

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO FENÓMENO: SUS RASGOS CARACTERÍSTICOS

Es un hecho notorio que en la práctica totalidad de los Estados contemporáneos existe un conjunto de organizaciones situadas bajo la dependencia directa del Gobierno o poder ejecutivo (o bajo la dependencia de las entidades en que el Estado se estructura territorialmente), a las que se le encomienda la realización de la mayor parte de las tareas estatales. A estas organizaciones se las conoce con el nombre de *Administraciones Públicas*.¹

Lo característico de estas organizaciones es que actúan con sujeción a un conjunto de principios y de normas jurídicas de contenido distinto de los que regulan las relaciones entre los sujetos privados o particulares. Estos principios y normas reciben la denominación de *Derecho administrativo*. La Administración se organiza y actúa, pues, con sujeción a un *Derecho especial*. Lo propio de este Derecho es que ha de regular el ejercicio del poder por parte de dichas Administraciones Públicas – poder entendido como capacidad de determinación unilateral y autoritaria de la conducta de los demás-,

fenómeno excepcional en el ámbito de las relaciones jurídicas entre los particulares, que se basan normalmente en instrumentos de cooperación y pacto.

Para precisar mejor lo que sea la Administración Pública hemos de remontarnos a la Revolución francesa, que consagra como principio constitucional el de la separación o división de poderes. Frente al Estado absoluto propio del Antiguo Régimen, caracterizado por una asunción por el Monarca de todos los poderes del Estado, la Revolución francesa consagra la idea de que la libertad de los ciudadanos se asegura si cada función estatal (legislativa, ejecutiva y judicial) se constituye por separado, como competencia única y exclusiva de unos órganos concretos o determinados.

En los Estados contemporáneos no existe una sola Administración Pública, sino una multiplicidad de ellas, entre las que existen importantes diferencias de configuración y de régimen jurídico. Multiplicidad debida a que son muy numerosas y variadas las tareas que realizan.

1

En este proceso de separación de cada uno de los poderes del Estado, la Administración pública se va a identificar con el poder ejecutivo. No obstante, la Administración Pública no se va a limitar a una actividad de pura ejecución sino que algunos de los actos que adopta son, desde el punto de vista material, actos propios de la función legislativa o de la función jurisdiccional . Cuando se dictan *normas*² *reglamentarias para organizar unos servicios públicos* o cuando la Administración resuelve un recurso o reclamación , nadie piensa que la Administración (los órganos³ administrativos que realizan esas actividades) se esté excediendo de lo que son sus competencias propias . Y, sin embargo, insistimos, estos actos no son actos de pura o⁴ estricta ejecución. El dictar normas [reglamentarias] responde a los caracteres propios de la función legislativa y el resolver un recurso o una reclamación con arreglo a

Derecho es, sustancialmente, una función jurisdiccional.

De este primer análisis se concluye que el concepto de Administración Pública no se puede obtener adoptando el punto de vista de las funciones del Estado, ya que los actos que realiza la Administración no son actos de pura ejecución, sino también actos materialmente normativos o jurisdiccionales. La actividad administrativa no es homogénea, sino heterogénea.

Ante esta falta de homogeneidad de la actividad administrativa, la única forma de reconducir dicha actividad administrativa a la unidad es precisando cuál es el sujeto del

2

Sin embargo, el principio de división de poderes que aspira a confinar cada función estatal como competencia propia del poder de su respectivo nombre, no se llega a realizar plenamente. El poder ejecutivo es un poder residual que asume las funciones que restan después de haberse formado los poderes legislativo y judicial con las competencias que se han ido arrancando de manos del antiguo monarca absoluto. Ese poder asume así funciones que no son estrictamente ejecutivas.

3

Así, por ejemplo, la reclamación presentada por un funcionario alegando su mejor derecho a ocupar una vacante que ha sido adjudicada a otro.

actos de pura ejecución

4

Y, sin embargo, estos actos no son reglamentarios responde a los **caracteres propios de la función legislativa** y el resolver un recurso o una reclamación con arreglo a Derecho es, función jurisdiccional.

n. El dictar normas ó

sustancialmente,

que emana dicha actividad, determinando qué se entiende por Administración Pública. Adoptamos así el criterio inverso al material u objetivo, esto es, adoptamos un criterio subjetivo. Desde esta perspectiva, señala el profesor Eduardo García de Enterría que la Administración Pública es una persona jurídica. La personalidad del Estado en su conjunto sólo es admisible en su relación con otros Estados de la comunidad internacional de naciones, desde la consideración del Reino de España como sujeto de Derecho internacional. Sin embargo, en la tesis de dicho profesor, desde el punto de

vista del ordenamiento jurídico interno solo cabe postular la personalidad jurídica de la

Administración pública y no del Estado en su conjunto.

