ninguna resolución, se produce su caducidad.

## 3) Revocación de los actos administrativos

Las administraciones públicas pueden revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables<sup>69</sup>, siempre que la revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria a principios de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

<sup>(69)</sup>Art. 109 LPAC.

Es frecuente que la revocación, además de hacerse por motivos de legalidad, se haga por motivos de oportunidad, es decir, cuando la Administración considere que el acto que ha dictado es inadecuado para satisfacer los intereses públicos. La revocación se justifica porque la Administración considera que el acto, pese a ser ajustado a la legalidad, es inadecuado para conseguir lo que pretendía cuando lo dictó.

#### 4) Errores materiales

Las administraciones públicas pueden rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales<sup>70</sup>, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.

<sup>(70)</sup>Art. 109.2 LPAC.

## 6. Los tipos de actividad administrativa

Hay diferentes maneras de clasificar la actividad administrativa.

Tradicionalmente, se ha usado la clasificación tripartita que propuso Jordana de Pozas a mediados del siglo pasado, y que clasifica las formas de intervención administrativa, en función de la incidencia que tiene en la ciudadanía, en actividades de policía, de servicio público y de fomento.

A medida que la Administración pública ha ido ampliando su actividad, han surgido nuevas actividades que han hecho que esta clasificación se haya superado.

### 6.1. Actividad de intervención

La actividad de intervención es aquella mediante la cual la Administración restringe la libertad, los derechos o la actividad de los particulares, pero sin sustituir la actividad con su actuación.

Con estas medidas, las administraciones públicas persiguen conciliar el respeto a estos aspectos con el interés general para conseguir una mayor seguridad (ciudadana, industrial, laboral, alimentaria, etc.), proteger determinados bienes colectivos (medio ambiente, patrimonio histórico, etc.) o facilitar el desarrollo económico.

Este tipo de actividad administrativa responde a una escala o progresión según la intensidad de la medida interventora y su impacto en la libertad y la iniciativa de los ciudadanos<sup>71</sup>.

#### 1) Reglamentación

Las administraciones públicas pueden imponer determinadas limitaciones a la actividad de los administrados desarrollando mandatos legales mediante los reglamentos.

Hace falta siempre una cobertura legal, puesto que impone limitaciones o deberes a los administrados.

#### 2) Autorregulación regulada

#### Clasificación

Se podría hacer una clasificación de las formas de actividad administrativa en función de los sectores materiales en los cuales esta se lleva a cabo: seguridad pública, sanidad, economía.

#### Actividad de intervención

Tradicionalmente, se había conocido esta actividad como actividad de limitación o de policía.

<sup>(71)</sup>Art. 4 LRJSP.

La autorregulación hace referencia a la existencia de regulaciones surgidas a iniciativa de organizaciones privadas en un determinado ámbito, a las cuales se someten las empresas del sector para ejercer correctamente una actividad propia.

El resultado de la autorregulación no es una norma jurídica. Su eficacia depende de su aceptación por los destinatarios. En algunos casos, las administraciones públicas inciden en las entidades privadas en las que se origina la autorregulación o les dan amparo, y esto da lugar a lo que se conoce como **autorregulación regulada**.

### 3) Autorizaciones o licencias

Las autorizaciones son declaraciones de voluntad de la Administración mediante las cuales se permite a un sujeto ejercer un derecho del que ya era titular, con previa valoración de la legalidad de este ejercicio en relación con el interés general tutelado por esta Administración.

#### Autorización

A pesar de que cada autorización tiene su regulación propia en la legislación sectorial, podéis ver el Real decreto 1778/1994, de 5 de agosto.

La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio establece el principio general según el cual el acceso a una actividad de servicio y su ejercicio no están sujetos a un régimen de autorización. Solo se pueden mantener regímenes de autorización previa cuando no sean discriminatorios, sean justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados. En particular, se considera que no es justificada una autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestamista<sup>72</sup>, para facilitar el control de la actividad si es necesario. Los procedimientos y trámites para obtener las autorizaciones tienen que ser claros y se deben dar a conocer con antelación. Se aplica el silencio administrativo positivo a estos procedimientos salvo en los casos en que sea justificado debidamente por una razón imperiosa de interés general<sup>73</sup>.

<sup>(72)</sup>Art. 69 LPAC.

<sup>(73)</sup>Arts. 5 y 6 Ley 17/2009.

### 4) Órdenes, mandatos y prohibiciones

Nos encontramos ante los casos en los que hay la posibilidad de que la Administración dicte órdenes positivas, es decir, mandatos que obligan al administrado a una determinada actividad, u órdenes negativas o prohibiciones, que impiden al administrado hacer una determinada actividad. El siguiente grado de limitación lo constituye la actividad administrativa, que se concreta en una prohibición formal de hacer o la imposición de una determinada conducta positiva. Este es el caso de las órdenes de cierre de locales por razones de seguridad pública.

Las órdenes de ejecución son actos administrativos dictados con el objetivo de imponer a los destinatarios una obligación cuando sea prevista en el ordenamiento jurídico. Mediante las órdenes de ejecución, las administraciones públicas se sumergen en la esfera de los ciudadanos y ordenan su actividad para adecuarla, de este modo, al interés general.

Las órdenes se relacionan con las actividades que los ciudadanos pueden hacer con libertad, con la reserva de que la Administración pueda prohibir en determinados casos. No nos encontramos ante una prohibición absoluta ni relativa que pueda ser levantada por la Administración para cada caso concreto. Las órdenes son actos administrativos que se sumergen en la esfera del ciudadano y ordenan una actuación concreta, imponiendo deberes de hacer, no hacer o sufrir. Las órdenes implican concretar un deber general establecido en el ordenamiento jurídico para un caso concreto exigible a un particular.

### 5) Inspección, vigilancia y control

Algunas actividades comportan la obligación de soportar inspecciones administrativas prácticamente constantes. Este es el caso de la inspección laboral, sanitaria o tributaria.

