

Bloque II. Derecho Constitucional, Administrativo e Institucional europeo.

El acto administrativo

- Tema 8** El acto administrativo.
- Tema 9** El procedimiento administrativo.
- Tema 10** Los recursos administrativos.

AVISOS SOBRE RESPONSABILIDADES DE UTILIZACIÓN

Este material desarrolla el temario publicado por la Resolución de 28 de julio de 2020, de la Subsecretaría, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso, por el sistema general de acceso libre y promoción interna, en el Cuerpo de Arquitectos de la Hacienda Pública.

Se distribuye únicamente a los alumnos de la Escuela de Opositores del Instituto de Formación Continua del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid durante el seguimiento del curso. La fecha de actualización es la indicada en el encabezado de cada tema.

Los autores son los preparadores de la Escuela de Opositores. Se persigue su difusión y/o comercialización total o parcial.

BLOQUE II. TEMA 8.

EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, ELEMENTOS Y CLASES.
NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN.
EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.
EFICACIA Y EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.
LA SUSPENSIÓN DE EFECTOS.
LA EJECUCIÓN FORZOSA: ESPECIAL REFERENCIA A LA VÍA DE APREMIO.
VALIDEZ E INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.
REVOCACIÓN Y ANULACIÓN DE OFICIO.

1. EL ACTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, ELEMENTOS Y CLASES.

1.1. CONCEPTO

Zanobini: *Es cualquier declaración de voluntad, de deseo, de juicio o de conocimiento, realizada por un sujeto de la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.*

En la actualidad, dos leyes constituyen los pilares sobre los que se asienta el Derecho Administrativo Español:

- **Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las AAPP:** establece la regulación de las relaciones “ad extra” entre las Administraciones y los Administrados, en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela, cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden en la esfera jurídica de los interesados.
- **Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público.**

Ambas entraron en vigor el 2 de octubre de 2016.

1.2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Los elementos del acto administrativo son **sujeto, objeto, causa, fin y forma.**

1.2.1. ELEMENTO SUBJETIVO.

1.-El acto administrativo **debe ser dictado por una Administración Pública.** El art. 2.3 Ley 39/2015 señala que tienen la consideración de Administración Pública:

- a) la **Administración General del Estado**
- b) las **Administraciones de las CCAA**
- c) las entidades de la **Administración local**
- d) Los **organismos públicos y entidades de derecho público** dependientes de estas.

2.- El acto debe emanar del **órgano administrativo competente** (art. 8 Ley 40/2015), es también necesaria la **aptitud del funcionario** titular del órgano, lo que exige investidura legítima y que haya sido legalmente adscrito al órgano. El funcionario titular del órgano no debe estar afectado **por las causas de abstención o recusación** previstas en los arts. 23 y 24 de la Ley 40/2015.

1.2.2. ELEMENTO OBJETIVO

Es la **declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio** en que consiste el acto. Se distingue:

- a. **El contenido esencial:** Es aquel sin el cual el acto no tiene existencia.
- b. **El contenido natural:** Es el que necesariamente forma parte del acto administrativo y sirve para individualizarlo.
- c. **El contenido implícito.** Son aquellas cláusulas no expresas, pero que hay que entender incluidas en el acto.
- d. **El contenido eventual o accidental o accesorio.** Cláusulas potestativas que el órgano administrativo puede introducir en el acto, en particular, la condición, el término y el modo.

1.2.3. ELEMENTO CAUSAL.

Es la circunstancia que justifica que el acto se dicte, es decir, el fundamento del acto. Se exterioriza mediante la motivación.

1.2.4. ELEMENTO TELEOLÓGICO O FINALISTA.

El acto ha de perseguir la finalidad de interés público para la que se otorgó la potestad administrativa. El **Art. 106 CE**: señala que los tribunales controlarán el sometimiento de la actuación administrativa a los fines que la justifican. **Si no ocurre así**, el acto estará viciado de **desviación de poder**, es decir, el ejercicio de Potestades Administrativas para un fin distinto al fijado por el Ordenamiento Jurídico (**art 70.2 LRJCA**).

1. 3. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Son muchas las clasificaciones que pueden realizarse, las más importantes:

1.3.1. POR RAZÓN DE LOS SUJETOS

- a. Órgano del que emanan: Actos simples y complejos.
- b. Concurrencia de la voluntad de las partes: Unilaterales y bilaterales.
- c. Por razón de sus destinatarios: Actos administrativos singulares y generales.

1.3.2. POR SU SITUACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO

- a. Actos de trámite y actos definitivos o resolutorios.
- b. Actos que agotan la vía administrativa y actos que no tienen tal carácter.

1.3.3. ACTOS FIRMES Y NO FIRMES

1.3.4. ACTOS REGLADOS Y ACTOS DISCRECIONALES

1.3.5. ACTOS EXPRESOS Y PRESUNTOS

2. NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN.

2.1. NOTIFICACIÓN

2.1.1. Naturaleza La notificación es un acto administrativo procedimental, que se dicta en función del que se notifica, adquiriendo sustantividad propia.

1. Es un requisito de eficacia del acto administrativo.
2. Determina el momento de inicio del cómputo del plazo de impugnación, al día siguiente a la notificación.

2.1.2. Actos que deben ser notificados Art 40 L39/15 tienen que ser notificadas a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses legítimos.

2.1.3. Plazo art. 40.2 Toda notificación deberá ser cursada en el plazo de 10 días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado. La práctica de notificaciones fuera de plazo se considera irregularidad no invalidante.

2.1.4. Contenido Art. 40.2 :1) texto íntegro del acto, 2) indicación de si es o no definitivo en vía administrativa, 3) recursos que procedan contra el acto, órgano ante el que hubieran de interponerse y plazo de interposición.

2.1.5. Condiciones para la práctica de la notificación, Art 41

- Las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos, y en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía.

No obstante, las Administraciones podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos:

- a) Cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado en las oficinas de registro y solicite la notificación personal en ese momento.
 - b) Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante.
- En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará por el medio señalado a tal efecto por aquél.
 - Cuando el interesado o su representante rechace la notificación, se hará constar en el expediente, dando por efectuado el trámite

2.1.6. Práctica de las notificaciones en papel Art 42

Art 42.2 Cuando la notificación se realice en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación podrá hacerse cargo de la misma **cualquier persona mayor de 14 años** que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad.

Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta **dentro de los 3 días siguientes**. En caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse **después de las quince horas y viceversa**, dejando en todo caso al menos un margen de **diferencia de tres horas**.

2.1.7. Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos Art 43:

Las **notificaciones por medios electrónicos** se practicarán **mediante comparecencia en de la sede electrónica** de la Administración actuante, a través de la **dirección electrónica habilitada** única **o mediante ambos sistemas**, según disponga cada Administración.

43.2 Las notificaciones por medios electrónicos **se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido**.

2.1.8. Notificación infructuosa (art 44):

La notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el BOE cuando el interesado **sea desconocido, se ignore el lugar** de la notificación, o cuando intentada la notificación, **no se haya podido practicar**.

2.2. PUBLICACIÓN

(Art 45). Los actos administrativos serán objeto de **publicación**, en el diario oficial que corresponda, cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público.

En todo caso, los actos administrativos serán objeto de publicación surtiendo ésta los efectos de la notificación cuando:

- a) El acto tenga por destinatarios a una pluralidad indeterminada de personas
- b) La Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo, en este último caso, adicional a la individualmente realizada.
- c) Cuando se trate de actos integrantes de un **procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva**.

3. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

3.1. OBLIGACIÓN DE RESOLUCIÓN EXPRESA

El art. 21 Ley 39/2015 establece la obligación de la Administración Pública de **resolver de forma expresa** todos los procedimientos y a notificar la resolución.

El plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa será:

- a. El fijado por la norma reguladora del procedimiento, que **no podrá exceder de 6 meses** salvo que una norma legal o comunitaria establezca lo contrario,
- b. Si las normas reguladoras no fijan el plazo máximo, éste será de **3 meses**.

3.2. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO (24 y siguientes Ley 39/2015)

3.3.1. Concepto Es una **presunción legal**, en virtud de la cual ante el incumplimiento de la Administración de su obligación de resolver expresamente, la ley presume la existencia de un acto estimatorio (silencio positivo) o desestimatorio (silencio negativo).

La Ley distingue entre:

- a. procedimientos **iniciados a instancia del interesado** (art. 24 L39/15),
- b. y procedimientos **iniciados de oficio** (art. 25 L39/15)

3.3.2. Procedimientos Iniciados a Instancia del Interesado.

1) Regla General: El silencio tiene efectos **positivos o estimatorios** excepto:

- a) que una **norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario;**
- b) en los procedimientos **relativos al derecho de petición del artículo 29 CE**
- c) aquellos **cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público**, impliquen el ejercicio de actividades que puedan **dañar el medio ambiente** y en los procedimientos de **responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.**
- d) aquellos relativos a la **impugnación de actos y disposiciones**, salvo que el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo, en este caso, **la no resolución en plazo tendrá efecto positivo.**

2) Efectos (art. 24.2)

- 1º **Silencio positivo:** tiene a todos los efectos la consideración de un acto administrativo finalizador del procedimiento.
- 2º **Silencio negativo:** tiene como efecto permitir a los interesados la interposición del recurso procedente.

3.3.3. Resolución Expresa Posterior (24.3)

El silencio condiciona el sentido de la resolución expresa posterior:

- 1º **Si el silencio es positivo**, la resolución expresa posterior sólo puede confirmatoria del mismo.
- 2º **Si es negativo** la resolución posterior puede apartarse del sentido del silencio, y ser estimatoria.

3.3.4. Procedimientos Iniciados de Oficio (art. 25)

- 1º En los procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento de derechos para los interesados, el silencio es negativo.
- 2º En los procedimientos sancionadores o, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen a los interesados se produce la caducidad y archivo del expediente.

4. EFICACIA Y EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

4.1. EFICACIA

Artículo 38. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo **serán ejecutivos** con arreglo a lo dispuesto en esta Ley.

El art. 39 Ley 39/2015 establece que los actos administrativos **se presumen válidos y producen efectos desde que se dictan**, salvo que en ellos se establezca otra cosa.

Art 39.2: La eficacia **quedará demorada** cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación por un órgano superior".

Art 39.3: Excepcionalmente podrá otorgarse **eficacia retroactiva** a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados y, asimismo, cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas".

4.2. EJECUTORIEDAD

La Administración goza del privilegio de la ejecutoriedad de sus actos. Este privilegio, tiene dos manifestaciones:

1. La **Ejecutividad**, regulada en los arts. 38 y 39 de la Ley 39/2015, analizada anteriormente.
2. La **Ejecutoriedad** o privilegio de acción de oficio, en cuya virtud la Administración Pública puede proceder a la ejecución forzosa de sus actos sin necesidad del auxilio de los órganos judiciales, **arts. 97 y 98 de la Ley 39/2015.**

5. LA SUSPENSIÓN DE EFECTOS.

La eficacia del acto puede interrumpirse con carácter **temporal**. En estos casos **se habla de suspensión del acto.**

La Ley 39/2015 prevé los siguientes supuestos:

5.1. Suspensión en procedimientos de revisión de oficio del artículo 108

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

5.2. Suspensión de la ejecución en caso de interposición de recurso artículo 117

1. Con carácter general, la interposición de cualquier recurso, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.
2. No obstante, el órgano competente para resolver, previa ponderación razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el ocasionado al recurrente como consecuencia

de la eficacia inmediata del acto recurrido, podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado cuando:

- a. la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
- b. la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.

5.3. **Suspensión de la ejecutoriedad de las sanciones administrativas art 98.1**

Las resoluciones de un procedimiento sancionador no serán inmediatamente ejecutivas cuando quepa interponer contra la misma algún recurso en vía administrativa, incluido el de reposición.

6. LA EJECUCIÓN FORZOSA: ESPECIAL REFERENCIA A LA VÍA DE APREMIO.

6.1. PLANTEAMIENTO.

El ordenamiento jurídico reconoce a las Administraciones Públicas el privilegio de la autotutela, que tiene 2 manifestaciones:

1. **la ejecutividad, o autotutela declarativa** arts. 38 y 39 de la Ley 39/2015.
2. **la ejecutoriedad, autotutela ejecutiva o privilegio de acción de oficio**, en virtud del cual la Administración Pública puede proceder a la ejecución forzosa de sus actos sin necesidad del auxilio de los órganos judiciales, (arts. 97 y 98 de la Ley 39/2015), lo que diferencia sustancialmente su posición jurídica en este aspecto respecto a la de los particulares

La ejecución forzosa de los actos administrativos se regula en los arts. 99 y siguientes de la Ley 39/2015.

6.2. MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA (Art 100)

La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios:

- a. Apremio sobre el patrimonio.
- b. Ejecución subsidiaria.
- c. Multa coercitiva.
- d. Compulsión sobre las personas.

100.2. Si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá **el menos restrictivo** de la libertad individual.

100.3. Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o la oportuna autorización judicial.

6.2.1. Ejecución Subsidiaria (art.102)

Tiene lugar para llevar a efecto una **actividad material que puede ser realizada por sujeto distinto** al obligado.

En este caso la Administración realizará el acto **por sí o a través de las personas** que determine a costa del obligado, al que se exigiría el importe de los gastos, que será exigido, en su caso, a través del apremio sobre el patrimonio del obligado.

6.2.2. Multa Coercitiva (art.103)

Cuando lo autoricen las Leyes, las Administraciones Públicas pueden, imponer **multas coercitivas reiteradas** por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos:

- a. Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado.
- b. Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente.

- c. Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.

La multa coercitiva es independiente y compatible con las sanciones que puedan imponerse.

6.2.3. Compulsión Sobre Las Personas (art.104)

Los actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar podrán ser ejecutados por compulsión directa sobre las personas en los casos en que la ley lo autorice, y dentro siempre del respeto a su dignidad y a los derechos Constitucionales.

6.3. ESPECIAL REFERENCIA A LA VÍA DE APREMIO.

Es el medio de ejecución forzosa de **los actos que imponen el pago de una cantidad**.

Está regulado en el artículo 101 de la Ley 39/2015: Si en virtud de acto administrativo hubiera de satisfacerse cantidad líquida se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento de apremio.

Se refiere al **procedimiento** regulado en los arts 163 a 173 LGT y en el RGR.

Art. 163 LGT el procedimiento de apremio es, exclusivamente administrativo, se inicia e impulsa siempre de oficio, y goza de preferencia sobre otros procedimientos de ejecución.

Art 161 LGT, iniciado el período ejecutivo, la Administración Tributaria efectuará la recaudación de las deudas por el procedimiento de apremio sobre el patrimonio del obligado al pago, devengándose los recargos del art 28 LGT.