La personalidad jurídica de la Administración, su consideración como sujeto de

Derecho, permite reconducir al mismo toda la actividad que realiza, por heterogénea

que esta sea. Además, como tal sujeto de Derecho que es, está sometido a la legalidad,

puede ser demandado ante los tribunales, se le puede exigir responsabilidad jurídica y se

le puede exigir el resarcimiento de los daños que ocasione.

Partiendo de esta premisa de la personalidad jurídica de la Administración, hemos de

resolver ahora tres problemas: el de la realización de funciones administrativas

materiales por parte de órganos constitucionales, el problema de la pluralidad de

Administraciones públicas y el tema de la posición del Gobierno en relación con la

Administración pública.

Examinemos los referidos tres problemas que hemos mencionado a partir de la

premisa de la personalidad jurídica de la Administración.

Posición del Gobierno⁵ en relación con la Administración Pública

La posición del Gobierno es doble:

- Por un lado, actúa como órgano superior de la Administración General del Estado (aspecto bajo el cual su actividad se imputa a la Administración del Estado como

El nivel ejecutivo superior del Estado y de las Comunidades Autónomas se encuentra ⁵ integrado por un Gobierno, órgano colegiado que forman el Presidente y los Ministros (en el Estado) o Presidente y Consejeros (en las Comunidades Autónomas).

Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita

persona y está sujeto al Derecho Administrativo). Así, por ejemplo, todos los

Reglamentos, actos y contratos administrativos procedentes del Consejo de Ministros.

- Por otro lado, tiene atribuidas otras funciones que nada tiene que ver con la Administración Pública en cuanto persona. Son funciones políticas tales como, por ejemplo, la disolución de las Cámaras legislativas o la convocatoria de un referéndum. En el ejercicio de estas funciones está sujeto a una responsabilidad política exigible por

el Congreso de los Diputados, según se desprende del artículo 108 de la CE

(Constitución española) que dice así: “El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados”.

Son manifestación de esta función política las actividades de relación con las Cortes

Generales (por ejemplo, la disolución anticipada de las Cortes por el Presidente del

Gobierno o la convocatoria de elecciones o de un referéndum).

Pluralidad de Administraciones Públicas y sus relaciones

El artículo 2.2 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración

General del Estado (LOFAGE), Ley hoy derogada, establecía que “la Administración

General del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa con

personalidad jurídica única”. Hoy, este reconocimiento de personalidad jurídica respecto

de la Administración General del Estado y de todas las demás Administraciones

Públicas, se recoge en el artículo 3.4 de la vigente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de

Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP). A tenor de este artículo

“cada una de las Administraciones Públicas del artículo 2 actúa para el cumplimiento de

sus fines con personalidad jurídica única”. En ese elenco enunciado del artículo 2 se

comprende “la Administración General del Estado” [letra a)].⁶

La Administración General del Estado no es, así pues, la única Administración

existente. Nos encontramos, asimismo, con las Administraciones de las Comunidades

Autónomas, las Administraciones locales (Provincias y Municipios) y las

Administraciones institucionales, todas ellas dotadas de personalidad jurídica.

Además del artículo 2 citado de la LRJSP, también otros preceptos de nuestro

ordenamiento reconocen la personalidad jurídica de las mencionadas entidades. En este

sentido, el artículo 137 de la Constitución española (en adelante CE), reconoce la

personificación de las Administraciones Territoriales -Comunidades Autónomas,

Provincias y Municipios- al establecer que son “entidades [que] gozan de **autonomía**

para la gestión de sus respectivos intereses”. Ese reconocimiento de autonomía

comporta que dichas entidades disponen de personalidad jurídica. Para los Municipios y

las Provincias hay otros preceptos que persisten en ese reconocimiento. En concreto, los

artículos 140 y 141 de la CE dicen, respectivamente, que “la Constitución garantiza la

El artículo 2.1 de la LRJSP dice que dicha Ley se aplica al sector público que

comprende:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.
- d) El sector público institucional.

Ese mismo artículo, en su apartado 3, indica que “tienen la consideración de

Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones

de las Comunidades Autónomas, Las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2”.

