

TEMA 3. LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO Y SU NORMATIVA DE DESARROLLO. LA INICIACIÓN, ORDENACIÓN, INSTRUCCIÓN Y TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA. LA REVISIÓN DE OFICIO. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTO Y CLASES. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

1) INTRODUCCIÓN.

CONCEPTO.

Uno de los rasgos más característicos de nuestro sistema administrativo, común a todos los regímenes inspirados en el modelo francés, consiste en que la Administración Pública actúa habitualmente con sujeción a formas rituales, lleva a cabo su actuación de manera formal, observando un determinado procedimiento.

La procedimentalización de la actividad administrativa que se debe a dos razones fundamentales:

- El procedimiento administrativo como reacción natural del Estado de Derecho ante el fenómeno de asunción de potestades autoritarias por la Administración.
- El procedimiento administrativo frente al crecimiento orgánico que experimenta la Administración y por tanto para asegurar cierta racionalidad.

Así, se puede afirmar que el procedimiento es el cauce formal de producción de disposiciones y resoluciones administrativas. La actividad administrativa necesita de una serie de actuaciones previas en las que la decisión final debe basarse, de modo que el procedimiento así entendido constituye una exigencia de funcionamiento para cualquier organización compleja. Pero además, al tratarse de la Administración, el procedimiento tiene otra significación igualmente trascendente. Garantizar los derechos e intereses de los administrados.

En definitiva, se puede definir como el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin.

FINES

Su caracterización está definida por tres notas:

- **Garantía:** que el ordenamiento jurídico otorga a aquellos sujetos que pueden quedar afectados por la decisión.
- **Eficacia:** en la adopción y ejecución de resoluciones para una mejor gestión de los intereses generales.
- **Participación:** del ciudadano y grupos sociales en las decisiones de la Administración.

Por tanto, son tres los fines del procedimiento:

- Garantizar derechos e intereses de particulares y canalizar su participación (propio de un Estado Democrático);
- Asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general;
- Permitir que una organización sea capaz de formar y expresar una decisión que sea imputable al conjunto como propia, informando y asesorando al órgano competente para decidir.

En definitiva, la exigencia de observancia procedimental supone una garantía de que la actuación de la Administración se produce con arreglo a criterios objetivos, con respeto a los derechos de los ciudadanos y con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

NATURALEZA

El procedimiento administrativo, en cuanto a su naturaleza, es jurídico, en cuanto implica el sometimiento pleno al principio de legalidad. De ahí que el artículo 105.c de la CE'78 señale que la *“ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”*.

REPARTO COMPETENCIAL.

Es importante aquí hacer referencia a la distribución de competencias en cuanto a la regulación de este procedimiento, teniendo en cuenta que el citado artículo 105.c CE'78 efectúa una reserva de Ley. En este sentido, el artículo 149.1.18 CE atribuye al Estado la legislación sobre el *“el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”*. Por tanto, corresponde a las Comunidades Autónomas el *procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia*.

Las razones de esta regulación por ley estatal son, fundamentalmente, dos:

- Por la dimensión política y constitucional del procedimiento administrativo, al reconocerse en este procedimiento una serie de garantías.
- Por cuanto es esencial un tratamiento común de los ciudadanos o administrados ante cualquier Administración Pública (principio de igualdad); lo que posibilita a la vez, y facilita, las relaciones entre todas las Administraciones Públicas y garantiza los principios de objetividad y eficacia que presiden la acción de la Administración Pública.

Pero el procedimiento va íntimamente ligado en otros aspectos a la organización de la Administración actuante y, por ello, el propio artículo 149.1.18 CE'78 salva la competencia de estas Administraciones en estos aspectos puramente organizativos ligados al procedimiento. Por ejemplo, la determinación del órgano titular de una determinada competencia autonómica o la de los actos que pone fin a la vía administrativa.

Por tanto, dos apreciaciones deben hacerse para entender el régimen jurídico:

- No existe un procedimiento administrativo homogéneo y general, sino una pluralidad de procedimientos que presentan aspectos comunes. En este sentido, el procedimiento común no es una regulación concreta y detallada del cauce a seguir por las Administraciones en la adopción de decisiones, sino una serie de garantías procedimentales mínimas que configuran todo procedimiento administrativo y que han de ser observadas por todas las Administraciones. Es la regulación de estas garantías lo que corresponde a la Ley estatal.

- La Ley procedimental estatal tendrá la consideración de básica, en el sentido de que se aplicará a los procedimientos tramitados por todas las Administraciones, y no sólo por la estatal. Pero la Constitución también atribuye a las Comunidades Autónomas competencia para regular las especialidades procedimentales derivadas de su organización propia. Esto significa que cuando una Comunidad Autónoma tiene competencia legislativa sobre una materia determinada, también podrá dictar las normas procedimentales necesarias para su aplicación, pero siempre respetando la regulación básica y común contenida en la Ley dictada por el Estado. Esta previsión responde a la imposibilidad de disociar la norma sustantiva de la procedimental. De esta manera, si corresponde a las Comunidades Autónomas la competencia sobre la materia industria, podrán regular a través de sus normas el procedimiento administrativo concreto que se tenga que seguir para la obtención de una autorización industrial, pero sin contradecir la Ley estatal.

2) MARCO NORMATIVO. Las Leyes del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y del Régimen Jurídico del Sector Público y su normativa de desarrollo

En la actualidad, la regulación del procedimiento administrativo se contiene en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPC), que ha venido a derogar expresamente, y entre otras normas, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos; el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial; así como el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.

Asimismo, hay que citar la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LSP), que establece y regula las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades.

Por lo que a las Comunidades Autónomas se refiere, hay que citar el Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Además, la Disposición Adicional Primera de la Ley 4/1999 estableció que sus órganos competentes, dentro de sus respectivos ámbitos, debían adaptar aquellos procedimientos en los que procediera modificar el sentido del silencio administrativo a lo establecido en la Ley. Esta disposición, sin embargo, no recoge plazo alguno para proceder a la adaptación. En Aragón, en cumplimiento del mandato establecido en esta disposición, se aprobó la Ley 8/2001, de 31 de mayo, de adaptación de procedimientos a la regulación del silencio administrativo y los plazos de resolución y notificación. No obstante, conviene resaltar que este marco normativo autonómico deberá adaptarse a la nueva legislación básica estatal.

LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE.

Según su artículo 1, esta Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

Este artículo sigue señalando dos aspectos generales sobre el procedimiento administrativo:

- solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley.
- reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.