Si el deudor no realizase el pago dentro del plazo conferido, se iniciará el procedimiento de apremio, mediante la notificación de la providencia de apremio título suficiente que inicia el procedimiento y tiene la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los obligados al pago;

Si una vez notificada, el deudor no efectúa el pago en los plazos establecidos, (**art. 167 LGT**).

- a) En primer lugar, se procederá a la ejecución de garantías, si las hubiera,
- b) A continuación, de no haberse obtenido todavía el importe adeudado se procede al embargo de los bienes en el orden de prelación establecido en la LGT.

Una vez efectuados los embargos el art. 172 LGT regula la enajenación de los bienes embargados, mediante subasta, concurso o adjudicación directa.

El procedimiento termina por pago, insolvencia u otra causa legal.

7. VALIDEZ E INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

7.1. VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

El acto administrativo es válido, cuando carece de vicios que lo invaliden.

Los actos inválidos pueden dar lugar a 1) nulidad de pleno derecho 2) anulabilidad (o nulidad relativa) o a 3) irregularidad no invalidante.

7.2. INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

7.2.1. NULIDAD DE PLENO DERECHO (art. 47 Ley 39/2015).

Son nulos de pleno derecho aquellos actos que

- a. **lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional** (arts. 14-29 y 30.2 CE).
- b. **Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.** Si la incompetencia es jerárquica el acto es anulable y susceptible de convalidación.
- c. Actos de contenido imposible.
- d. Actos **constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.**

- e. Actos dictados con **omisión total y absoluta del procedimiento** legalmente establecido.
- f. Actos dictados con infracción de las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los **órganos colegiados**.
- g. **Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico** por los que se adquieren facultades o derechos, cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- h. **Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal**.

También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

7.2.1. ANULABILIDAD (art 48)

Son anulables los actos de la AP que incurran en **cualquier infracción del ordenamiento jurídico**, incluso la **desviación de poder**.

Diferencias entre nulidad y anulabilidad.

Actos nulos: **1)** Carecen inicial y perpetuamente de efectos. **3)** Los efectos de la declaración de nulidad se producen desde la fecha en que el acto se dictó ("**ex tunc**").

Actos anulables: **1)** Producen efectos **en tanto no sean anulados**. **3)** La anulación produce efectos desde la fecha de la declaración de nulidad (**efectos "ex nunc"**). **4)** Puede ser **convalidado**, en particular, por el transcurso del tiempo. **5)** La anulación **sólo puede ser invocada por quien tenga interés en ello**.

IRREGULARIDADES NO INVALIDANTES En ocasiones el vicio ni siquiera determina la anulabilidad del acto.

48.2 El defecto de forma sólo determinará la anulabilidad

- 1)** cuando el acto carezca de los requisitos formales **indispensables** para alcanzar su fin o
- 2)** **dé lugar a indefensión** de los interesados.

48.3 La realización **de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido** para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto **cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo**".

8. REVOCACIÓN Y ANULACIÓN DE OFICIO.

8.1. DISTINCIÓN ENTRE REVOCACIÓN Y ANULACIÓN.

La **revisión** hace referencia a la anulación de un acto administrativo **por motivos de legalidad**, mientras que el **concepto de revocación**, se reserva a aquellos supuestos en que la anulación se produce **por razones de oportunidad**.

8.2. REVOCACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Art 109 L 39/15

Las AAPP **podrán revocar**, en cualquier momento, sus actos **no declarativos de derechos**, y los **de gravamen**, siempre que tal revocación: **1)** no constituya dispensa o exención no permitida por la Ley, **2)** no sea contraria al principio de igualdad, **3)** al interés público o **4)** al ordenamiento jurídico.

8.3. ANULACIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Art 106 L39/15

8.3.1. REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS NULOS

Son **Actos Susceptibles de Revisión** los incursos en alguno de los supuestos de nulidad de pleno derecho del art. 47.1, siempre que el acto ponga fin a la vía administrativa o sea firme.

El **Procedimiento Art 106 L39/15** puede **iniciarse** de oficio o a solicitud de interesado, en cualquier momento.

Se exige dictamen favorable del Consejo de Estado.

106.4 Cuando el procedimiento fuera iniciado de oficio, el transcurso de seis meses sin dictarse resolución expresa producirá la caducidad, si ha sido iniciado a instancia de parte se entenderá desestimado por silencio administrativo negativo.

8.3.2. REVISIÓN DE ACTOS ANULABLES DECLARATIVOS DE DERECHOS (art. 107 Ley 39/2015)

Los **actos anulables** declarativos de derechos **no pueden ser revisados de oficio** por la propia Administración Pública.

Se requiere la **declaración de lesividad** del acto por la Administración autora, como requisito procesal previo a su **impugnación en vía contenciosa**.

La declaración de lesividad (**art. 107**) **se iniciará siempre** de oficio, debiéndose dar audiencia a los interesados.

La **Terminación** debe producirse dentro de **los 4 años** desde la fecha en que se dictó el acto administrativo, y **no más tarde de 6 meses** desde la iniciación del procedimiento, transcurridos los cuales se produce la caducidad del expediente.

BLOQUE II. TEMA 9.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO Y CLASES. REGULACIÓN
LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DERECHOS DE LOS CIUDADANOS
LOS INTERESADOS
CAPACIDAD, LEGITIMACIÓN Y REPRESENTACIÓN
INICIACIÓN
INSTRUCCIÓN
LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: FORMAS

1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO Y CLASES. REGULACIÓN.

1.1. CONCEPTO

La Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, define el procedimiento administrativo como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, **para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad** de la Administración,

1.2. OBJETIVOS DEL PROCEDIMIENTO

- a. **Garantía de los derechos de los administrados y**
- b. **Asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general.**

1.3. CLASES

- A. Atendiendo a su **finalidad**:
 - **declarativos**: tienen por objeto la elaboración de una decisión (entre ellos, el procedimiento sancionador y el procedimiento de revisión)
 - **ejecutivos**: tienen por objeto la realización material de la decisión adoptada previamente (por ejemplo el proc. de apremio)
 - **de simple gestión**: son de carácter interno
- B. **Procedimientos lineales** en que la AP es a la vez parte y órgano decisor **y triangulares** en los que el órgano se sitúa en una posición imparcial frente a dos o más administrados.
- C. **Procedimientos formalizados y no formalizados**. En los **no formalizados** el cauce lo fija el instructor, atendiendo a los principios de simplicidad, eficacia y garantía.
- D. **Procedimiento General o Común y Procedimientos Especiales** :
 - a. **Procedimiento General o Común**, cuya regulación se establece en la L39/2015.
 - b. **Procedimientos especiales**. La **DA 1ª de la Ley 39/2015** señala que los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en las leyes especiales.

El apartado 2 de la DA 1ª añade que determinadas actuaciones y procedimientos **se regirán por su norma específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley**:

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

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

1.4. REGULACIÓN

El Art 149.1.18 CE señala que el Estado tiene competencia exclusiva sobre

- a. las bases del régimen jurídico de las AAPP que en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas,
- b. y el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las CCAA y el sistema de responsabilidad de todas las AAPP.

A nivel legal, la última reforma del ordenamiento jurídico, se articula

- a. **En primer lugar, la Ley 39/2015**, de 1 de octubre, de **Procedimiento Administrativo Común de las AAPP**, que establece una regulación completa y sistemática de las relaciones “ad extra” entre las Administraciones y los Administrados.
- b. **En segundo lugar, la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público**, que abarca la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo, aplicable a todas las AAPP.

2. LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

2.1. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

De conformidad con el **art. 2.3 de la Ley 39/2015**, se entiende por Administración Pública:

- 1º la Administración General del Estado,
- 2º las Administraciones de las Comunidades Autónomas,
- 3º Las entidades que integran la Administración Local,
- 4º Los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del ap 2 anterior.

2.1. LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Son la Administración Pública y los interesados.

A) LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. La AP actúa a través de órganos administrativos, cuyos titulares son funcionarios, que deben tener **aptitud** para actuar, lo que exige que estén **legalmente adscritos al órgano administrativo**, y que **no incurran en las causas de abstención o recusación** (arts. 23 y 24 Ley 40/15).

El órgano actuante **debe ser competente. art 8 Ley 40/2015. La competencia es irrenunciable** y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, **salvo los casos de delegación o avocación.**

Abstención y recusación.

La abstención es el deber del personal al servicio de las AAPP de rehusar intervenir en un procedimiento cuando se halle comprendido alguna de las causas fijadas en el **art. 23.2**, entre otras:

- a. **Tener interés personal en el asunto**, ser administrador de la sociedad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.
- b. **Tener un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable** y el parentesco de consanguinidad dentro del **cuarto grado o de afinidad dentro del segundo**, con cualquiera de los interesados, administradores de sociedades interesadas y también con los asesores o representantes que intervengan en el procedimiento.
- c. **Tener amistad íntima o enemistad manifiesta** con alguna de las personas mencionadas.

- d. Haber intervenido **como perito o testigo en el procedimiento**,
- e. Tener **relación de servicio con el interesado** o haberle prestado servicios profesionales de cualquier tipo en los últimos 2 años.

La recusación (Art 24) Es el derecho de los interesados a que no intervenga en el procedimiento el titular del órgano administrativo en el que concurra alguno de los motivos de abstención.

B) LOS INTERESADOS (ver apartado 4)

3. DERECHOS DE LOS CIUDADANOS.

El **Artículo 13** regula los derechos de las personas **en sus relaciones con las Administraciones Públicas**.

- a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico.
- b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.
- c) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con las Leyes.
- d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia.
- e) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos.
- f) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas cuando así corresponda legalmente.
- g) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica.
- h) A la protección de datos de carácter personal.
- i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

El **artículo 14** señala que las personas físicas reconocen el **derecho a comunicarse electrónicamente con las AAPP** para el ejercicio de sus derechos y obligaciones si bien, en todo **caso estarán obligados** a relacionarse a través de medios electrónicos con las AAPP:

- a) Las personas jurídicas.
- b) Las entidades sin personalidad jurídica.
- c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites que realicen con las AAPP en ejercicio de dicha actividad profesional.
- d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente.
- e) Los empleados de las AAPP para los trámites que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público.

Por su parte, el **artículo 53 de la Ley 39/2015**, regula los **derechos de los ciudadanos, en el procedimiento administrativo**:

- a) A conocer el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados.
- b) A identificar a las autoridades y al personal de las Administraciones Públicas que tramiten los procedimientos.
- c) A no presentar documentos originales, salvo que la normativa reguladora establezca lo contrario.
- d) A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaboradas por éstas.

- e) A formular alegaciones, y utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia.
- f) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.
- g) A actuar asistidos de asesor.
- h) A cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos.
- i) Cualesquiera otros que les reconozcan la CE y las Leyes.

4. LOS INTERESADOS. CAPACIDAD, LEGITIMACIÓN Y REPRESENTACIÓN

4.1. CAPACIDAD DE OBRAR (Art 3. L39/15)

Tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas:

- a. Las personas físicas o jurídicas que ostenten capacidad de obrar con arreglo a las normas civiles.
- b. Los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela salvo que la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.
- c. Cuando la Ley así lo declare expresamente, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos.

4.2. LEGITIMACIÓN (Art.4 L 39/2015)

Para intervenir en el procedimiento se exige tener capacidad de obrar y además, tener legitimación para intervenir en el procedimiento (capacidad procesal).

El art. 4 de la Ley 39/2015 con el título “concepto de interesado” regula la legitimación y distingue:

- a. La legitimación para incoar (iniciar) el procedimiento. **Son interesados** quienes promueven el procedimiento como **titulares de derechos o intereses legítimos**, individuales o colectivos”.
- b. La legitimación para intervenir en el procedimiento. Se distinguen:
 - 1. Los que, **sin haber iniciado el procedimiento**, tengan **derechos** que puedan resultar afectados por la resolución.
 - 2. Aquellos cuyos **intereses legítimos**, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución **y se personen** en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

El **art. 4.2** también establece que las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos.

4.3. REPRESENTACIÓN (Art 5. L 39/2015)

Los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante, entendiéndose con éste las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado.

5.3 1) Para **formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos** en nombre de otra persona, **deberá acreditarse** la representación. **2)** Para los actos de mero trámite la representación **se presume**.

5.4 La representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia.

Se entenderá acreditada la realizada mediante apoderamiento *apud acta* por comparecencia personal o electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente.

5.6 La falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto, siempre que se subsane el defecto dentro del plazo de 10 días, o de un plazo superior cuando así se requiera.

5. INICIACIÓN.

El art. 54 establece que el procedimiento se inicia (dos modos) **1) de oficio o 2) a solicitud de una persona** que tenga la condición de interesado.

El artículo 55 señala que con anterioridad al inicio del procedimiento el órgano competente podrá abrir un **período de información o actuaciones previas** con el fin de conocer las circunstancias y la conveniencia de iniciar el procedimiento.

El artículo 56 establece que iniciado el procedimiento el órgano competente para resolver podrá adoptar, de forma motivada, las **medidas provisionales** oportunas para asegurar la eficacia de la resolución.

5.1. INICIACIÓN A SOLICITUD DE PERSONA INTERESADA (ART 66 Y SS)

a) **Contenido del Escrito.** El escrito de solicitud se regula en el art. 66, contiene:

- 1) **En el encabezamiento** debe figurar: **a)** el nombre y apellidos del interesado, y en su caso, del representante; **b)** el medio electrónico o en su defecto, lugar físico designado a efectos de notificaciones.
- 2) **En el cuerpo del escrito:** **a)** los hechos se alegan; **b)** la petición; **c)** lugar y fecha; **d)** firma del solicitante;
- 5) órgano al que se dirige la solicitud.

b) Lugares de presentación, artículo 16.4: Los documentos que los interesados dirijan a los órganos administrativos podrán presentarse:

- 1) En el registro electrónico de la Administración al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de las AAPP.
- 2) En las oficinas de Correos.
- 3) En las representaciones diplomáticas o consulares de España en el extranjero.
- 4) En las oficinas de asistencia en materia de registros.
- 5) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

→ **La Jurisprudencia**, además, acepta la **presentación en Juzgados de Guardia y Centros Penitenciarios**.

Los registros electrónicos de todas las Administraciones, **deberán ser plenamente interoperables**.

16.5. Los documentos presentados de manera presencial ante las AAPP, **deberán ser digitalizados** para su incorporación al **expediente administrativo electrónico**, devolviéndose los originales al interesado, salvo que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados.

c) Cómputo del plazo de resolución y notificación, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, se inicia **desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración competente para su tramitación**.

d) Subsanación y mejora de solicitudes (Art. 68)

Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos se requerirá al interesado que subsane la falta, concediéndole a tal efecto un plazo de 10 días, con indicación de que si no lo hace se considera **desistida** la petición, archivándose las actuaciones.