Así pues, del sector público institucional tiene la consideración de Administración Pública únicamente “cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas”.

Y reiteramos que el artículo 3.4 de dicha LRJSP dispone que cada una de las mencionadas Administraciones Públicas del artículo 2 “actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única”.

5

autonomía de los municipios, [los cuales] gozan de personalidad jurídica plena”, y que “la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia”.⁷

Las Comunidades Autónomas, por su parte, también se hacen eco de ese reconocimiento de personalidad jurídica en sus Leyes de Gobierno y Administración. Así, por ejemplo, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su artículo 37.1 establece que “la Administración de la

Comunidad de Madrid, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única”. Asimismo, por ejemplo,

el artículo 36.1 de la Ley de 22 de febrero de 1983 (modificada por la Ley 11/1988, de

20 de octubre) del Parlamento de Galicia reguladora de la Xunta y su Presidente,

dispone: “La Administración de la Comunidad autónoma de Galicia, constituida por

órganos tiene personalidad jurídica única y posee la capacidad de obrar necesaria para

llevar a cabo sus fines”.

Por fin, también las Administraciones institucionales vinculadas o dependientes de la

Administración General del Estado (los denominados Organismos públicos que se

clasifican o dividen en Organismos autónomos y Entidades públicas empresariales) o

de las demás Administraciones territoriales (Comunidades Autónomas y

Administraciones locales) tienen reconocida, asimismo, personalidad jurídica propia. Se

trata de entidades de Derecho Público vinculadas, dependientes o adscritas a alguna de

las citadas Administraciones territoriales o que traban con ellas una relación de

instrumentalidad, desempeñando de modo descentralizado actividades o competencias

propias de aquellas Administraciones matrices [vid. los artículos 42.1 44.1 de la

derogada LOFAGE, así como artículos 88, 89.1 y 89.2 *in fine*, 93.2, 96.1.b) y 96. 2

primer párrafo, 98, 99, 101.1, 103.1 y 103.2, 104, 105 y 107.1 de la LRJSP]. Así,

piénsese por ejemplo en la creación de un Instituto de virología adscrito al Ministerio de

Sanidad. Se descentralizan en esa Administración instrumental el ejercicio de funciones,

A esa personificación de los Municipios y Provincias se añade la de las islas en los Archipiélagos canario y balear y la de las fórmulas asociativas de las Comarcas, las Áreas metropolitanas y las Mancomunidades municipales. Según E. García de Enterría así se desprende del artículo 3 de la vigente Ley reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LBRL), Ley 7/1985, de 2 de abril.

6



Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita

actividades o competencias que hasta entonces estarían en manos de la Administración matriz (el Ministerio de Sanidad). Al desgajarlo y dotarle de autonomía de gestión, se mejora la calidad con la que se desenvuelve esa actividad. Todas estas Entidades institucionales, con personalidad jurídica diferenciada, sujetan su actividad, cuando ejercen potestades administrativas, a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación.

La última norma a la que nos vamos a referir es a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante LJ), que reitera lo hasta ahora afirmado. Tras precisar en su artículo 1.1 que dicha jurisdicción entiende de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de las Administraciones públicas, establece en su artículo 1.2 que “se entenderá a estos efectos por

Administraciones Públicas:

a) La Administración General del Estado

b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas

c) Las Entidades que integran la Administración local

d) Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén

vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales”

De toda esta larga ejemplificación de leyes reconociendo la personalidad jurídica

de los diferentes tipos de Administraciones Públicas concluye Enterría: “Así pues,

queda claro que el sistema de Derecho Administrativo, como sistema garantizado por la

jurisdicción contencioso-administrativa, se aplica a las organizaciones personificadas

que los citados preceptos básicos enumeran y no a ninguna función abstracta que pueda

emanar de cualquier órgano estatal. El criterio subjetivista de nuestro ordenamiento para

la construcción del Derecho Administrativo es, por tanto, explícito”. El Derecho

Administrativo no es, pues, el derecho propio de un poder o de una función, sino un

Derecho de naturaleza estatutaria, en cuanto se dirige a la regulación de las singulares

especies de sujetos que se agrupan bajo el nombre de Administraciones Públicas,

sustrayendo a estos sujetos singulares del Derecho común.