La inspección hace referencia al conjunto de facultades del que disponen las administraciones públicas para verificar el cumplimiento de la legalidad vigente mediante una constatación directa, un contacto inmediato y cercano sobre los hechos y la realidad verificada.

Las tareas de inspección son llevadas a cabo normalmente por funcionarios que tienen la condición de autoridad o de agentes de la autoridad. Esto supone que se atribuya un régimen jurídico especial a las actas en las cuales se consignan los resultados de la inspección en cuanto a su valor probatorio.

### 6) La comunicación de información a las administraciones públicas

En el menor grado de la intervención administrativa, se tienen que consignar los deberes o cargas de comunicar determinados comportamientos o actividades que la Administración puede exigir a los administrados, remitiendo la información o bien inscribiendo en un registro público una determinada actividad o la utilización de un objeto (por ejemplo, la matriculación de vehículos).

#### Lectura recomendada

R. Rivero Ortega (2004). *El Estado vigilante*. Madrid: Editorial Tecnos.

Hay que mencionar especialmente el mecanismo de la comunicación. La **comunicación**<sup>74</sup> es el documento mediante el cual los interesados ponen en conocimiento de la Administración pública competente sus datos identificadores o cualquier otro dato relevante para iniciar una actividad o ejercer un derecho.

(74) Art. 69.2 LPAC.

Vinculada a este mecanismo, encontramos la **declaración responsable**. Según la LPAC, se entiende por declaración responsable<sup>75</sup> el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para ejercerlo, que dispone de la documentación que lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las obligaciones anteriores durante el periodo de tiempo inherente al reconocimiento o ejercicio mencionado.

(75) Art. 69.1 LPAC.

La ley<sup>76</sup> determina los efectos que se derivan de la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se adjunte o se incorpore en una declaración responsable o en una comunicación.

(76) Art. 69.4 LPAC.

## 7) Actividad administrativa sancionadora

Mediante las sanciones administrativas, las administraciones públicas reprimen la contravención del ordenamiento jurídico por parte de los ciudadanos. Hay una conducta tipificada y el hecho de tenerla implica que la Administración tiene que establecer una sanción.

La actividad administrativa sancionadora se somete a un conjunto de principios y límites:

### a) Principio de legalidad

«Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación.»

Artículo 25.1 CE

«La potestad sancionadora de las administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejerce cuando ha sido reconocida expresamente por una norma con rango de ley, con aplicación del procedimiento previsto para ejercer esta potestad.»

Artículo 25 LRJSP

### b) Principio de tipicidad

«Solo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como infracciones por una ley.»

Artículo 27.1 LRJSP

«Únicamente por la comisión de infracciones administrativas se pueden imponer sanciones, que tienen que ser delimitadas por la ley en cualquier caso.»

Artículo 27.2 LRJSP

### c) Principio de culpabilidad

«Solo se pueden sancionar por hechos constitutivos de infracción administrativa a las personas físicas y jurídicas, y también, cuando una ley les reconozca capacidad de obrar, a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos que sean responsables de aquellos a título de luto o culpa.»

Artículo 28 LRJSP

### d) Principio de proporcionalidad

«En la determinación normativa del régimen sancionador, y en la imposición de sanciones por parte de las administraciones públicas, se tiene que observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción que se tiene que imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción tiene que considerar especialmente los criterios siguientes:

- a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.
- b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.
- c) La naturaleza de los perjuicios causados.
- d) La reincidencia por comisión en el plazo de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando haya sido declarado así por una resolución firme en vía administrativa.»

Artículo 29 LRJSP

### e) Principio de *non bis in idem*

«No se pueden sancionar los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.»

Artículo 31 LRJSP

Teniendo en cuenta el impacto de esta actividad administrativa en la esfera jurídica de los ciudadanos, es importante recordar la aplicabilidad del derecho a la tutela judicial efectiva en los procedimientos sancionadores y de los derechos integrados, como por ejemplo el derecho a la presunción de inocencia<sup>77</sup>.

<sup>(77)</sup>Art. 24 CE.

Finalmente, en materia sancionadora tiene una importancia significativa el procedimiento sancionador<sup>78</sup> que en la actualidad es configurado como una especialidad del procedimiento administrativo común.

<sup>(78)</sup>Ved, por ejemplo, el art. 90 LPAC.

También hay que hacer referencia a otros tipos de actividad que se han incluido generalmente en las actividades de limitación, y que actualmente tienen sustantividad propia.

En primer lugar, se puede hacer referencia a la actividad arbitral. La Administración hace de mediadora entre los intereses y derechos de los particulares, actividad que ni fomenta ni da prestaciones, ni sanciona, ni limita derechos, sino que es la actividad con la cual la Administración decide o arbitra entre pretensiones contrarias de los particulares y actúa así como verdadero árbitro mediador. Toma decisiones sobre derechos privados o administrativos en controversias o conflictos entre los administrados (por ejemplo, la Junta Arbitral de Barcelona). El contenido del acto arbitral se aproxima a las sentencias o decisiones judiciales, pues supone aplicar objetivamente las normas jurídicas. En todo caso, el órgano decisor no puede resolver a la vista de una finalidad específica ni siquiera del interés público, sino solo de acuerdo con una finalidad de justicia parecida a la que persiguen los tribunales de justicia. La Administración está obligada a resolver con la imparcialidad y neutralidad más rigurosas. La actividad arbitral de la Administración gana peso día a día, especialmente por el funcionamiento insatisfactorio de los tribunales de justicia.

En segundo lugar, se puede apuntar la actividad planificadora, que engloba varias técnicas para llegar a conseguir los objetivos fijados.

## 6.2. Actividad de servicio público o de prestación

La actividad de servicio público es aquella por la cual la Administración suministra determinadas prestaciones a los particulares (sanitarias, docentes, culturales, de transporte, etc.) mediante las propias organizaciones. La Administración satisface directamente una necesidad pública sin limitar ni incentivar la actividad privada, prestando un servicio a los administrados.

Esta actividad tiene que ser llevada a cabo de manera regular y continua bajo la responsabilidad de la Administración. El concepto de servicio público ha sido objeto de un largo debate académico que se ha trasladado periódicamente al ordenamiento jurídico.