5.2. INICIACIÓN DE OFICIO, O A INICIATIVA DEL PROPIO ÓRGANO ADMINISTRATIVO (Art. 58 y ss)

La iniciación de oficio se produce **a iniciativa del propio órgano administrativo como consecuencia de:**

1. orden de un órgano superior;
2. petición de otro órgano que carezca de competencia para acordar la iniciación, petición que no es vinculante;
3. o, finalmente, mediante denuncia (regulada en el art. 62)

6. INSTRUCCIÓN.

6.0. ORDENACIÓN

No es propiamente una fase del procedimiento, sino una serie de reglas tendentes a que la instrucción del procedimiento se realice de forma ágil y sin trámites innecesarios:

El art 70 define lo que se entiende por expediente administrativo, añadiendo que los expedientes tendrán formato electrónico.

El art.71 el procedimiento se impulsa de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos, y en el despacho de expedientes se sigue un orden riguroso de incoación, salvo orden motivada.

El art.72 Se acordarán en un solo acto todos aquellos trámites que por su naturaleza, admitan impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.

El art.73 establece el principio de **preclusión de trámites**.

El art.74 establece que **las cuestiones incidentales no suspenderán la tramitación del procedimiento, salvo la recusación**.

6.1. INSTRUCCIÓN (arts. 75-83 Ley 39/2015)

6.1.1. Concepto

art. 75.1 Comprende los actos y trámites necesarios para la **determinación, conocimiento y comprobación** de los elementos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución.

6.1.2. Medios De Instrucción

art. 75.1 La instrucción se realizará de oficio a través de medios electrónicos sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

Entre los medios de instrucción se pueden distinguir:

- a) **Internos**, como **los informes**;
- b) **Externos**, los trámites de **información pública y vista y audiencia**;
- c) **Mixtos**, la **prueba**.

El artículo 76 señala que los interesados podrán en cualquier momento del procedimiento **anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos**.

Por su parte, los artículos 77 y 78 regulan la **práctica de la prueba**: Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho. La Administración

comunicará a los interesados el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas.

6.1.3. Los Informes (Arts. 79, 80 y 81)

Son declaraciones de juicio, emitidas por un órgano especialmente cualificado en una materia, al objeto de ilustrar al órgano decisor, proporcionándole los elementos de juicio necesarios para dictar su resolución con garantías de acierto.

Los informes pueden ser **preceptivos (obligatorios legalmente) y facultativos**.

Los informes preceptivos pueden ser **vinculantes y no vinculantes**, según el órgano decisor deba o no ajustar la resolución al informe. La regla general es que los informes **son facultativos y no vinculantes**.

El plazo para evacuar el informe será el que la norma prevea; **en su defecto es de 10 días**

D) TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA (art. 83)

Salvo previsión normativa expresa en contrario **es un trámite facultativo**, que acuerda el órgano **competente para resolver**.

La información pública se convoca mediante la inserción de un anuncio en el diario oficial de la Administración actuante. La comparecencia en este trámite es facultativa para los interesados.

E) TRÁMITE DE AUDIENCIA art. 82 Ley 39/2015.

Tiene por objeto, una vez terminada la fase de instrucción e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, 1) **poner de manifiesto al interesado el expediente administrativo** y 2) formular alegaciones y presentar los documentos que estime oportunos.

El plazo mínimo es de 10 días y el máximo de 15

Es facultativo para el interesado.

Se puede prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento, ni sean tenidos en cuenta en la resolución, otros hechos, alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado,

La omisión del trámite de audiencia es **causa de anulabilidad** de la resolución, **siempre que dicha omisión haya dado lugar a indefensión**.

7. LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: FORMAS.

Está regulada en el **art. 84 de la Ley 39/2015**, que enumera las formas de finalización:

1. Pondrán fin al procedimiento 1) la **resolución**, 2) el **desistimiento**, 3) la **renuncia** al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y 4) la **declaración de caducidad**.
2. También producirá la terminación del procedimiento **la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas**. La resolución que se dicte **deberá ser motivada en todo caso**.

7.1. TERMINACIÓN POR RESOLUCIÓN EXPRESA O PRESUNTA

- a. **El Art 87 señala que** antes de dictar resolución, el órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de actuaciones complementarias.

- b. De acuerdo con el Art 88, la resolución **debe resolver todas las cuestiones planteadas por los interesados**, y aquellas otras cuestiones conexas **que no hayan** sido planteadas por las partes.
- c. En los procedimientos iniciados a instancia del interesado la resolución **no puede, en ningún caso, agravar la situación inicial del interesado (prohibición de la reformatio in peius)** y debe ser congruente con las peticiones formuladas por el interesado,
- d. El Art. **88.3 señala el contenido de la Resolución:**
 - 1º Será motivada en los supuestos del **art. 35**,
 - 2º Indicará los recursos que proceden contra ella; el órgano administrativo o judicial ante el que hayan de presentarse y plazo para su interposición.
- e. La resolución presunta se produce por los efectos del silencio administrativo.

7.2. DESISTIMIENTO Y RENUNCIA (arts. 93 y 94)

El procedimiento administrativo puede terminar por decisión del interesado que lo inició mediante un acto que puede revestir 2 modalidades:

- 1º **El desistimiento**, que **no impide la iniciación** de un nuevo procedimiento dentro del plazo de prescripción del derecho.
- 2º **la renuncia del derecho**, siempre que ello no lo impida el ordenamiento jurídico. La renuncia **impide iniciar un nuevo procedimiento**.

Asimismo, el **Art 93** señala que en los procedimientos iniciados de oficio, la Administración **podrá desistir, motivadamente**, en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes.

7.3. LA TERMINACIÓN POR CADUCIDAD (art 95)

Se debe distinguir la caducidad en procedimientos iniciados a solicitud del interesado y en procedimientos iniciados de oficio.

- a) **En los iniciados a solicitud del interesado**, la caducidad se produce cuando el procedimiento se paralice por causa imputable al interesado por **un plazo superior a 3 meses**, habiendo la Administración actuante comunicado al interesado que se producirá la caducidad por el transcurso de dicho plazo.

No se puede declarar la caducidad por inactividad en trámites no esenciales. Dicha inactividad únicamente supone la pérdida del derecho a dicho trámite.

La caducidad debe ser declarada de forma expresa.

- b) **En los procedimientos iniciados de Oficio**

En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, el transcurso del plazo máximo para resolver expresamente y notificar la resolución sin que ello tenga lugar, producirá la **caducidad del procedimiento y el archivo** de las actuaciones.

7.4. LA TERMINACIÓN CONVENCIONAL (ART. 86)

El art. 86 es una norma legal de cobertura, que no autoriza sin más la terminación convencional de cualquier procedimiento sino que **habilita** la suscripción de pactos, convenios, **con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en cada caso, prevea la disposición que lo regule.**

BLOQUE II. TEMA 10.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS: CLASES.

PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. EXTENSIÓN Y LÍMITES. RECURSOS.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA JUSTICIA: CONFLICTOS JURISDICCIONALES, CUESTIONES DE COMPETENCIA Y CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES.

1. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS: CLASES.

1.1. CONCEPTO.

Se pueden definir los recursos administrativo (Garrido Falla) → como “1) una petición deducida 2) por quien esté legitimado para ello, 3) ante el órgano administrativo competente, destinada a obtener la 4) revisión de un acto 5) por motivos de legalidad”.