Gobierno (llamados Ministerios, en el caso del Estado, y Consejerías en el caso de las Comunidades Autónomas).

b) A su vez, cada uno de estos departamentos se estructura internamente, por razones

de división del trabajo, en un amplio complejo de órganos: además del Ministro o

Consejero, cabeza de cada uno de ellos, los más comunes y característicos son las

Direcciones Generales; también en la Administración General del Estado y dentro de la

estructura de los Ministerios están los Secretarios de Estado, los Subsecretarios, los

Secretarios Generales, los Secretarios Generales Técnicos y los subdirectores generales;

en el caso de las Comunidades Autónomas, en la estructura misma de las Consejerías, se

encuentran los Viceconsejeros y los Secretarios Generales Técnicos. Los funcionarios y

trabajadores de cada una de las Administraciones dependen de cada uno de estos

órganos, y se integran en las llamadas unidades administrativas.

c) Estos departamentos integran lo que podríamos llamar la estructura administrativa

“central”, que radica físicamente en la capital del ente respectivo (en Madrid, en el caso

del Estado, y en el caso de las Comunidades Autónomas la capital de cada una de ellas)

y que tienen competencias sobre la totalidad del territorio del ente. Pero junto a esta

estructura central, competente en todo el territorio del ente, existe una estructura

“periférica”, integrada por una red de órganos dependientes de los centrales respectivos, que radican en las capitales de las demás provincias y cuya competencia se limita a ese territorio determinado.

Órganos centrales son, por ejemplo, el Ministerio de Justicia, que tiene competencia sobre todo el territorio del Estado, o la Consejería de Hacienda de la Junta de Andalucía, que la ostenta sobre todo el territorio andaluz. Órganos periféricos o territoriales son, en cambio, el Subdelegado Provincial del Gobierno en Soria -antiguos Gobernadores Civiles-, cuya competencia abarca exclusivamente la provincia de Soria; o el Delegado territorial de Hacienda de la Xunta de Galicia en Orense, que igualmente posee competencia solo sobre el territorio de la citada provincia.

8

LA RELACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

Para que exista una relación jurídico-administrativa es requisito la presencia de

una Administración Pública

Si uno de los sujetos de la relación jurídica es necesariamente una

Administración Pública, el otro puede ser un ciudadano o administrado u otra

Administración Pública. Se pueden dar, por tanto, varias clases de relaciones jurídico

administrativas, a saber:

a) relación Administración Pública-ciudadano o administrado, supuesto

más común (así, normas que regulan los contratos administrativos o la expropiación

forzosa, los impuestos o los servicios públicos, que presuponen siempre una

Administración Pública pero también, de la otra parte, un particular contratante, un

expropiado, un contribuyente o un usuario del servicio).

b) relaciones interadministrativas, que son las que se producen entre la

Administración del estado y las Administraciones Públicas territoriales o institucionales.

c) relaciones de una Administración Pública consigo misma, típicas del

ámbito de la organización (así, normas que regulan la organización administrativa).

De lo dicho se desprende que los actos realizados por personas privadas no son

claro está, actos administrativos. No lo son aunque esos actos lo sean porque participen

como interesados en un procedimiento administrativo y su producción se rija por el

Derecho Administrativo. Así, no son actos administrativos los actos de los particulares

consistentes en la solicitud de iniciación de un procedimiento, o en la interposición de

un recurso (artículos 66 y 112 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante LPAC).

Sin embargo, respecto de estas afirmaciones claramente comprensibles, hay que hacer una salvedad que pasamos a exponer. La Administración Pública, con frecuencia, no gestiona por sí misma los servicios públicos de que es titular (así sucede especialmente cuando se trata de organizar servicios públicos que suponen actividades

económicas o explotaciones industriales). Muchas veces, en efecto, acude a la técnica de la concesión, por virtud de la cual el servicio es gestionado por un empresario privado bajo ciertas condiciones, reteniendo la Administración la titularidad del servicio y las potestades de policía (así, por ejemplo, el servicio público de transporte urbano -servicio de titularidad municipal- es gestionado, en determinados trayectos y en virtud de una concesión, por la empresa ALSA –Autobuses Luarda Sociedad Anónima-).