La prestación de servicios públicos plantea la cuestión vinculada a su relación con las actividades que pueda desarrollar la iniciativa privada. En este sentido, hay que tener en cuenta que la decisión de una Administración pública de reservarse la realización de una actividad tiene una incidencia inmediata en la iniciativa privada. Sin embargo, esto no quiere decir que solo la Administración pública pueda hacer esta actividad, ni tampoco que la tenga que gestionar materialmente.

### Lectura recomendada

Podéis ver la evolución de este concepto en **T. R. Fernández Rodríguez** (1999). «Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy». *Revista de Administración Pública* (núm. 150, págs. 57-74) [accesible en línea]. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17470>



En primer lugar, no se puede excluir la intervención privada en el marco del derecho comunitario europeo y de los principios de defensa de la competencia, a pesar de que es posible la existencia de monopolios públicos. En segundo lugar, la gestión de los servicios públicos puede hacerla la misma Administración (gestión directa) o empresas privadas o iniciativas sociales (gestión indirecta). La gestión directa puede darse mediante diferentes fórmulas organizativas: creación de una unidad especializada con autonomía de gestión en el seno de una Administración pública; creación de un organismo público (organismo autónomo, entidad de derecho público), o creación de una sociedad mercantil con capital público. La gestión indirecta se puede gestionar mediante diferentes tipos de fórmulas: concesión, concierto, gestión interesada o sociedades de economía mixta.

Por influencia de la Unión Europea, se ha avanzado hacia lo que se denominan **servicios de interés general**.

#### Referencia bibliográfica

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones que acompaña a la Comunicación “Un mercado único para la Europa del siglo veintiuno”. Servicios de interés general, incluidos los sociales: un nuevo compromiso europeo», de 20 de noviembre del 2007 [COM (2007) 725 final].

La prestación de un servicio público se somete a un conjunto de principios que ya fueron propuestos por la Escuela de Servicio Público y han sido asumidos posteriormente por el ordenamiento jurídico y también por la Unión Europea en cuanto a los servicios de interés general. Estos principios son los siguientes: continuidad, mutabilidad, igualdad, calidad y asequibilidad.

### 6.3. Actividad de fomento o incentivadora

La actividad de fomento persigue incentivar la actividad de los ciudadanos para orientarla a la consecución de finalidades de interés general.

A diferencia de la policía, en este caso no se adoptan medidas imperativas, sino meramente potenciadoras de las actividades particulares para que redunden en favor del interés general que estimula el ejercicio de la actividad de los ciudadanos mediante varios premios o ayudas para que lo orienten al cumplimiento de determinados fines de interés general.

A continuación, mostramos algunos ejemplos de la actividad administrativa de fomento:

1) Medidas honoríficas (condecoraciones militares o civiles, otorgamiento de títulos nobiliarios, títulos y calificaciones académicas).

#### Lectura recomendada

Ved L. Morell Ocaña (1999). «La organización y las formas de gestión de los servicios en los últimos cincuenta años». *Revista de Administración Pública* (núm. 150, págs. 379-412) [accesible en línea]. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17459>

2) Distinciones (certificaciones de calidad, etiquetado ecológico).

3) Medidas jurídicas (concesión del privilegio de expropiación forzosa, otorgamiento de concesión a los descubridores de minas o aguas subterráneas, etc.).

4) Medidas económicas (primas, subvenciones, desgravaciones fiscales).

La medida de fomento paradigmática es la subvención. De acuerdo con la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones<sup>79</sup>:

(79) Art. 2 Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.

Se entiende por subvención cualquier disposición dineraria hecha por cualquiera de los sujetos que prevé el artículo 3 de esta Ley a favor de personas públicas o privadas y que cumpla los requisitos siguientes:

1) Que la entrega se haga sin contraprestación directa de los beneficiarios.

2) Que la entrega sea sujeta a lograr un determinado objetivo, ejecutar un proyecto, hacer una actividad, adoptar un comportamiento singular, ya efectuados o por efectuar, o a la concurrencia de una situación, y el beneficiario tiene que cumplir las obligaciones materiales y formales que se hayan establecido.

3) Que el proyecto, la acción, la conducta o la situación financiada tengan por objeto fomentar una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

#### Actividad de fomento y libre competencia

Últimamente se ha ido analizando el impacto de la actividad de fomento y, en particular, de las ayudas públicas en la libre competencia. En esta cuestión, ha tenido un papel significativo la Unión Europea. Respecto a esto, recordamos que el artículo 29 TUE prevé que «son incompatibles con el Mercado Común, en la medida en que afectan a los intercambios comerciales entre estados miembros, las ayudas otorgadas por los estados o mediante fondos estatales, en cualquier forma que falsee o amenace falsear la competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

Actualmente, hay una tendencia creciente a procedimentar el otorgamiento de subvenciones para evitar la gran discrecionalidad de la que disfrutaba la Administración para otorgarlas. La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones<sup>80</sup> prevé el procedimiento para otorgar las subvenciones, que persigue garantizar los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.

(80) Arts. 22 y sigs. Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.

## 7. El control de la actividad administrativa

Como ya sabemos, una de las consecuencias del principio de legalidad es el establecimiento de unos mecanismos de control por los cuales se pueda garantizar el sometimiento de la Administración al sistema normativo.

En las próximas páginas, se analizarán los mecanismos de control administrativo y contencioso administrativo.

### 7.1. Los recursos administrativos

Son recursos administrativos los actos por los cuales el administrado legitimado solicita a la Administración anular o modificar un acto administrativo que le afecta.

De esta definición, se pueden extraer los siguientes elementos caracterizadores de los recursos administrativos:

- 1) Presuponen la existencia de un acto administrativo previo, contra el cual se interpone el recurso solicitando su anulación o reforma.
- 2) Tienen por objeto actos administrativos definitivos o de trámite que impiden la continuidad del procedimiento administrativo o producen indefensión.
- 3) Solo pueden ser interpuestos por las personas legitimadas, es decir, por los titulares de un derecho subjetivo o interés legítimo en el asunto al que hace referencia el acto recurrido.
- 4) Se interponen ante la misma Administración autora del acto recurrido, que es quien lo tiene que resolver.
- 5) Persiguen modificar o anular el acto o disposición recurrida.