1.2. CLASES DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

1.2.1. El Art 112.1 de la Ley 39/2015 establece la siguiente clasificación:

- 1º el recurso de alzada,
- 2º el recurso de reposición,
- 3º el recurso extraordinario de revisión.

1.2.2. Igualmente (112.2) se establece la posible sustitución del recurso de alzada y el de reposición por otros procedimientos de impugnación, con tres requisitos:

- 1º que la ley lo establezca para ámbitos sectoriales determinados,
- 2º que la especificidad de la materia lo justifique,
- 3º que se respeten los principios, plazos y garantías que la Ley 39/2015 reconoce a los interesados en todo procedimiento administrativo (**art. 112.2**),

Como ejemplos de estos recursos: El Recurso en materia contractual (art 40 TRLCSP), el recurso en materia de transparencia (Art 23 Ley Transparencia).

1.2.3. Finalmente (Art 112.4) las Reclamaciones Económico-Administrativas se rigen por su legislación específica.

1.3. ACTOS IMPUGNABLES.

- 1º Sólo son susceptibles de recurso los actos administrativos, no los reglamentos (**112.3 de la Ley 39/2015**). La impugnación de los reglamentos ha de hacerse directamente ante la JCA.
- 2º De los actos administrativos, sólo son recurribles los que ponen fin a un procedimiento administrativo, los actos resolutorios.
- 3º Los actos de **trámite no pueden ser objeto de un recurso independiente**, salvo los denominados actos de trámite “cualificados”:
 - 1º los que deciden directa o indirectamente sobre el fondo del asunto,

- 2º los que producen indefensión o perjuicio irreparable en derechos e intereses legítimos,
- 3º los que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento.

En cuanto a **los actos que pueden impugnarse en cada uno de los tres recursos:**

- a) **Cabe recurso de alzada** contra las resoluciones y actos de trámite a que se refiere el **art. 112.1**, siempre **que no agoten la vía administrativa**.
- b) **El recurso de reposición** cabe, **con carácter potestativo** contra las resoluciones y actos de trámite a que se refiere el art. 112.1, **siempre que pongan fin a la vía administrativa (art.123.1)**
- c) **Ponen fin a la vía administrativa** los actos a que se refiere el **artículo 114 de la Ley 39/2015**.
- d) **El recurso de alzada y el recurso de reposición** pueden fundarse en cualquier motivo de nulidad o anulabilidad de los arts. 47 y 48 Ley 39/2015.
- e) **El recurso de revisión** sólo cabe contra los actos **firmes en vía administrativa** cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 125.1 (**art. 113**).

2. PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

2.1. NORMAS COMUNES A LOS TRES RECURSOS.

2.2.1. Legitimación

- 1.- Es necesario **ser interesado** en el procedimiento para estar legitimado para interponer un recurso administrativo, en los términos del **art. 4 de la Ley 39/2015**.
- 2.- Excepcionalmente las leyes recogen **supuestos de acción popular**, en que **cualquier particular**, puede exigir al órgano administrativo el cumplimiento de la legalidad. (*Ej.: art. 109 Ley de Costas*):

2.2.2. La Iniciación Mediante escrito de interposición cuyo contenido se expresa en el art 115.1

El escrito de interposición debe expresar:

- 1º Nombre del recurrente,
- 2º Medio y lugar a efecto de notificaciones,
- 3º Acto que se recurre y motivo por el que se recurre,
- 4º Lugar, fecha, firma, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- 5º Órgano administrativo al que se dirige el recurso,
- 6º Petición que se formula
- 7º Demás particularidades exigidas por las disposiciones específicas.

El **art. 115.2 Ley 39/2105** establece que **el error en la calificación** del recurso no impide que se tenga por interpuesto cuando se deduzca su verdadero carácter del escrito,

El **art. 115.3 Ley 39/2105** establece que **los vicios y defectos que hagan anulable un acto** no pueden ser alegados por quienes los hubieran causado.

2.2.3. Causas de inadmisión (art 116): incompetencia del órgano, falta de legitimación, acto no recurrible, extemporaneidad y manifiesta carencia de fundamento.

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

2.2.4. La Suspensión del Acto Recurrido Art 117

117.1 Regla General: la impugnación de un acto en vía administrativa, salvo que una disposición establezca lo contrario, no determina la suspensión del acto impugnado

117.2 El órgano competente para resolver el recurso, previa ponderación suficientemente razonada del perjuicio que la no ejecución del acto pueda causar al interés general y a terceros y el perjuicio que al recurrente cause la ejecución inmediata del acto **puede acordar la suspensión** del acto cuando:

- a. la impugnación se fundamenta en una de las causas de nulidad de pleno derecho del art. 47.1 L 39/2015
- b. la ejecución puede causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

2.2.5. Instrucción (art. 118) Son aplicables las reglas de la Ley 39/2015 a propósito del procedimiento general. Como especialidades:

- A) **Trámite de audiencia.** Sólo es preceptivo cuando deban tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario. En tal caso se pondrán de manifiesto a los interesados para que en un plazo mínimo de 10 días y máximo de 15 días formulen alegaciones (**art. 118.1**).
- B) **Trámite de llamamiento de los terceros titulares de derechos o intereses** que puedan quedar afectados por la resolución que se dicte, en el plazo mínimo de 10 días y máximo de 15, formulen las alegaciones que estimen convenientes (**118.2**).

2.2.6. La Terminación del Recurso El recurso puede terminar por cualquiera de las vías previstas en el **art. 84 Ley 39/2015:**

- 1º Resolución,
- 2º Desistimiento de la acción,
- 3º Caducidad de las actuaciones,
- 4º Renuncia del derecho,
- 5º e Imposibilidad sobrevenida de continuar las actuaciones.

El art. 119 de la Ley 39/2015 regula expresamente la **resolución**, estableciendo un triple contenido:

- A) **Estimar en todo o en parte** las pretensiones formuladas.
- B) **Desestimación del recurso**, si el acto impugnado es conforme al ordenamiento jurídico.
- C) **Declarar la inadmisibilidad del recurso**, cuando adolezca de vicios insubsanables (falta de legitimación; interposición fuera de plazo; etc.).

En relación con la resolución:

- A) **La resolución decidirá todas las cuestiones** que plantee el expediente ya sean de forma o de fondo, hayan sido o no alegadas por las partes. Si no han sido alegadas por las partes éstas deben ser oídas.
- B) **La resolución debe ser congruente** con las peticiones formuladas por las partes.
- C) **No cabe la reformatio in peius**.
- D) **La resolución debe ser motivada**. (art. 35 de la Ley 39/2015).

2.2. REGLAS ESPECÍFICAS DEL RECURSO DE ALZADA Art 121-122

2.2.1. Objeto

Las resoluciones y actos de trámite a que se refiere el artículo 112.1, cuando no pongan fin a la vía administrativa, podrán ser recurridos en alzada.

2.2.2. Plazo

- a. Si el acto a recurrir es expreso el plazo de interposición es de 1 mes.
- b. Si el acto es presunto se podrá interponer en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.
- c. El incumplimiento del plazo hace que el acto devenga firme e inatacable en vía administrativa y contencioso-administrativa.

2.2.3. Órgano ante el que se interpone (art. 121) Puede interponerse ante:

- 1º El órgano competente para resolver el recurso, que es el superior jerárquico del que dictó el acto.
- 2º El órgano que dictó el acto. En este caso dicho órgano debe trasladar al órgano competente, en un plazo de 10 días, el expediente ordenado, el recurso y su informe.