En cuanto al ámbito de aplicación, la Ley 39/2015 se aplica al sector público, que comprende: a) La Administración General del Estado; b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas; c) Las Entidades que integran la Administración Local; d) El sector público institucional. En concreto, el sector público institucional se integra por: a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas; b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas; c) Las Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley.

Por su parte, la Ley especifica que a efectos de su aplicación, tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.

Finalmente, las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido

atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley.

LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE.

Como se ha señalado anteriormente, la Ley 40/2015 establece y regula las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades.

Su ámbito de aplicación es idéntico al de la Ley 39/2015, con la única excepción de las previsiones recogidas para las Corporaciones de Derecho Público.

3) La iniciación, ordenación, instrucción y terminación del procedimiento administrativo.

PREVIO AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La regulación del procedimiento administrativo se contiene en la LPC, si bien antes de entrar a fondo en su régimen jurídico, establece una serie de reglas de carácter previo.

➤ *Información y actuaciones previas*

Según el artículo 55, 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 del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

➤ *Medidas provisionales*

El artículo 56 señala que iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte y de

forma motivada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad.

Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas:

- Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.
- En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

De acuerdo con lo previsto en los dos apartados anteriores (antes de iniciarse el procedimiento o una vez iniciado), podrán acordarse las siguientes medidas provisionales, en los términos previstos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil:

- Suspensión temporal de actividades.
- Prestación de fianzas.
- Retirada o intervención de bienes productivos o suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o seguridad, el cierre temporal del establecimiento por estas u otras causas previstas en la normativa reguladora aplicable.
- Embargo preventivo de bienes, rentas y cosas fungibles computables en metálico por aplicación de precios ciertos.
- El depósito, retención o inmovilización de cosa mueble.
- La intervención y depósito de ingresos obtenidos mediante una actividad que se considere ilícita y cuya prohibición o cesación se pretenda.
- Consignación o constitución de depósito de las cantidades que se reclamen.
- La retención de ingresos a cuenta que deban abonar las Administraciones Públicas.
- Aquellas otras medidas que, para la protección de los derechos de los interesados, prevean expresamente las leyes, o que se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la resolución.

No se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes.

Las medidas provisionales podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción. En todo caso, se extinguirán cuando surta efectos la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente.

➤ **Acumulación**

El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno (artículo 57).

INICIACIÓN.

Según el artículo 54 LPC: “Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud del interesado”.

➤ **Iniciación de oficio por la Administración**

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

a) Inicio del procedimiento a propia iniciativa

Se entiende por propia iniciativa, la actuación derivada del conocimiento directo o indirecto de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento por el órgano que tiene atribuida la competencia de iniciación.

b) Inicio del procedimiento como consecuencia de orden superior

Se entiende por orden superior, la emitida por un órgano administrativo superior jerárquico del competente para la iniciación del procedimiento.

c) Inicio del procedimiento por petición razonada de otros órganos

Se entiende por petición razonada, la propuesta de iniciación del procedimiento formulada por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciar el mismo y que ha tenido conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento, bien ocasionalmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación. La petición no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento, si bien deberá comunicar al órgano que la hubiera formulado los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación.

d) Inicio del procedimiento por denuncia

Se entiende por denuncia, el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo. Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración.

➤ **La iniciación a instancia de persona interesada.**

Según el artículo 66, las solicitudes que se formulen deberán contener:

- Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.
- Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.
- Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
- Lugar y fecha.
- Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
- Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación.

Cuando las pretensiones correspondientes a una pluralidad de personas tengan un contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar, podrán ser formuladas en una única solicitud, salvo que las normas reguladoras de los procedimientos específicos dispongan otra cosa.

De las solicitudes, comunicaciones y escritos que presenten los interesados electrónicamente o en las oficinas de asistencia en materia de registros de la Administración, podrán éstos exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha y hora de presentación.

Las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas de presentación masiva que permitan a los interesados presentar simultáneamente varias solicitudes. Estos modelos, de uso voluntario, estarán a disposición de los interesados en las correspondientes sedes electrónicas y en las oficinas de asistencia en materia de registros de las Administraciones Públicas. Los solicitantes podrán acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan.

Cuando la Administración en un procedimiento concreto establezca expresamente modelos específicos de presentación de solicitudes, éstos serán de uso obligatorio por los interesados.

El artículo 68 regula la subsanación y mejora de la solicitud. En cuanto a la primera, si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21. Siempre que no se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, este plazo podrá ser ampliado prudencialmente, hasta cinco días, a petición del interesado o a iniciativa del órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales.

En los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla. De ello se levantará acta sucinta, que se incorporará al procedimiento.

Si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3¹ presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación.

¹ En este artículo se establecen los sujetos que estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo

El artículo 69, aún dentro del inicio del procedimiento administrativo, regula las figuras de la declaración responsable y comunicación.

- **Declaración responsable:** el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Estos requisitos deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla.

- **Comunicación:** aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.

Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas. No obstante, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.

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

Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare las circunstancias señaladas en el párrafo anterior podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.

ORDENACIÓN.

Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla (artículo 70).

Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.

No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

➤ **La impulsión de oficio (artículo 71)**

El procedimiento, sometido al principio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos, respetando los principios de transparencia y publicidad.

En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria del infractor y, en su caso, será causa de remoción del puesto de trabajo.

Las personas designadas como órgano instructor o, en su caso, los titulares de las unidades administrativas que tengan atribuida tal función serán responsables

directos de la tramitación del procedimiento y, en especial, del cumplimiento de los plazos establecidos.

➤ **El principio de celeridad (artículo 72)**

De acuerdo con el principio de simplificación administrativa, se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.

Al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, deberá consignarse en la comunicación cursada el plazo legal establecido al efecto.

➤ **Cumplimiento de trámites (artículo 73)**

Los trámites que deban ser cumplimentados por los interesados deberán realizarse en el plazo de diez días a partir del siguiente al de la notificación del correspondiente acto, salvo en el caso de que en la norma correspondiente se fije plazo distinto.

En cualquier momento del procedimiento, cuando la Administración considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, lo pondrá en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo.

A los interesados que no cumplan lo dispuesto en los párrafos anteriores, se les podrá declarar decaídos en su derecho al trámite correspondiente. No obstante, se admitirá la actuación del interesado y producirá sus efectos legales, si se produjera antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo.

Finalmente, las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, salvo la recusación.

 **INSTRUCCIÓN.**

Régimen.

Los actos de instrucción tienen por finalidad la determinación, el conocimiento y comprobación de los datos en que se base la Administración para dictar la resolución correspondiente. Siempre se llevan a cabo por la Administración,

sin perjuicio de que los interesados puedan proponer actuaciones que requieran la intervención de aquélla.

Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos, por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

Las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, así como facilitar la simplificación y la publicidad de los procedimientos.

Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más conveniente para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.

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

Alegaciones.

Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

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

Prueba.

Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. Asimismo, cuando lo considere necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días.

El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.

Además, se prevén tres reglas en cuanto al régimen de los medios probatorios:

- Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario.
- Cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo, organismo público o Entidad de derecho público, se entenderá que éste tiene carácter preceptivo.
- Cuando la valoración de las pruebas practicadas pueda constituir el fundamento básico de la decisión que se adopte en el procedimiento, por ser pieza imprescindible para la correcta evaluación de los hechos, deberá incluirse en la propuesta de resolución.

La Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas. En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan.

En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez

practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos.

Informes.

A efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por las disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos. En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita. Además, y salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.

Los informes serán emitidos a través de medios electrónicos y en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22.

Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera emitido, se podrán proseguir las actuaciones. El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.

Participación de los interesados.

a) Trámite de audiencia (garantizado en el artículo 105.c CE'78)

Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. La audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento.

- Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.
- Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite.
- Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

b) Información pública.

El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública. A tal efecto, se publicará un anuncio en el Diario oficial correspondiente a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el expediente, o la parte del mismo que se acuerde. El anuncio señalará el lugar de exhibición, debiendo estar en todo caso a disposición de las personas que lo soliciten a través de medios electrónicos en la sede electrónica correspondiente, y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.

La incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento. La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

Conforme a lo dispuesto en las leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de las personas, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento en el que se dictan los actos administrativos.

FINALIZACIÓN.

Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y la declaración de caducidad.

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.

➤ *Terminación convencional.*

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

Los citados instrumentos deberán establecer como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados.

Requerirán en todo caso la aprobación expresa del Consejo de Ministros u órgano equivalente de las Comunidades Autónomas, los acuerdos que versen sobre materias de la competencia directa de dicho órgano.

Los acuerdos que se suscriban no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos, ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios, relativas al funcionamiento de los servicios públicos.

➤ *Resolución.*

CONTINUA EL TEMA

4) MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA. LA REVISIÓN DE OFICIO. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTO Y CLASES.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPC), regula en su *Título V* la revisión de los actos en vía administrativa, manteniendo las mismas vías previstas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; permanece por tanto la revisión de oficio y la tipología de recursos administrativos existentes hasta la fecha (alzada, potestativo de reposición y extraordinario de revisión). Se exponen, a continuación los aspectos más destacables de esta regulación.

Así, actualmente existen dos tipos fundamentales de sistemas de control interno de los actos y disposiciones administrativas:

- La técnica de control que puede ejercer la Administración sobre sus propios actos, *motu proprio* y que se denomina *revisión de oficio*.
- El control ordinario que consiste en las impugnaciones que realizan los sujetos afectados por los actos y disposiciones de la Administración. Estas impugnaciones se presentan como un trámite previo al planteamiento del conflicto ante los Tribunales contencioso-administrativos y se conocen con el nombre de *recursos administrativos*.

Además, hay que tener en cuenta que *“de acuerdo con la voluntad de suprimir trámites que, lejos de constituir una ventaja para los administrados, suponían una carga que dificultaba el ejercicio de sus derechos, la Ley no contempla ya las reclamaciones previas en vía civil y laboral, debido a la escasa utilidad práctica que han demostrado hasta la fecha y que, de este modo, quedan suprimidas”*.

4.1.- LA REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN VÍA ADMINISTRATIVA

REVISIÓN DE DISPOSICIONES Y ACTOS NULOS.

Inicialmente conviene determinar qué actos pueden ser objeto de revisión. Los art. 106.1 LPC exigen, en primer lugar, que la actuación de la Administración esté afectada de *nulidad de pleno derecho*. Es decir, la Administración puede revisar los actos administrativos que incurran en alguno de los supuestos de nulidad recogidos

en el art. 47 LPC. Recordamos que, según dicho artículo, los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los siguientes casos:

- Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- Los que tengan un contenido imposible.
- Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
- Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- 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.
- Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.

El art. 106.1 exige, además, que los *actos* administrativos:

- a) bien pongan *fin a la vía administrativa* (es decir, que no puedan ser objeto de un recurso de alzada) o,
- b) tengan *carácter firme*, por no haber sido objeto de recurso interpuesto en plazo.

Asimismo, la LPC recoge los siguientes requisitos o elementos informadores de la revisión de oficio:

- la revisión puede tener lugar en cualquier momento
- la revisión de los actos administrativos puede ser a iniciativa propia o a solicitud de interesado
- se exige previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma
- El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados (actos administrativos nulos), sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del 47 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales (art. 106.3 LPC).
- Las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, pueden establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que

proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la Ley 40/2015 (responsabilidad patrimonial); sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

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

REVISIÓN DE ACTOS ANULABLES.

Ha quedado expuesto que para que un acto administrativo pueda ser revisado de oficio debe incurrir en alguna de las causas de nulidad tipificadas. Pero cabe preguntarse si la Administración puede revisar de oficio los *actos anulables*, es decir «aquellos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder» (art. 48 LPC). La respuesta, en este caso, es negativa, es decir, los actos anulables no pueden ser objeto de una revisión de oficio.

Si la Administración desea actuar eventualmente contra un acto anulable, sólo puede seguir el camino que le indica el art. 107.1 LPC, que consiste en *declarar la lesividad* del citado acto para, posteriormente, proceder a su impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Existen dos requisitos imprescindibles que afectan al procedimiento de la declaración de lesividad:

- Se pueden declarar lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 47 LPC.
- La declaración de lesividad debe producirse como consecuencia de un expediente en el que, como mínimo, se dé vista y audiencia a los interesados.
- Sin perjuicio de su examen como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción en el proceso judicial correspondiente, la declaración de lesividad no será susceptible de recurso, si bien podrá notificarse a los interesados a los meros efectos informativos.
- La resolución del expediente que declara la lesividad debe producirse:
 - no más tarde de cuatro años desde la fecha en que se dictó el acto administrativo;

- no más tarde de seis meses desde la iniciación del procedimiento: transcurrido este desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad se producirá la caducidad del mismo.