La LPAC prevé diferentes recursos: de altura, potestativo de reposición y de revisión.

El error en la calificación del recurso por parte del recurrente<sup>81</sup> no es obstáculo para tramitarlo, siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.

<sup>(81)</sup>Art. 115.2 LPAC.

#### 1) El recurso de alzada

El recurso de alzada se interpone contra los actos que no pongan fin a la vía administrativa y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión.

El recurso tiene que ser interpuesto por el interesado en la resolución ante el órgano superior jerárquico de quien dictó el acto en el plazo de un mes. Pasado este mes sin que se haya interpuesto el recurso, la resolución será firme, sin perjuicio de la posibilidad de interponer el recurso extraordinario de revisión.

La presentación del recurso se puede hacer ante quien dictó el acto impugnado o ante el superior jerárquico que tiene que decidirlo.

El recurso ha de contener:

- a) El nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación del medio y, si es procedente, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- b) El acto que se recurre y la razón de su impugnación.
- c) Lugar, fecha e identificación personal del recurrente.
- d) Órgano, centro o unidad administrativa al cual se dirige.
- e) Las otras particularidades exigidas si procede por las disposiciones específicas.

El recurso de alzada<sup>82</sup> se puede fundamentar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en la LPAC.

Teniendo en cuenta la ejecutividad del acto administrativo, la interposición de cualquier recurso no suspende la ejecución del acto impugnado, salvo en los casos en que una disposición establezca lo contrario. A pesar de esto, el órgano a quien compite resolver el recurso, con previa ponderación, razonada suficientemente, del perjuicio que la suspensión causaría al interés público o a terceros, y el perjuicio que se causa al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, puede suspender la ejecución del acto de oficio o a solicitud del recurrente cuando concurra alguna de las causas siguientes:

- a) Que la ejecución pueda causar perjuicios de reparación imposible o difícil.
- b) Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho<sup>83</sup>.

#### Recurso de alzada

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

<sup>(82)</sup> Podéis ver los motivos previstos en los arts. 47 y 48 LPAC.

<sup>(83)</sup> Art. 117.2 LPAC.

Con el acuerdo de suspensión, se pueden adoptar las medidas cautelares que son necesarias para asegurar la protección del interés público y la eficacia de la resolución impugnada.

La suspensión tiene que ser acordada en el plazo de un mes. Una vez transcurrido este plazo sin que se haya dictado resolución expresa, el acto se tiene que entender suspendido.

La resolución del recurso ha de estimar en todo o en parte, o desestimar, las pretensiones formuladas o declarar su inadmisión. Cuando haya vicio de forma y no se estime procedente resolver sobre el fondo, es necesario ordenar la retroacción del procedimiento al momento en que el vicio fue cometido, excepto en los casos de convalidación.

Transcurridos tres meses desde la interposición del recurso sin que haya resolución, se puede entender desestimado y queda abierta la vía procedente sin necesidad de denunciar la mora previamente. No obstante, cuando el recurso de alzada se ha interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo previsto, se ha de entender estimado.

## **2) Recurso potestativo de reposición**

Este recurso se puede interponer contra los actos que ponen fin a la vía administrativa. Tal y como indica el nombre, tiene carácter potestativo, razón por la cual el interesado puede optar por interponerlo o bien por ir directamente a los tribunales contenciosos administrativos.

El mismo órgano que dictó el acto es competente para conocerlo.

## **3) Recurso de revisión**

El recurso de revisión es el que se interpone contra los actos que agotan la vía administrativa o contra los que no se haya interpuesto ningún recurso administrativo en su plazo, cuando se dé alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Que al dictarlos se haya incurrido en error de hecho que resulte de los mismos documentos incorporados en el expediente.
- b) Que aparezcan o se aporten documentos de valor esencial para resolver el asunto que, a pesar de que sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.
- c) Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testigos declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a la resolución.

d) Que la resolución se haya dictado como consecuencia de prevaricación, soborno, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en una sentencia judicial firme.

El recurso se tiene que interponer en el plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada cuando la circunstancia sea la primera. En los otros casos, el plazo debe ser de tres meses desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial se hace firme.

En cuanto a la presentación del recurso, se tienen que seguir las normas relativas al recurso de alzada.

El órgano al que corresponda conocer del recurso extraordinario de revisión tiene que pronunciarse no solo sobre la procedencia del recurso sino también, si procede, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido. Transcurrido el plazo de tres meses desde la interposición del recurso extraordinario de revisión sin que haya resolución, se tiene que entender desestimado y ha de quedar abierta la vía jurisdiccional.

## 7.2. El recurso contencioso administrativo

«El recurso contencioso administrativo es una acción judicial en la que tiene cabida cualquier pretensión de las partes ajustada a derecho y que guarde relación con la actuación de la Administración sometida a derecho administrativo.»

M. Sánchez Morón (2018). *Derecho administrativo. Parte general*. Madrid: Tecnos.

### 7.2.1. Las partes

Son dos, que ocupan las posiciones de demandante o recurrente, y demandado, aunque pueda haber una pluralidad de sujetos dentro de cada una de estas posiciones.

La parte demandante es la que interpone el recurso. Debe tener capacidad procesal y legitimación.

Tienen capacidad procesal, es decir, capacidad para comparecer a juicio y hacer actuaciones procesales, las personas físicas y jurídicas, así como las personas en el resto de los supuestos previstos en la legislación procesal civil. También tienen capacidad procesal los menores de edad para defender sus derechos e intereses legítimos.

La legitimación es una conexión especial del recurrente con la pretensión que tiene que suscitarse en el proceso. Según la LJCA<sup>84</sup>, están legitimadas ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo las personas físicas o jurídicas que ejerzan un derecho o un interés legítimo. Por lo tanto, es preciso que haya una relación especial con la situación particular que se discute en el proceso.