2.2.4. Órgano Competente para resolver (art. 121.1)

El órgano competente es el superior jerárquico del órgano que dictó el acto impugnado.

No puede delegarse la resolución en el órgano que dictó el acto.

2.2.5. Resolución (art. 122)

- a. La resolución puede ser expresa o presunta.
- b. El plazo para resolver es de 3 meses, transcurrido el cual hay silencio negativo, salvo que el recurso se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo, en cuyo caso el silencio es positivo.

- c. Contra la resolución de un recurso de alzada no cabrá ningún otro recurso administrativo, salvo el extraordinario de revisión, en los casos establecidos en el artículo 125.1.

2.3. REGLAS ESPECÍFICAS EL RECURSO DE REPOSICIÓN Art 123-124

2.3.1. Objeto

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

2.3.2. Plazo

- a. Si el acto a recurrir es expreso **el plazo es de 1 mes.**
- b. Si el acto es presunto, **se puede interponer en cualquier momento desde silencio.**
- c. Si no se interpone en tiempo y forma **el acto no deviene firme** ya que aún es posible interponer el recurso contencioso administrativo.

2.3.3. Órgano ante el que se interpone (art 123)

Se interpone ante el órgano que dictó el acto recurrido.

2.3.4. Órgano Competente para resolver (art 123)

El que dictó el acto recurrido.

2.3.5. Resolución (art 124)

- Puede ser expresa o presunta. El plazo para resolver expresamente es de 1 mes.
- El silencio es desestimatorio (art 24).
- Contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso.

2.4. REGLAS ESPECÍFICAS DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN (arts. 125 y 126)

2.4.1. Objeto: El recurso de revisión solo cabe por los motivos tasados y excepcionales, previstos en el art. 125:

- 1º **Que al dictarse el acto** se hubiese incurrido en error de hecho que resulte de los documentos que consten **en el expediente.**
- 2º **Que aparezcan documentos** de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.
- 3º **Que en la resolución hayan influido** testimonios o documentos declarados falsos por sentencia judicial firme.
- 4º **Que la resolución se hubiese dictado** como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible declarada así en sentencia judicial firme.

2.4.2. Plazo: El plazo de interposición está relacionado con el motivo en que se funda el recurso:

En el caso 1, el plazo es de 4 años.

En el caso 2, 3 y 4, el plazo es de 3 meses.

2.4.3. Órgano ante el que se interpone

Ante el órgano que dictó el acto.

2.4.4. Órgano Competente para resolver

Es competente el órgano que dictó el acto.

2.4.5. Es necesario Dictamen no vinculante del Consejo de Estado

2.4.6. Resolución (art 126)

- a. Puede ser expresa o presunta.
- b. Si transcurren 3 meses sin haberse dictado y notificado resolución expresa hay silencio negativo (se entiende desestimado), quedando abierta la vía contencioso administrativa.

3. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. EXTENSIÓN Y LÍMITES.

3.1. FUNDAMENTO Y REGULACIÓN

Su fundamento se encuentra en el art.106.1 CE los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”.

La Jurisdicción C-A se regula por la **Ley 29/1998 , de 13 de julio de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.**

3.2. EXTENSIÓN

3.2.1. Regla General

Art. 1.1 LJCA: Los Juzgados y Tribunales del orden C-A conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la **actuación de las AAPP** sujeta al Derecho Administrativo, con las **disposiciones generales** de rango inferior a la Ley y con los **Decretos Legislativos** cuando excedan los límites de la delegación.

3.2.2. Ámbito Subjetivo

1.2. Se entenderá a estos efectos por AAPP: 1) La AGE, CCAA, EELL,2) Entidades de Derecho Público vinculadas al Estado, CCAA o EELL».

1.3. Conocerán también de las pretensiones que se deduzcan en relación con (Son actuaciones materialmente administrativas):

- a) Los actos y disposiciones en materia de **personal, administración y gestión patrimonial** sujetos al Derecho público adoptados por los órganos constitucionales,
- b) **El CGPJ**, en los términos de la LOPJ.
- c) La actuación de la **Administración Electoral**, en los términos previstos en la LOREG.»

3.2.3. Ámbito Objetivo

Delimitación Positiva. 2. LJCA El orden C-A conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con:

- a) La protección jurisdiccional de los **derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones** en relación con los actos del Gobierno, y Consejos de Gobierno de las CCAA.
- b) Los **contratos administrativos**, y los **actos separables de preparación y adjudicación** de los contratos privados de las AAPP.
- c) **Actos y disposiciones de Corporaciones de Derecho público**, en el ejercicio de funciones públicas.
- d) Los actos de control o fiscalización respecto de los dictados por los **concesionarios de los servicios públicos** que impliquen el ejercicio de potestades administrativas conferidas.
- e) La **responsabilidad patrimonial** de las AAPP.
- f) Las **restantes materias** que le atribuya expresamente una ley.

La **delimitación positiva se completa** con el art 4.1º LJCA: La competencia del orden C-A se extiende al conocimiento y decisión de **las cuestiones prejudiciales e incidentales** no pertenecientes al orden administrativo, salvo las de carácter constitucional y penal y lo dispuesto en los Tratados Internacionales.

3.3. LÍMITES

Delimitación Negativa. 3 LJCA: No corresponden al orden jurisdiccional C-A:

- a) Las cuestiones atribuidas a los **órdenes jurisdiccionales civil, penal y social**.
- b) El recurso **contencioso-disciplinario militar**.
- c) Los **conflictos de jurisdicción** entre los Juzgados y Tribunales y la Administración pública y los **conflictos de atribuciones** entre órganos de una misma Administración. (art 38 y ss LOPJ)»
- d) **Las materias que la D. Adicional Quinta.2 de la JCA atribuye al orden social.**

3.4. PARTES DEL PROCEDIMIENTO

La parte demandante es la **persona física o jurídica** que ejercita la pretensión frente a una actuación administrativa, bien para, **impugnarla**, bien para **lograr su realización** cuando se trate de un supuesto de inactividad administrativa.

La parte demandada es una **Administración Pública o un órgano constitucional**, autora de la actividad o inactividad que motiva el recurso (**art. 21 LJCA**).

Las reglas de capacidad y legitimación se establecen en los arts. 18 y 19 de la LJCA

3.5. OBJETO DEL RECURSO C-A. art. 25 LJCA:

El recurso C-A es admisible en relación con

- a) Los **Actos Administrativos expresos y presuntos que pongan fin a la vía administrativa**.
- b) **Los Decretos-Legislativos y los Reglamentos (25 y 26, recursos directo e indirecto contra reglamentos)**
- c) **La inactividad administrativa (art. 29 LJCA)**.
- d) **Las Actuaciones Materiales Constitutivas de Vías de Hecho (art. 30 LJCA)**

4. RECURSOS.

4.1. RECURSOS CONTRA SENTENCIAS.

1. **Recurso de súplica (Art.79):** Contra las providencias y los autos no susceptibles de apelación o casación podrá interponerse recurso de súplica (*), sin perjuicio del cual se llevará a efecto la resolución impugnada, salvo que el órgano jurisdiccional, de oficio o a instancia de parte, acuerde lo contrario.
2. **El Recurso ordinario de Apelación (arts. 81 a 85).** Contra las sentencias dictadas en primer instancia por los **órganos unipersonales de la JCA, de los Juzgados de lo C-A y de los Juzgados Centrales de lo C-A (art. 81.1):**
3. **Recurso de Casación (arts. 86 a 93),** cuya regulación ha sido modificada sustancialmente por la Ley Orgánica 7/2015. El recurso de casación pasa a convertirse **en todo caso en un recurso de unificación de criterio jurisdiccional con independencia de la cuantía del recurso** cuando la Sala de lo CA del TS estime que el recurso presenta **interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.**

Sentencias Impugnables: Art 86

Serán susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo CA del Tribunal Supremo.