➤ **Regla común a la revisión de oficio.**

Según el artículo 108 LPC: *“Iniciado el procedimiento de revisión de oficio al que se refieren los artículos 106 y 107, el órgano competente para declarar la nulidad o lesividad, podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación”.*

✚ **REVOCACIÓN DE ACTOS.**

El art. 109.1 de la LPC contiene la regla de que los actos administrativos no declarativos de derechos, es decir, aquellos que suponen un gravamen o son desfavorables para su destinatario, pueden ser revocados por la Administración libremente mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción. No obstante, la Ley establece dos condiciones para que pueda llevarse a cabo la revocación.

Concretamente, la LPC exige que la revocación:

- a) no suponga una dispensa o exención que no esté permitida en las leyes; y
- b) no sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.

✚ **RECTIFICACIÓN DE ERRORES MATERIALES.**

La LPC permite en su artículo 109.2 que la Administración rectifique, en cualquier momento, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos. Esta rectificación de errores podrá llevarla a cabo la Administración de oficio o a instancia de los interesados.

✚ **LÍMITES DE LA REVISIÓN.**

Artículo 110 LPC: *“Las facultades de revisión establecidas en este Capítulo, no podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o*

por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”.

4.2.- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

✚ CONCEPTO Y FINALIDAD DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS: ENTRE GARANTÍA Y PRIVILEGIO.

Una vez que la Administración ha dictado un acto, el destinatario tiene la posibilidad de impugnarlo cuando estime que es contrario al Derecho administrativo, es decir, de presentar un recurso contra el mismo. Existe, sin embargo, una duplicidad de recursos: a) el que puede presentarse ante la propia Administración que dictó el acto (en este caso se denomina recurso administrativo), y b) el que se presenta ante los Tribunales, concretamente, ante la jurisdicción contencioso-administrativa (conocido como recurso jurisdiccional). En este tema nos ocuparemos de los primeros.

Los recursos administrativos tienen como finalidad servir de garantía a los particulares, al permitirles reaccionar y responder contra los actos que conlleven perjuicios y sean contrarios a Derecho. Esta garantía que suponen los recursos administrativos, alcanza a todo tipo de actos que no pongan fin a la vía administrativa pero, sin embargo, tiene un alcance limitado. Los recursos administrativos se interponen ante la propia Administración que dictó el acto objeto del recurso y es dicha Administración quien resuelve el recurso, actuando como juez y parte. No cabe duda de que existe una gran distancia entre la posición de la Administración cuando procede a resolver un recurso que se le ha planteado y la posición que puede adoptar un órgano jurisdiccional.

Por ello, sin restar importancia a la garantía que los recursos administrativos suponen para los particulares, es preciso matizar que dicha garantía no debe entenderse en términos absolutos.

Para corroborar lo anterior, se ha de añadir que los recursos administrativos constituyen también un requisito o presupuesto procesal para poder acceder a la tutela judicial. Esto significa que la vía administrativa de recurso tiene carácter obligatorio si se desea acudir a los Tribunales. Es necesario, por tanto, agotar la vía administrativa antes de interponer el recurso contencioso-administrativo. Este requisito supone un privilegio para la Administración y una carga para los particulares que se ven obligados a someter ante ella los conflictos antes de poder elevarlos a los Tribunales, cuya decisión neutral e independiente queda así aplazada.

✚ PRINCIPIOS GENERALES APLICABLES A LA INTERPOSICIÓN, TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS DISTINTOS TIPOS DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

La Ley 39/2015 regula en sus artículos 112 a 120 una serie de aspectos singulares que han de aplicarse a los procedimientos que tienen como finalidad la resolución de recursos.

➤ ELEMENTOS SUBJETIVOS

- *La autoridad competente para resolver los recursos*

La resolución de los recursos administrativos corresponde a un órgano o autoridad perteneciente a la misma Administración que dictó el acto recurrido. Este órgano es distinto según se trate del recurso de alzada (superior jerárquico), o del recurso de revisión (mismo órgano que dictó el acto) o del recurso de reposición (mismo órgano que dictó el acto). No obstante, tratándose de recursos contra un acto administrativo que se funde únicamente en la nulidad de alguna disposición administrativa de carácter general, podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición art. 112.3, párrafo segundo). Este precepto recoge el llamado recurso *per saltum*, debiendo señalarse que la resolución de este recurso indirecto no puede pronunciarse sobre la validez de la disposición general, lo que viene impuesto por la interdicción de los recursos administrativos contra reglamentos (arts.112.3 párrafo primero, LRJ-PAC). Este recurso se caracteriza porque aunque se recurre un acto administrativo el recurso no se interpone ante el órgano que lo dictó o ante su superior jerárquico, sino que debe interponerse directamente ante el órgano que dictó la disposición administrativa que lo ampara.

Tratándose de recursos especiales, el órgano competente para resolver puede ser un órgano especial dedicado exclusivamente a este fin. Ejemplo: los Tribunales Económico-Administrativos.

La competencia para resolver los recursos puede ser objeto de delegación en otros órganos, si bien hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9.2.c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece que *en ningún caso podrá ser objeto de delegación la resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso*”.

- *El recurrente*

Los particulares afectados son quienes pueden recurrir un acto administrativo. En este caso han de aplicarse las reglas generales de legitimación, que exigen que el recurrente ostente la condición de interesado conforme a los artículo 4 de la Ley 39/2015, y 19 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La jurisprudencia añade a lo anterior que no se le puede negar al interesado la legitimación para recurrir por su eventual ausencia en el procedimiento administrativo previo a la adopción del acto que se pretende impugnar, es decir, por no haber comparecido en el expediente administrativo del que deriva el acto.

Además de los particulares, también las entidades públicas pueden verse afectadas por actos dictados por otras Administraciones Públicas. En estos casos, se ha sustituido el recurso administrativo por un trámite de requerimiento previo a la Administración autora del acto que tiene carácter potestativo. Si ésta no atiende dicho requerimiento la Administración que presentó el requerimiento puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 44 LJ). Esta sustitución del recurso administrativo por el trámite de requerimiento previo en los litigios entre Administraciones Públicas, deja a salvo lo dispuesto sobre esta materia en el artículo 63 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL). En esta norma se permite impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico a los miembros de las Corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos. La jurisprudencia extiende esta regla y admite la legitimación tanto de los concejales para impugnar los actos del Alcalde, como de las diputadas y los diputados provinciales de régimen común para recurrir los actos de la Presidenta o Presidente de la Diputación.

➤ ELEMENTOS OBJETIVOS

De acuerdo con la actual Ley 39/2015, son recurribles conforme a lo dispuesto en sus artículos 112.1 y 113:

- a) Las resoluciones (pongan o no fin a la vía administrativa), así como los actos de trámite si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar un procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos. Son los denominados «actos de trámite cualificados» (mediante los recursos de alzada y de reposición). La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento.