<sup>(84)</sup> Podéis ver otros supuestos de legitimación activa en el art. 19 LJCA. Las prohibiciones de recurrir son recogidas en el art. 20 LJCA.

La parte demandada es siempre la Administración autora del acto o reglamento recurrido, excepto en los casos del proceso de lesividad, en los cuales la Administración autora se hace parte demandante. También pueden ser demandadas las personas o las entidades cuyos derechos o intereses legítimos puedan quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante.

Las partes actúan ante los órganos de la jurisdicción contenciosa administrativa mediante un procurador y un abogado. Como en todo proceso judicial, hace falta un abogado (excepto en el caso de los funcionarios públicos en los procedimientos en materia de personal). Este abogado, además de tener asistencia técnica, también puede representar al demandante si el proceso es tramitado por un órgano unipersonal (juzgado o juzgado central). Es preceptiva la representación por procurador cuando es tramitada por un órgano colegiado (Tribunal Superior de Justicia, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo).

### 7.2.2. Objeto del recurso

El objeto del recurso contencioso administrativo son las pretensiones del demandante: anulación del acto por no ser conforme a derecho; reconocimiento de una situación jurídica individualizada; cumplimiento de las obligaciones de la Administración en los términos en que estén establecidas; restablecimiento de la situación previa a la actuación en vía de hecho.

De acuerdo con el principio de congruencia, los órganos del orden jurisdiccional contencioso administrativo tienen que juzgar dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición.

La actividad administrativa impugnada objeto del recurso contencioso administrativo es configurada por los actos siguientes:

- Disposiciones de carácter general.
- Actos administrativos definitivos, expresos o presuntos, que pongan fin a la vía administrativa.

- Actos de trámite que decidan de manera directa o indirecta el fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento y produzcan indefensión.
- Vía de hecho, es decir, actuaciones hechas por la Administración pública al margen de cualquier procedimiento previo.
- Inactividad de la Administración cuando esté obligada, en virtud de una disposición general que no requiera actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, a hacer una prestación concreta en favor de una persona determinada o de varias, o no haya ejecutado un acto firme.

### 7.2.3. El procedimiento contencioso administrativo

La LJCA regula los diferentes procedimientos contenciosos administrativos que se exponen a continuación.

#### 1) El procedimiento ordinario

El recurso se tiene que interponer mediante un escrito donde se cite la disposición, acto, inactividad o actuación impugnada y se solicite que se tenga por interpuesto el recurso. Los plazos para hacerlo son los siguientes:

- Dos meses desde el día siguiente a la publicación o notificación de la disposición o el acto.
- Seis meses si se impugna un acto presunto por silencio administrativo.
- Tres meses o un mes en los casos de inactividad administrativa (si se ha dirigido reclamación previa a la Administración pública).
- Veinte días desde que se inicia la actividad material constitutiva de vía de hecho.

Una vez interpuesto el recurso, el órgano judicial puede anunciar la interposición en el diario oficial que corresponda, concediendo un plazo de quince días para que pueda personarse en el proceso cualquier persona que tenga un interés legítimo en defender la actuación impugnada.

A continuación, el órgano judicial debe requerir a la Administración para que le remita el expediente administrativo, momento en el que también se tiene que entender citada la Administración. Es la misma Administración la encargada de citar a todas las personas que consten como interesados<sup>85</sup>.

<sup>(85)</sup>Podéis ver las causas de inadmisión del recurso en el art. 51 LJCA.



El expediente se debe remitir en el plazo máximo e improrrogable de veinte días a contar desde el requerimiento por parte del Tribunal, bajo la responsabilidad personal y directa del jefe de la dependencia donde esté el expediente.

### La tutela cautelar

La LJCA prevé la posibilidad de que los tribunales adopten medidas para evitar generar los perjuicios que se podrían derivar para las partes como consecuencia de la espera hasta que recaiga sentencia. Así, la LJCA prevé que la medida cautelar se puede acordar únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición puedan hacer perder la finalidad legítima en el recurso. Para otorgar las medidas cautelares, se tiene en cuenta que se puedan generar daños de reparación imposible o difícil (*periculum in mora*), que el asunto exhiba una apariencia de buen derecho a favor del recurrente (*fumus boni iuris*).

El artículo 129 LJCA prevé que los interesados pueden solicitar en cualquier estado del proceso la adopción de todas las medidas que aseguren la efectividad de la sentencia.

La medida más común es suspender la vigencia, eficacia o ejecutividad de la disposición o acto impugnado. Pero también se pueden solicitar medidas cautelares positivas que obliguen a la Administración a dar o hacer algo.

La demanda y la contestación son los escritos fundamentales del recurso. Las partes concretan los hechos del caso y los fundamentos de derecho en los que basan las peticiones al Tribunal.

El plazo para presentar la demanda es de veinte días desde que el demandante recibe el expediente administrativo. Una vez formulada la demanda, se traslada a las partes demandadas junto con el expediente para que presenten el escrito de contestación en el plazo de veinte días.

En los escritos de demanda y contestación se tienen que consignar, con la separación debida, los hechos, los fundamentos de derecho y las pretensiones que se deduzcan, en cuya justificación se pueden alegar todos los motivos que sean procedentes, tanto si han sido planteados ante la Administración como si no. Mediante la fórmula del otrosí, se puede pedir la recepción del pleito a prueba y hacer otras peticiones por parte de los actores. Estos tienen que acompañar los escritos con los documentos que estimen oportunos.

Si los demandantes y/o demandados han pedido la recepción del pleito a prueba, el Tribunal tiene que acordar la apertura de un periodo probatorio cuando haya disconformidad en los hechos y estos sean de una trascendencia indudable para resolver el pleito según el juez o Tribunal. Se practica después de los escritos de demanda y contestación, y del trámite de alegaciones previas si se tercia. Se tienen que seguir las normas establecidas por el proceso civil. El juez o Tribunal también pueden acordar de oficio la recepción del pleito a prueba y disponer la práctica de todas las pruebas que estimen pertinentes para tomar la decisión sobre el asunto de la manera más acertada.