1. Las **dictadas en única instancia** por los Juzgados de lo CA cuando contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos.
 2. y las **dictadas en única instancia o en apelación** por la Sala de lo CA de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo CA de los TSJ
4. **Los siguientes recursos**
- **Recurso de Casación para la unificación de doctrina (arts. 96 a 99).**
 - **Casación para unificación de doctrina en materia autonómica**
 - **Recurso de Casación en interés de Ley (art. 100 y 101),**

Han sido suprimidos al derogarse los artículos de la LJCA que los regulaban por la DF 3.2 de la LO 7/2015 por la que se modifica la LOPJ

5. **El Recurso de Revisión (art. 102) Contra las sentencias firmes de las Salas de lo C-A del TS, de la AN, y de los TSJ** podrá utilizarse el recurso extraordinario de revisión **en los siguientes casos:**
 - a) Si después de pronunciada la sentencia **se recobran documentos decisivos**, no aportados por fuerza mayor.
 - b) Si hubiese recaído sentencia en virtud de documentos **declarados falsos.**
 - c) Si **los testigos hubiesen sido condenados por falso testimonio.**
 - d) Si la sentencia se hubiese ganado injustamente **en virtud de cohecho, violencia o maquinación fraudulenta.**

5. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA JUSTICIA: CONFLICTOS JURISDICCIONALES, CUESTIONES DE COMPETENCIA Y CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES.

5.1. LA ADMINISTRACIÓN Y LA JUSTICIA

La AP tiene una posición privilegiada ante los Tribunales. Las principales **manifestaciones de esta posición privilegiada** son:

1. **La Potestad de autotutela:**

Tanto **declarativa** (art. 39 de la L39/2015), como **ejecutiva, también denominada la ejecutoriedad o privilegio de acción de oficio, arts. 97-105 L39/2015.**

La Administración no necesita recabar respaldo judicial para imponer coactivamente el cumplimiento de sus actos, sino que **ella misma puede imponer con sus propios medios coactivos la ejecución forzosa.**

2. **El llamado "interdicto propio" "interdictum propium" o "facultad de reintegro posesorio.**

3. **Las especialidades procesales del Estado reguladas en la Ley 52/97.**

Estas potestades se encuentran, no obstante sometidas a límites.

5.2. CONFLICTOS JURISDICCIONALES, CUESTIONES DE COMPETENCIA Y CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES.

5.2.1. Concepto.

Los conflictos pueden definirse como "**simultáneas pretensiones de dos órganos, para conocer (conflicto positivo) o no (conflicto negativo) de un asunto determinado**".

5.2.2. Clases de Conflictos

Pueden clasificarse en base a dos criterios:

A. **Por la naturaleza del conflicto. Conflictos positivos: y Conflictos negativos.**

B. **Por el carácter de los órganos:**

- a) **Conflictos de jurisdicción:** entre la Administración y los Juzgados o Tribunales; o, entre Jueces y Tribunales ordinarios, y, la jurisdicción militar, (arts. 38 y 39 de la LOPJ).
- b) **Conflictos de competencia:** entre Juzgados o Tribunales de distinto orden jurisdiccional, (art. 42 de la LOPJ).
- c) **Cuestiones de competencia:** entre Juzgados o Tribunales de un mismo orden jurisdiccional, (art. 51 de la LOPJ).
- d) **Conflictos de atribuciones:** entre órganos administrativos.
- e) **Conflictos constitucionales de competencias y atribuciones:** entre el Estado y las CCAA o entre éstas entre sí, o entre órganos constitucionales del Estado, (art. 161. c) C.E., y arts. 59 y ss. LOTC.)

5.2.3. Conflictos de Jurisdicción

Regulación: LOPJ 6/85, y LO 2/87, de Conflictos Jurisdiccionales.

Son los que se suscitan entre órganos de la AP y órganos de la jurisdicción ordinaria, contable y militar o entre órganos de las anteriores jurisdicciones entre sí.

Centrando el análisis de los conflictos **entre la Administración Pública y los órganos jurisdiccionales.**

Órgano resolutorio. Serán resueltos por el **Tribunal de Conflictos de Jurisdicción** (art. 38 de la LOPJ),

integrado por **1.** el Pte del TS, que lo preside; **2.** dos Magistrados de la Sala III de lo C-A; **3.** Tres Consejeros permanentes del Cº de Estado.

Resolución del Conflicto (arts. 14-21).

La resolución corresponde al TCJ, La sentencia **declarará a quién corresponde la jurisdicción controvertida.**

5.2.4. Cuestiones De Competencia

Son que se plantean entre Juzgados y Tribunales **de un mismo orden jurisdiccional**, siempre que uno no sea el superior jerárquico del otro. Son resueltas por el órgano judicial inmediato superior común (arts. 51 y 52 LO 6/85).

5.2.5. Conflictos de Competencia.

Se producen **entre Juzgados y Tribunales de distinto orden jurisdiccional.** Su **regulación** está contenida en los **art. 42 a 50 de la LOPJ.**

Se resolverán por una sala especial del TS, presidida por el Presidente y compuesta por dos Magistrados, uno de cada orden jurisdiccional en conflicto.

5.2.6. Conflictos de Atribuciones entre Órganos Administrativos de la AGE

Los conflictos de atribuciones sólo pueden suscitarse entre órganos 1) de una **misma Administración Pública dependientes del mismo o de distintos Ministerios;** 2) que no dependan jerárquicamente entre sí, y 3) **respecto cuestiones sobre las que no haya finalizado el procedimiento administrativo**

- **CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES INTRAMINISTERIALES (DA 11ª L40/2015)**

Los conflictos entre órganos del mismo Mº serán resueltos por el superior jerárquico común en un plazo de 10 días, sin que contra la resolución quepa recurso alguno.

- **CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES INTERMINISTERIALES.** Sólo **pueden promoverlos los Ministros** (art. 61 j) L40/2015) y, su **resolución, en todo caso, corresponde al Presidente del Gobierno** (art. 2 Ley 50/97), previo dictamen preceptivo del Consejo de Estado.

5.2.7. Conflictos Constitucionales de Atribuciones

Regulación: Art. 161.c) CE; Arts. 59 y siguientes de la LO 2/79 del TCo,.

Art 59.3 LO 2/79 El TCo entenderá de los **conflictos que se susciten sobre las competencias y atribuciones** asignadas por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas y ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las CCAA y, **que opongán:**

- 1.** Al Estado con una o más CC.AA, o a dos o más CC.AA. entre sí (arts. 60-72 LO 2/79) (conflictos de Competencia).
- 2.** Entre el Gobierno con el Congreso, el Senado o el CGPJ, o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí. (arts. 73-75 LO 2/79). (conflictos de atribuciones)
- 3.** Conflictos relativos a la autonomía local, (arts. 75 bis a 75 quinquis LO 2/79).

El conflicto **termina mediante sentencia del TCo** que declara a quién corresponde la competencia o las atribuciones constitucionales controvertidas y declarará nulos los actos y disposiciones dictados con invasión de competencias.