- b) Los actos firmes en vía administrativa (mediante el recurso extraordinario de revisión).

Por el contrario, no cabrá recurso en vía administrativa contra las disposiciones administrativas de carácter general (art. 112.3), sin perjuicio de la denominada impugnación indirecta en vía administrativa.

Así, los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa (definitivos o de trámite cualificados) son susceptibles de recurso contencioso-administrativo y de recurso de reposición (dejando a salvo lo dispuesto para el recurso de revisión). Estos actos son los enumerados en el artículo 114 de la Ley 39/2015, según el cual ponen fin a la vía administrativa:

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

Además de lo previsto en el apartado anterior, el artículo 114 sigue señalando que en el ámbito estatal ponen fin a la vía administrativa los actos y resoluciones siguientes:

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

Según el artículo 112.2, las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

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

➤ ELEMENTOS FORMALES

- *El principio de libertad de formas*

Para la interposición del recurso administrativo no se requiere otra cosa que un simple escrito en el que deben constar (artículo 115.1):

- El nombre y apellidos del recurrente, así como su identificación personal.
- El acto que se recurre y la razón de su impugnación.
- Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige y su correspondiente código de identificación.
- Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.

Además, existe la posibilidad de componer cualquier defecto en relación con el cumplimiento de estos requisitos. El art. 68 Ley 39/2015 dispone que la Administración requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos.

Esta libertad de formas para ejercitar el derecho de recurso se manifiesta también en la falta de trascendencia que se le otorga al error en la calificación del recurso por parte del recurrente. El art. 115.2 Ley 39/2015 determina que el error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.

Por su parte, el artículo 116 establece las causas de inadmisión del recurso administrativo, entendiendo por tales las siguientes:

- Ser incompetente el órgano administrativo, cuando el competente perteneciera a otra Administración Pública. El recurso deberá remitirse al órgano competente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

- Carecer de legitimación el recurrente.
- Tratarse de un acto no susceptible de recurso.
- Haber transcurrido el plazo para la interposición del recurso.
- Carecer el recurso manifiestamente de fundamento.

- *El carácter preclusivo de los plazos*

En materia de plazos de impugnación, sin embargo, encontramos un extraordinario rigor legal y jurisprudencial. Si transcurre el plazo de impugnación que corresponda según el tipo de recurso sin que éste se haya interpuesto, el acto se convierte en firme y consentido, es decir, se pierde la posibilidad de hacerlo en un futuro.

- *La regla del efecto no suspensivo de los recursos*

Respecto a cuáles son los efectos de la interposición de los recursos administrativos, el efecto principal sin duda, consiste en interrumpir el proceso de adquisición de firmeza del acto recurrido, sometiendo éste a revisión o nuevo examen y constituyendo a la Administración en la obligación de pronunciarse expresamente sobre su legalidad.

A *contrario sensu*, la no interposición del recurso dentro del plazo contra una resolución susceptible de impugnación determinará la firmeza administrativa de ésta, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión, incoarse los procedimientos de revisión de oficio o de interponer el recurso contencioso según establece la LJCA.

Por lo que respecta a la posible suspensión de la ejecución del acto impugnado, el art. 117 establece:

1. La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el órgano a quien compete resolver el recurso, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el ocasionado al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado cuando concurran alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
- b) Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de esta Ley.

3. La ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si transcurrido un mes desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para decidir sobre la misma, el órgano a quien compete resolver el recurso no ha dictado y notificado resolución expresa al respecto. En estos casos, no será de aplicación lo establecido en el artículo 21.4 segundo párrafo, de esta Ley².

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

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

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

²Según este precepto: “En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en la comunicación que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente”.

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

- *Ordenación del procedimiento.*

En esta fase del procedimiento en vía de recurso se aplican las reglas generales del procedimiento administrativo respecto al impulso de oficio, celeridad, cumplimiento de trámites, regla general en 10 días, y no suspensión por el planteamiento de cuestiones incidentales (salvo la recusación), previstas en el Capítulo III del Título IV de la Ley 39/2015 (arts. 70 a 74) sin que contenga ninguna regla especial al respecto.

- *Instrucción del procedimiento: audiencia.*

Respecto a esta fase existen unas reglas especiales en la regulación de la Ley 39/2015, marcando alguna peculiaridad respecto del desarrollo de la misma en el procedimiento ordinario. Estas peculiaridades se refieren en particular, al trámite de audiencia que se regula en el artículo 118 de la ley, según el cual:

- Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario, se podrá de manifiesto a los interesados para que en un plazo no inferior a 10 días ni superior a 15, formulen las alegaciones y presenten documentos y justificantes que estimen pertinentes. No se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho. Tampoco podrá solicitarse la práctica de pruebas cuando su falta de realización en el procedimiento en el que se dictó la resolución recurrida fuera imputable al interesado.

- Si hubiera otros interesados se les dará, en todo caso, traslado del recurso para que en el plazo antes citado aleguen cuanto estimen procedente.

- El recurso, los informes y las propuestas no tienen el carácter de documentos nuevos a los efectos de este artículo. Tampoco lo tendrán los que los interesados hayan aportado al expediente antes de recaer la resolución impugnada.

- *La terminación del procedimiento en vía de recurso*

El procedimiento en vía de recurso puede terminar de cualquiera de las siguientes formas previstas en el art. 84 Ley 39/2015: mediante una resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud (siempre que tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico), la declaración de caducidad, así como por la imposibilidad material de continuar el procedimiento debido a causas sobrevenidas.

La resolución expresa del recurso administrativo puede consistir:

- En la estimación total o parcial del mismo, en su desestimación, o en su inadmisión (art. 119.1).
- También se contempla la posibilidad de que la resolución no estime procedente pronunciarse sobre el fondo y se limite a declarar la nulidad de las actuaciones y a ordenar la retroacción del procedimiento al momento en que el vicio fue cometido, sin perjuicio de que eventualmente pueda acordarse la convalidación de actuaciones por el órgano competente para ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52. (art. 119.2).
- El órgano que resuelva el recurso está obligado a decidir cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados; en este último caso se les oirá previamente. Esta amplia facultad se ve condicionada por una importante limitación que consiste en la prohibición de la *reformatio in peius*; con ella se hace referencia a la imposibilidad de que la resolución del recurso agrave en ningún caso la situación inicial del recurrente (art. 119.3).