### Multas coercitivas

La LJCA prevé imponer multas coercitivas, a la autoridad o empleado público responsable, de 300 a 1.200 euros, que se pueden reiterar cada veinte días hasta que se remite el expediente.

Las partes pueden solicitar que tenga lugar una vista en la que se presenten las conclusiones o que el pleito sea declarado concluso, sin ningún otro trámite, para la sentencia. No obstante, la vista oral es muy infrecuente en el juicio ordinario y normalmente se presentan las conclusiones por escrito en el plazo de diez días.

A continuación, el juez o Tribunal tiene que declarar el pleito concluso para sentencia. Según prevé la LJCA, la sentencia se tiene que dictar en el plazo de diez días, a pesar de que el gran volumen de asuntos pendientes en el orden jurisdiccional contencioso administrativo hace imposible respetar este plazo.

La manera normal de acabar es para sentencia. La sentencia es la resolución del juez o Tribunal que pone fin al proceso contencioso administrativo dando respuesta a las pretensiones de las partes.

La sentencia ha de contener una relación de los hechos y unos fundamentos jurídicos en los que motiva la decisión del juez o Tribunal. La sentencia debe ser congruente con las pretensiones de las partes y resolver todas las cuestiones planteadas por ellas.

La sentencia<sup>86</sup> tiene que pronunciar alguna de las decisiones siguientes: inadmisibilidad del recurso; estimación o desestimación, parcial o total, del recurso, o decisión sobre la condena en costas si ha sido solicitada por alguna de las partes.

<sup>(86)</sup>Sobre los efectos de la sentencia, podéis ver el art. 72 LJCA.

Además, el recurso puede acabar de manera anormal por dejación del demandante; allanamiento de los demandados; satisfacción extraprocesal por reconocimiento de las pretensiones del demandante en vía administrativa con posterioridad a la interposición del recurso; o caducidad si se paraliza el proceso por plazo de un año por culpa del demandante, una vez presentada la demanda.

En los procedimientos en primera o única instancia, la LJCA introdujo la posibilidad de que el juez o el Tribunal, de oficio o a solicitud de una de las partes, someta a consideración de las partes, una vez formuladas la demanda y la contestación, el reconocimiento de hechos o documentos y la posibilidad de llegar a un acuerdo que ponga fin a la controversia, cuando el juicio se promueva sobre materias susceptibles de transacción y, en particular, cuando verse sobre estimación de cantidad.

## 2) El procedimiento abreviado

Como novedad, la LJCA introdujo el procedimiento abreviado como procedimiento ágil y sencillo que se sigue generalmente de manera oral.

Este procedimiento es previsto en las materias que conozcan los juzgados contenciosos administrativos cuando la cuantía no supere 300.000 euros o se trate de cuestiones de personal que no se refieran al nacimiento o la extinción de la relación de servicio de los funcionarios públicos de carrera<sup>87</sup>.

<sup>(87)</sup>Art. 78 LJC.

El recurso se inicia por demanda, a la cual se tienen que adjuntar el documento o los documentos en los que el actor fundamente su derecho y los otros previstos en la ley.

A continuación, el juez debe admitir la demanda si procede y ordenar el traslado al demandado citando a las partes para celebrar vista, con indicación del día y la hora. En la misma provisión, tiene que ordenar a la Administración demandada que envíe el expediente administrativo, como mínimo con quince días de antelación respecto al plazo señalado para la vista.

Cuando recibe el expediente administrativo, el juez lo tiene que enviar al actor y a los interesados que hayan comparecido para que puedan hacer alegaciones en el acto de la vista.

La vista empieza con la exposición por parte del demandante de los fundamentos de lo que pide o la ratificación de los que ha expuesto en la demanda. A continuación, el demandado puede formular las alegaciones que convengan a su derecho. A continuación, se tiene que dar la palabra a las partes para fijar con claridad los hechos en los cuales fundamenten sus pretensiones. Si no hay conformidad, se proponen las pruebas y, una vez admitidas las que no sean impertinentes o inútiles, se practican a continuación.

Después de practicar la prueba si se hace, presentar las conclusiones si procede y escuchar a los letrados, las personas que sean parte en los asuntos pueden, con la venia del juez, exponer de palabra lo que crean oportuno para su defensa en la conclusión de la vista, antes de darla por acabada.

El juez tiene que dictar sentencia en el plazo de diez días desde la celebración de la vista.

### 3) Los procedimientos especiales

La LJCA<sup>88</sup> prevé el procedimiento para proteger los derechos fundamentales de la persona para hacer valer las pretensiones que tengan por finalidad restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales haya sido formulado el recurso.

<sup>(88)</sup>Podéis ver lo que prevé el art. 53.2 CE y el art. 114 LJCA.

La tramitación de este recurso tiene carácter preferente y sumario, algo que se manifiesta, entre otros aspectos, en los plazos para interponer el recurso (10 días) y para llevar a cabo los diferentes trámites procesales.

También se prevé la cuestión de ilegalidad<sup>89</sup> para conseguir una declaración sobre la validez o no de un reglamento con eficacia *erga omnes* cuando el órgano no sea el competente para conocer del recurso directo contra el mismo.

<sup>(89)</sup>Podéis ver los arts. 123-126 LJCA.

#### 4) Los recursos contra providencias, interlocutorias y sentencias

##### a) Recurso ordinario de apelación

Este recurso se puede interponer contra las sentencias de los juzgados y juzgados centrales del contencioso administrativo, salvo las que recaigan en asuntos de cuantía inferior a 18.000 euros o en el contencioso electoral.

##### Artículo 79 LJCA

Podéis ver también los recursos de súplica y apelación contra providencias e interlocutorias en el art. 79 LJCA.

Pueden interponer el recurso de apelación quienes estén legitimados como parte demandante o demandada. Se interpone ante el mismo juzgado que dictó la sentencia en el plazo de quince días, mediante un escrito que contenga las alegaciones del apelante. Una vez admitido el recurso, se traslada a las otras partes para que en quince días puedan formular el escrito de oposición. A continuación, el juzgado eleva el expediente a la sala competente para resolver la apelación.

Si el recurso es estimado, la sentencia apelada es sustituida por la de la sala.

##### b) El recurso de casación

El recurso de casación se puede interponer ante la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo contra determinadas sentencias e interlocutorias. En particular, la LJCA prevé el recurso de casación<sup>90</sup> contra las sentencias e interlocutorias siguientes:

<sup>(90)</sup>Art. 87 LJCA.

- Sentencias dictadas en única instancia por los juzgados contenciosos administrativos cuando contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos.
- Sentencias dictadas en única instancia o en apelación por la sala de lo contencioso administrativo de la Audiencia Nacional.
- Sentencias dictadas en única instancia o en apelación por las salas de lo contencioso administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. Si se pretende fundamentar el recurso en la infracción de normas de derecho estatal o de la Unión Europea que sea relevante y determinante de la decisión impugnada, se tienen que recurrir ante el Tribunal Supremo. Si el recurso se basa en la infracción de normas autonómicas, es competente el tribunal superior de justicia.

- Interlocutorias dictadas por la sala de lo contencioso administrativo de la Audiencia Nacional y por las salas de lo contencioso administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en los casos previstos en la LJCA.

El recurso de casación puede ser admitido a trámite cuando la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo considera motivadamente que presenta un interés casacional objetivo para formar jurisprudencia<sup>91</sup>. En particular, el tribunal puede considerar que hay interés casacional objetivo cuando la resolución que se impugna, entre otras circunstancias:

<sup>(91)</sup>Art. 88 LJCA.

- Fija, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de derecho estatal o de la Unión Europea en la que se fundamenta la decisión contradictoria de la que otros órganos jurisdiccionales hayan establecido.
- Asienta una doctrina sobre estas normas que puede ser gravemente dañosa para los intereses generales.
- Afecta a un gran número de situaciones por sí misma o porque trasciende el caso objeto del proceso.
- Resuelve un debate que ha versado sobre la validez constitucional de una norma con rango de ley, sin que la improcedencia de plantear la pertinente cuestión de inconstitucionalidad aparezca suficientemente clara.
- Interpreta y aplica una doctrina constitucional aparentemente con error y como fundamento de su decisión.
- Interpreta y aplica el derecho de la Unión Europea en contradicción aparente con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia o en supuestos en los que todavía puede ser exigible la intervención a título prejudicial.
- Resuelve un proceso en el cual se impugnó, directa o indirectamente, una disposición de carácter general.
- Resuelve un proceso en el que lo que se impugnó fue un convenio celebrado entre administraciones públicas.
- Ha sido dictada en el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales.

A la vez, se tiene que presumir el interés casacional objetivo:

- Cuando en la resolución impugnada se han aplicado normas en las que se sustenta la razón de decidir sobre las cuales no hay jurisprudencia.

- Cuando la resolución se aparta deliberadamente de la jurisprudencia existente porque la considera errónea.
- Cuando la sentencia objeto de recurso declara nula una disposición de carácter general, salvo que esta no tenga, con toda evidencia, una trascendencia suficiente.
- Cuando resuelve recursos contra actos o disposiciones de los organismos reguladores o de supervisión o agencias estatales cuyo enjuiciamiento corresponde a la sala de lo contencioso administrativo de la Audiencia Nacional.
- Cuando resuelve recursos contra actos o disposiciones de los gobiernos o consejos de Gobierno de las comunidades autónomas.

El recurso de casación se tiene que preparar ante la sala de instancia en el plazo de treinta días. Cuando se cumplen los requisitos exigidos<sup>92</sup>, la sala tiene que considerar preparado el recurso de casación y ordenar la citación de las partes para que comparezcan en el plazo de treinta días ante la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo, y la remisión a esta de las actuaciones originales y el expediente administrativo. Si lo considera oportuno, también emitirá opinión sucinta y fundada sobre el interés objetivo del recurso para formar jurisprudencia.

<sup>(92)</sup>Art. 89.2 LJCA.

La admisión o inadmisión a trámite del recurso de casación la tiene que decidir una sección de la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo.

La preparación del recurso de casación no impide ejecutar provisionalmente la sentencia recurrida.

Admitido el recurso, la parte recurrente dispone de un plazo de treinta días para presentar el escrito de interposición del recurso de casación. Posteriormente, se acordará trasladar el escrito de interposición a la parte o partes objeto de recurso y personadas para que puedan oponerse al recurso en el plazo común de treinta días. Transcurrido este plazo, la sección competente para decidir del recurso puede acordar la celebración de vista pública<sup>93</sup> salvo que entienda que la índole del asunto la hace innecesaria.

<sup>(93)</sup>Art. 92 LJCA.

La sentencia se tiene que dictar en el plazo de diez días desde que acabe la deliberación para la votación y la decisión.

La sentencia ha de fijar la interpretación de las normas estatales o las de la Unión Europea sobre las cuales se consideró necesario el pronunciamiento del Tribunal Supremo. De acuerdo con la interpretación de estas normas, y de las restantes normas que sean aplicables, tiene que resolver las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso, anulando la sentencia o interlocuto-

ria objeto de recurso, en la totalidad o en parte, o confirmándola. También puede ordenar la retroacción de actuaciones a un momento determinado del procedimiento de instancia para que siga el curso ordenado por la ley hasta que culmine.

### c) Recurso de revisión

Es un recurso que se puede interponer contra sentencias firmes de cualquier órgano cuando concurra alguno de los motivos tasados siguientes:

- Hay documentos decisivos que son retenidos por la parte favorecida una vez pronunciada la sentencia.
- Hay un reconocimiento o declaración de falsedad de documentos en cuya virtud recayó la sentencia.
- Hay una condena por falso testimonio y este era fundamento de la sentencia.
- Se ha ganado en virtud de soborno, prevaricación, violencia o maquinación fraudulenta.
- El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado que la resolución ha sido dictada en violación de alguno de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y sus protocolos en los casos previstos<sup>94</sup>.