- *Pluralidad de recursos administrativos*

Cuando deban resolverse una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto administrativo y se hubiera interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa o bien contra el correspondiente acto presunto desestimatorio, el órgano administrativo podrá acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial.

El acuerdo de suspensión deberá ser notificado a los interesados, quienes podrán recurrirlo. La interposición del correspondiente recurso por un interesado, no afectará a los restantes procedimientos de recurso que se encuentren suspendidos por traer causa del mismo acto administrativo.

Recaído el pronunciamiento judicial, será comunicado a los interesados y el órgano administrativo competente para resolver podrá dictar resolución sin necesidad de realizar ningún trámite adicional, salvo el de audiencia, cuando proceda.

✚ CLASES DE RECURSOS.

➤ RECURSOS ADMINISTRATIVOS ORDINARIOS

Se denomina recursos administrativos ordinarios a aquellos que pueden basarse en cualquier vicio de nulidad o anulabilidad. Pueden interponerse contra cualquier clase de actos y pueden fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico. El recurso de alzada y el recurso de reposición se encuentran en esta categoría.

- *Recurso de alzada*

Artículo 121 Ley 39/2015:

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

- *El recurso podrá interponerse ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el competente para resolverlo. Si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente. El titular del órgano que dictó el acto recurrido será responsable directo del cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior”.*

El recurso de alzada consiste en apelar al órgano superior jerárquico de aquel que dictó el acto administrativo objeto del recurso. Esta apelación, el alzarse ante el superior jerárquico es el modo normal de agotar la vía administrativa. La Administración Pública está compuesta internamente por órganos jerárquicamente ordenados y saber en cada caso cuál es el superior jerárquico ante el que se debe interponer el recurso no debe plantear problemas. En caso de duda, la propia Ley 39/2015 dispone cuál es el criterio a seguir para determinar el órgano competente. Existen dos situaciones concretas que se rigen por reglas específicas:

- Cuando el acto que se desea recurrir en alzada ha sido dictado por Tribunales, órganos de selección de personal y equivalentes, se considera órgano superior jerárquico al órgano al que estén adscritos o, en su defecto, al órgano al que haya nombrado a su presidente (art. 114.1 LPC).
- Cuando el acto que se desea recurrir haya sido adoptado por delegación, se considerará dictado por el órgano delegante, de modo que el recurso de alzada habrá de interponerse ante el órgano superior jerárquico de éste (art. 9.4 Ley 40/2015).

No obstante, cualquier problema que surja con la determinación del superior jerárquico ante el que interponer el recurso de alzada desaparece desde el momento en que el art. 121.2 Ley 39/2015 permite también presentar este recurso ante el órgano que dictó el acto impugnado para que sea éste quien lo remita a su superior.

Para que un acto administrativo pueda ser objeto de un recurso de alzada, se exige que no ponga fin a la vía administrativa, se trate de un acto definitivo o de un acto de trámite cualificado (anteriormente se ha señalado qué actos ponen fin a la vía administrativa).

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

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

El plazo máximo que tiene la Administración para resolver un recurso de alzada y notificar su resolución a los interesados es de tres meses. La regla general es que si ha transcurrido dicho plazo sin que recaiga resolución, el recurso puede entenderse desestimado. Es decir, la falta de resolución expresa se interpreta como silencio negativo, de modo que el interesado entiende que su recurso de alzada ha sido desestimado y puede acudir ya ante la jurisdicción contencioso-administrativa debido a que contra la resolución del recurso de alzada no cabe ya interponer ningún otro recurso administrativo (art. 122.3), salvo el recurso extraordinario de revisión, en los casos establecidos en el artículo 125.1.

Esta regla general sólo cede en el supuesto previsto en el artículo 24.1, tercer párrafo:

- El sentido del silencio será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya

interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado (es decir, las materias enumeradas en el artículo 24.1, segundo párrafo).

- Este artículo 24.1, segundo párrafo, señala que el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

- *Recurso de reposición*

CONTINUA EL TEMA

5) LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

✚ FUNDAMENTO Y NATURALEZA.

Uno de los principios capitales del Estado de Derecho es la sumisión de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, tal y como se proclama en el artículo 9.3 CE'78. En este sentido, según el artículo 106 CE'78, *“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”*.

Pues bien, en nuestro sistema, esa potestad jurisdiccional de control la llevan a cabo los jueces y magistrados que integran el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (artículos 9.4 y 24 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Este control jurisdiccional de las Administraciones Públicas persigue así un doble objetivo:

- Hacer que aquellas, las Administraciones Públicas, actúen en todo momento con sometimiento a la ley y al derecho en la satisfacción de los intereses generales (artículo 103 CE'78)
- Garantizar el derecho que tienen todos los ciudadanos a la tutela judicial efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos sin que en ningún caso puedan sufrir indefensión (artículo 24 CE'78).

La jurisdicción contencioso-administrativa es pues una pieza capital de nuestro Estado de Derecho, sobre todo desde la Ley de 1956, la que le dio las características que hoy tiene y de las atribuciones imprescindibles para asumir sus funciones de control de la legalidad de la actividad administrativa, garantizando los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las extralimitaciones de la Administración. No obstante, una vez que la CE'78 entró en vigor era necesario proceder a su reforma; debió ser reinterpretada de conformidad con los principios del derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE) de unidad de jurisdicción (artículo 117.5 CE) y de sumisión de la actuación administrativa al control de los tribunales (artículo 106 CE) a través de procesos que se establezcan en las leyes (artículo 117.3 CE). Todo lo cual implica una auténtica “reserva de jurisdicción”, es decir, que determinadas decisiones, por mandato constitucional, corresponden en exclusiva a jueces y tribunales, no pudiendo entrometerse en esta tarea ni el Poder legislativo ni el ejecutivo. Se aprobó así la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, que se presenta, tal y como señala su Exposición de Motivos, como continuista y profundamente renovadora.

En cuanto a su naturaleza, es una jurisdicción ordinaria aunque especializada, con un carácter revisor de la actuación administrativa; el recurso contencioso-

administrativo tiene naturaleza revisora de la actuación administrativa para comprobar si sus actos o reglamentos son conformes a la legalidad. Se trata de un verdadero proceso en primera o única instancia, proceso entre parte, no se concibe como una segunda instancia; auténtica primera instancia que conoce de las pretensiones deducidas por las partes, por lo que el Tribunal puede revisar la actuación administrativa en todos los aspectos planteados, incluso en el fondo de la cuestión, los Jueces y Tribunales pueden imponer a la Admón. su decisión sobre el fondo del asunto.