<sup>(94)</sup>Art. 102.2 LJCA.

## 5) La ejecución de sentencias

El derecho a la tutela judicial efectiva comprende el derecho a que se ejecuten las decisiones judiciales en sus propios términos y sin dilaciones indebidas.

### Artículos 106-108 LJCA

Los arts. 106-108 LJCA regulan las actividades y obligaciones que se derivan de la ejecución de sentencias que condenan a la Administración.

La potestad de hacer ejecutar las sentencias y otras resoluciones judiciales corresponde exclusivamente a los juzgados y los tribunales de este orden jurisdiccional, y su ejercicio es competencia de quien haya conocido del asunto en primera o única instancia.

Las partes son obligadas a cumplir las sentencias de la manera y en los términos que se consignent. Todas las personas y las entidades públicas y privadas están obligadas a prestar la colaboración que les requieran los jueces y los tribunales contenciosos administrativos para ejecutar debida y completamente lo que se ha resuelto.

El plazo para ejecutar sentencias es de dos meses, transcurrido el cual se puede instar la ejecución forzosa.



## Ejercicios de autoevaluación

1. El análisis jurídico de la Administración pública...

- a) no es el único válido para estudiar la Administración pública.
- b) es el único válido para estudiar la Administración pública.
- c) es el único válido para estudiar la Administración pública del Estado liberal.

2. La historia...

- a) solo aporta elementos para entender la Administración pública del Estado liberal.
- b) no aporta nada para entender la Administración pública, teniendo en cuenta su carácter jurídico.
- c) es un aspecto fundamental para entender la Administración pública.

3. El derecho administrativo, tal y como se conoce en la actualidad, surge a raíz de la configuración...

- a) del Estado social.
- b) del Estado de derecho.
- c) del Estado de bienestar.

4. La Constitución española vincula únicamente...

- a) a la Administración general del Estado.
- b) a todas las administraciones públicas.
- c) a las administraciones territoriales.

5. Según la cláusula de Estado democrático...

- a) los ciudadanos pueden elegir a los funcionarios públicos.
- b) el Gobierno dirige la Administración.
- c) el Parlamento, elegido por los ciudadanos, dirige la Administración.

6. El acto administrativo definitivo es el que...

- a) dicta el órgano que ocupa la cúspide de la jerarquía administrativa.
- b) pone fin a la vía administrativa.
- c) tiene carácter resolutorio, en oposición al de trámite.
- d) no puede ser objeto de impugnación administrativa ni jurisdiccional.

7. El informe de la asesoría jurídica de una consejería es un acto administrativo...

- a) definitivo.
- b) de trámite.
- c) normativo.
- d) político.

8. En nuestro derecho administrativo, la motivación de los actos administrativos...

- a) es la regla general y obligatoria.
- b) solo se exige en determinados casos.
- c) solo se exige para los actos no impugnables.
- d) se deja siempre al libre criterio del órgano del que emana el acto.

9. Tienen que ser motivados necesariamente los actos que...

- a) se dictan fuera de plazo.
- b) se dictan por delegación.
- c) no pueden ser impugnados en vía administrativa.

d) resuelven recursos.

10. La suspensión del acto administrativo significa que...

- a) el mismo acto ha previsto demorar la eficacia en el tiempo.
- b) ha sido declarado contrario al ordenamiento jurídico.
- c) es declarado nulo.
- d) deja de tener eficacia jurídica.

11. La notificación se tiene que cursar, a partir de la fecha en que se haya dictado el acto, en el plazo de...

- a) cinco días.
- b) quince días.
- c) diez días.
- d) veinte días.

12. Las notificaciones defectuosas tienen efecto a partir de la fecha en la que el interesado...

- a) deja transcurrir el plazo de seis meses sin efectuar ninguna protesta.
- b) efectúa la protesta oportuna para que se rectifique la deficiencia.
- c) deja transcurrir el plazo de tres meses sin efectuar ninguna protesta.
- d) interpone el recurso pertinente.

13. La posibilidad de que el acto administrativo produzca los efectos que persigue se refiere...

- a) a la perfección.
- b) a la eficacia.
- c) a la validez.
- d) a la firmeza.

14. En general, los actos administrativos que incurren en una infracción del ordenamiento son...

- a) nulos de pleno derecho.
- b) anulables.
- c) inexistentes.
- d) válidos.

15. El plazo para interponer un recurso de alzada es...

- a) de quince días desde la notificación del acto.
- b) de quince días desde la publicación del acto.
- c) de un mes desde la notificación del acto.
- d) de dos meses desde la notificación del acto.

## **Solucionario**

### **Ejercicios de autoevaluación**

1. a

2. c

3. b

4. b

5. b

6. c

7. b

8. b

9. d

10. d

11. c

12. d

13. b

14. b

15. c

## Abreviaturas

**LBRL** Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local

**LJCA** Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa

**LPAC** Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas

**LRJPAC** Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común

**LRJSP** Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público

## Bibliografía

Para ampliar los temas tratados en este módulo, se pueden consultar los manuales de derecho administrativo siguientes:

**Coscolluela Montaner, L.** (2018). *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.

**Esteve Pardo, J.** (2018). *Lecciones de Derecho administrativo*. Madrid: Tirant lo Blanch.

**García de Enterría, E.; Fernández Rodríguez, T. R.** (2017). *Curso de Derecho Administrativo* (vols. I y II). Madrid: Civitas.

**Martín Rebollo, L.** (2018). *Manual de las leyes administrativas*. Cizur Menor: Aranzadi.

**Parada Vázquez, J. R.** (2017). *Derecho Administrativo (Parte general)*. Madrid: Tecnos.

**Parejo Alfonso, L.** (2018). *Lecciones de Derecho administrativo*. València: Tirant lo Blanch.

**Sánchez Morón, M.** (2018). *Derecho administrativo. (Parte general)*. Madrid: Tecnos.

**Santamaría Pastor, J. A.** (2018). *Principios de Derecho Administrativo* (vols. I y II). Madrid: IUSTEL.