En definitiva, se puede definir el recurso contencioso-administrativo como aquel proceso que tiene por objeto satisfacer las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de la Administración Pública sujeta a Derecho Administrativo.

CARACTERÍSTICAS DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

- La actividad administrativa, expresa o presunta, o su inactividad, como presupuesto del proceso
- Rige en él el principio dispositivo, es decir, es la parte demandante la que pone en marcha el proceso con sus peticiones que, conforme al principio de congruencia procesal, vinculan al órgano jurisdiccional, que no podrá separarse de las pretensiones formuladas por las partes aportando nuevas cuestiones.
- Proceso contencioso como técnica de control de legalidad. Este recurso se configura con un carácter revisor de la actuación administrativa, de comprobación de que sus actos o reglamentos son conformes a la legalidad.
- Proceso contencioso como sistema de fiscalización plenaria, no meramente anulatorio.

ÁMBITO Y EXTENSIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.

Según el **artículo 1** LJC, “los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación”.

Se entiende a estos efectos por Administraciones públicas (**artículo 1.2**):

- La Administración General del Estado.
- Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- Las Entidades que integran la Administración local.

- Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales.

El orden contencioso-administrativo conoce también de las pretensiones que se deduzcan en relación con actos y disposiciones de otros órganos públicos que no forman parte de la Administración (Congreso de los Diputados, Senado, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, órganos análogos de las Comunidades Autónomas, Consejo General del Poder Judicial, órganos de gobierno de juzgados y tribunales y Administración Electoral), cuando por su contenido y efectos tengan una naturaleza materialmente administrativa (**artículo 1.3**).

Asimismo, conocerán también de las cuestiones que se susciten en relación con cualquier clase de actividad de la Administración. Así, la ley específica, entre otras, las siguientes cuestiones (**artículo 2**):

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

Establece también la ley unos **límites** a la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pues determinadas materias no pueden ser enjuiciadas por los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo (**artículo 3**):

- Las cuestiones expresamente atribuidas a los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social, aunque estén relacionadas con la actividad de la Administración

Pública.

- El recurso contencioso-disciplinar militar.
- Los conflictos de jurisdicción entre Juzgados y Tribunales y la Administración Pública y los conflictos de atribuciones entre órganos de una misma Administración.
- Los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional, en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica.

Finalmente, la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo también se extiende al conocimiento y decisión de las **cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden administrativo**, directamente relacionadas con un recurso contencioso-administrativo, salvo las de carácter constitucional y penal y lo dispuesto en los Tratados internacionales (**artículo 4**). Ahora bien, la decisión que se pronuncie no producirá efectos fuera del proceso en que se dicte y no vinculará al orden jurisdiccional correspondiente.

✚ ÓRGANOS Y COMPETENCIAS

Establece el artículo 6 que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo se halla integrado por los siguientes **órganos**:

- Juzgados de lo Contencioso-administrativo.
- Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo.
- Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.
- Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.
- Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

La Ley confiere a estos Juzgados mediante un **sistema de lista tasada (artículos 8 a 12)** una serie de competencias relativamente uniformes y de menor trascendencia económica y social, pero que cubren un elevado porcentaje de los recursos que cotidianamente se interponen ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, con jurisdicción en toda España.

En cuanto a la **competencia territorial** de los Juzgados y de los Tribunales Superiores de Justicia, se determinará conforme a las siguientes **reglas (artículo 14)**:

- Con carácter general, será competente el órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano que hubiere dictado la disposición o el acto originario impugnado.
- Cuando el recurso tenga por objeto actos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, personal, propiedades especiales y sanciones será competente, a elección del demandante, el Juzgado o el Tribunal en

cuya circunscripción tenga aquél su domicilio o se halle la sede del órgano autor del acto originario impugnado. Cuando el recurso tenga por objeto actos de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las entidades de la Administración Local, la elección a que se refiere esta regla segunda se entenderá limitada a la circunscripción del Tribunal Superior de Justicia en que tenga su sede el órgano que hubiere dictado el acto originario impugnado.

➤ La competencia corresponderá al órgano jurisdiccional en cuya circunscripción radiquen los inmuebles afectados cuando se impugnen planes de ordenación urbana y actuaciones urbanísticas, expropiatorias y, en general, las que comporten intervención administrativa en la propiedad privada.

LAS PARTES

Son partes en el proceso, o al menos pueden serlo, la Administración (que en la mayoría de las ocasiones ocupará el papel de demandado, salvo en el supuesto excepcional del recurso de lesividad), y el particular (que actuará como demandante).

No obstante, para poder iniciar el proceso contencioso-administrativo es necesario cumplir con ciertos requisitos en materia de capacidad procesal, legitimación (activa y pasiva) y representación.

Tener **capacidad procesal** es el requisito previo para iniciar el procedimiento.

Según el artículo 18, *“la tienen ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, además de las personas que la ostenten con arreglo a la Ley de Enjuiciamiento Civil, los menores de edad en defensa de aquellos derechos o intereses legítimos cuya actuación les esté permitida por el ordenamiento jurídico administrativo, sin necesidad de la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela”*.

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

Establece el **artículo 19** quiénes están legitimados (**LEGITIMACIÓN ACTIVA**) para interponer recurso ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo:

- Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo.
- Las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos.
- La Administración del Estado, cuando ostente un derecho o interés legítimo, para impugnar los actos y disposiciones de la Administración de las Comunidades Autónomas y de los Organismos públicos vinculados a éstas, así como los de las Entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local, y los de cualquier otra entidad pública no sometida a su fiscalización.
- La Administración de las Comunidades Autónomas, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de la Administración del Estado y de cualquier otra Administración u Organismo público, así como los de las Entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local.
- Las Entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de Organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras Entidades locales.
- El Ministerio Fiscal para intervenir en los procesos que determine la Ley.
- Las Entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas para impugnar los actos o disposiciones que afecten al ámbito de sus fines.
- Cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes.
- Para la defensa del derecho de igualdad de trato entre mujeres y hombres, además de los afectados y siempre con su autorización, estarán también legitimados los sindicatos y las asociaciones legalmente constituidas cuyo fin primordial sea la defensa de la igualdad de trato entre mujeres y hombres, respecto de sus afiliados y asociados, respectivamente.

Asimismo, la Administración autora de un acto está legitimada para impugnarlo ante este orden jurisdiccional, previa su **declaración de lesividad** para el interés público en los términos establecidos por la Ley.

Finalmente, las Administraciones públicas y los particulares podrán interponer recurso contencioso-administrativo contra las decisiones adoptadas por los órganos administrativos a los que corresponde resolver los **recursos especiales** y las reclamaciones en materia de contratación a que se refiere la legislación de Contratos del Sector Público sin necesidad, en el primer caso, de declaración de lesividad.

Sin embargo, **no pueden interponer recurso contencioso-administrativo** contra la actividad de una Administración pública (**artículo 20**):

- Los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados, salvo que una Ley lo autorice expresamente.
- Los particulares cuando obren por delegación o como meros agentes o mandatarios de ella.
- Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales, respecto de la actividad de la Administración de la que dependan. Se exceptúan aquellos a los que por Ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración.

Por lo que se refiere a la **LEGITIMACIÓN PASIVA**, podrán ser parte demandada (**artículo 21**):

- Las Administraciones Públicas o cualesquiera de los órganos cuyos actos o disposiciones sean impugnados ante esta jurisdicción o que hayan dictado una disposición general cuando el demandante funde sus pretensiones en la ilegalidad de la misma.
- Las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante.
- Las aseguradoras de las Administraciones públicas, que siempre serán parte codemandada junto con la Administración a quien aseguren.

En los recursos contra las decisiones adoptadas por los órganos administrativos a los que corresponde resolver los recursos especiales y las reclamaciones en materia de contratación a que se refiere la legislación de Contratos del Sector Público los citados órganos no tendrán la consideración de parte demandada, siéndolo las personas o Administraciones favorecidas por el acto objeto del recurso, o que se personen en tal concepto, conforme a lo dispuesto en el artículo 49.

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

Finalmente y para los posibles supuestos de transmisión, la Ley establece que si la legitimación de las partes derivare de alguna relación jurídica transmisible, el causahabiente podrá suceder en cualquier Estado del proceso a la persona que inicialmente hubiere actuado como parte (**artículo 22**).

En cuanto a la **REPRESENTACIÓN Y DEFENSA** de los demandantes (a lo que la

ley se refiere como **POSTULACIÓN, artículo 23**), se distingue:

- En sus actuaciones ante órganos unipersonales, las partes podrán conferir su representación a un Procurador y serán asistidas, en todo caso, por Abogado. Cuando las partes confieran su representación al Abogado, será a éste a quien se notifiquen las actuaciones.
- En sus actuaciones ante órganos colegiados, las partes deberán conferir su representación a un Procurador y ser asistidas por Abogado.

Podrán, no obstante, comparecer por sí mismos los funcionarios públicos en defensa de sus derechos estatutarios, cuando se refieran a cuestiones de personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles.

Por lo que a la representación y defensa de las Administraciones Públicas y órganos constitucionales se refiere, la ley se remite a lo que dispone la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Asistencia Jurídica al estado e Instituciones Públicas, así como a las normas que sobre la materia y en el marco de sus competencias hayan dictado las Comunidades Autónomas. En Aragón, la representación y defensa de la misma corresponde a los Letrados de los Servicios Jurídicos (Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón).

OBJETO DEL RECURSO

El objeto del recurso contencioso-administrativo son las **pretensiones del demandante**, aunque técnicamente el recurso se interpone contra un acto, reglamento, etc. Esto ha dado lugar a un giro radical del llamado carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa que consideraba estos procesos como simples revisiones del acto previamente dictado por la Administración. Ya no es un proceso al acto, sino que se trata de controlar la actividad o inactividad administrativa sobre la base de las pretensiones del recurrente.

Por razón de su objeto, se establecen cuatro modalidades de recurso: **actos administrativos, disposiciones de carácter general, inactividad administrativa y vía de hecho (artículo 25)**

- ✓ El recurso dirigido contra actos administrativos
 - Ya sean expresos o presuntos, que pongan fin a la vía administrativa, ya sean

definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

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

✓ El recurso dirigido contra las disposiciones de carácter general.

- Ahora bien, además de esta impugnación directa de las disposiciones de carácter general, también es admisible la de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho (artículo 26). En este sentido, hay que tener en cuenta que la falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos de aplicación con fundamento en lo dispuesto en este artículo 26.
- Cuando un Juez o Tribunal de lo Contencioso-administrativo hubiere dictado sentencia firme estimatoria por considerar ilegal el contenido de la disposición general aplicada, deberá plantear la cuestión de ilegalidad ante el Tribunal competente para conocer del recurso directo contra la disposición, salvo en dos casos: a) cuando el Juez o Tribunal competente para conocer de un recurso contra un acto fundado en la invalidez de una disposición general lo fuere también para conocer del recurso directo contra ésta, la sentencia declarará la validez o nulidad de la disposición general; b) sin necesidad de plantear cuestión de ilegalidad, el Tribunal Supremo anulará cualquier disposición general cuando, en cualquier grado, conozca de un recurso contra un acto fundado en la ilegalidad de aquella norma.

✓ El recurso contra la inactividad de la Administración.

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

contra la inactividad de la Administración.

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

✓ El recurso contra actuaciones materiales constitutivas de vía de hecho.

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

Respecto a las **pretensiones de las partes**, con carácter general podemos señalar que consistirán en:

- La declaración de no ser conforme a Derecho y, en su caso, la anulación del acto o disposición que se recurre.
- El reconocimiento de una situación jurídica individualizada y perturbada, y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda.

Cuando el recurso se dirija contra la inactividad de la Administración pública, el demandante podrá pretender del órgano jurisdiccional que condene a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que estén establecidas.

Por su parte, si el recurso tiene por objeto una actuación material constitutiva de vía de hecho, el demandante podrá pretender que se declare contraria a Derecho, que se ordene el cese de dicha actuación, y que se adopten, en su caso, las demás medidas para reconocer una situación jurídica individualizada y la indemnización por daños y perjuicios.

Finalmente, hay que tener en cuenta que los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo juzgarán **dentro del límite de las pretensiones formuladas** por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición. Pero si el Juez o Tribunal, al dictar sentencia, estimare que la cuestión sometida a su conocimiento pudiera no haber sido apreciada debidamente por las

partes, por existir en apariencia otros motivos susceptibles de fundar el recurso o la oposición, lo someterá a aquéllas mediante providencia en que, advirtiendo que no se prejuzga el fallo definitivo, los expondrá y concederá a los interesados un plazo común de diez días para que formulen las alegaciones que estimen oportunas, con suspensión del plazo para pronunciar el fallo.

Este mismo régimen se aplicará si, impugnados directamente determinados preceptos de una disposición general, el Tribunal entendiera necesario extender el enjuiciamiento a otros de la misma disposición por razones de conexión o consecuencia con los preceptos recurridos.

CONTINUA EL TEMA