Algunas veces, sin embargo, la Administración concedente delega en el concesionario el ejercicio de las mencionadas potestades de policía (así, operario de la empresa Alsa que verifica si los pasajeros llevan billete o tarjeta de transporte y sanciona a los que no lo tienen). Pues bien, en estos casos, los actos que dicta el ⁸ concesionario en el ejercicio de esas potestades de policía tienen la misma virtualidad y eficacia que si hubieran sido dictados por la Administración delegante. Son verdaderos actos administrativos. Si el ciudadano quiere recurrir ha de hacerlo ante la Administración titular de ese servicio y luego ante la jurisdicción contencioso administrativa. Así lo establece el artículo 126.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955: “Los actos de los concesionarios realizados en el ejercicio de las funciones delegadas serán recurribles en reposición ante

la Corporación concedente, frente a cuya resolución se admitirá recurso jurisdiccional

con arreglo a la Ley” . Y, con carácter general, el artículo 9.4 de la LRJSP se hace eco ⁹

de este mismo enfoque cuando afirma que “las resoluciones administrativas que se

adopten por delegación indican expresamente esta circunstancia y se considerarán

dictadas por el órgano delegante” .

Por tanto, cuando decimos que para que exista una relación jurídico

administrativa es necesaria la presencia en la relación de una Administración Pública,

Se está produciendo un incumplimiento del reglamento del servicio.

8

El recurso de reposición (recurso ordinario administrativo que se interpone ante el ⁹ mismo órgano que ha dictado el acto administrativo) fue suprimido como recurso obligatorio por la primera redacción de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La posterior modificación de esta Ley, llevada a cabo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, lo reimplantó bien que siempre con carácter potestativo (artículo 116). Ese mismo carácter potestativo lo conserva en el artículo 123 de la vigente LPAC.

habrá de entenderse por Administración Pública no sólo las enunciadas en los artículo

1.2 de la LJCA, 2 de la LPAC y 2 de la LRJSP , sino también lo que se dice en el

artículo 2.d) de la LJCA, en atención al cual “el orden jurisdiccional contencioso

administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con: (...) d). Los

actos administrativos de control o fiscalización dictados por la Administración

concedente, respecto de los dictados por los concesionarios de los servicios públicos

que impliquen el ejercicio de potestades administrativas conferidas a los mismos, así

como los actos de los propios concesionarios cuando puedan ser recurridos directamente

ante este orden jurisdiccional de conformidad con la legislación sectorial

correspondiente”.¹⁰

El profesor J. A. Santamaría Pastor se refiere a estos mismos supuestos al referirse a ¹⁰

“los casos, nada inusuales en la actualidad, en lo que personas privadas ejercen,, por delegación de la Administración, potestades públicas, adoptando decisiones dotadas de la misma eficacia que los actos administrativos *stricto sensu*: así ocurre, [añade], en los supuestos de ejercicio del poder de policía por los concesionarios, y en el de utilización por las Corporaciones de Derecho Público de las potestades autoritarias confiadas a ellas por la Ley (por ejemplo, imposición de sanciones a los colegiados por los Colegios profesionales; liquidación de cuotas por las Cámaras de Comercio)”.

Pero, a diferencia de la tesis que sostenemos en el texto, este autor no se decanta por la consideración del acto del delegado como un acto administrativo en sentido estricto. En este aspecto, indica que “los actos aludidos no pueden ser calificados como actos administrativos en sentido estricto, por cuanto su producción no se somete en todo caso a las mismas reglas de fondo y de procedimiento que los actos provenientes de la

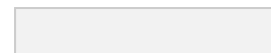
Administración (el concesionario de un transporte regular de viajeros, por ejemplo, no

tiene que observar el procedimiento sancionador para expulsar del autobús a un viajero

sin billete). Se trata [continúa diciendo] de actos administrativos en el sentido puramente procesal del término, esto es, a los meros efectos de permitir su fiscalización en vía de recurso por la Administración concedente o de tutela (e incluso, posteriormente, por un Tribunal contencioso); así lo prevé hoy[termina indicando] la LJCA en su artículo 2.c) y d)”

Esta cita se encuentra en su obra Principios de Derecho Administrativo General, Tomo II, quinta edición, iustel, Madrid, 2018, pág.117.

11



Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita

El poder de autotutela de las Administraciones públicas. El Derecho

Administrativo está formado de un equilibrio entre privilegios y garantías

La Administración Pública, para cumplir su cometido de servicio objetivo al interés general, de acuerdo con el principio de eficacia (artículo 103.1 de la CE), dispone de un elenco de potestades exorbitantes del Derecho común, de un cuadro de poderes de actuación de los que no disfrutaban los sujetos privados.

Expliquemos este tema con mayor claridad:

Empezaremos por decir que la tutela de los derechos e intereses de los

particulares puede ser calificada de *heterotutela*, por cuanto ha de llevarse a cabo a

través de una declaración y ejecución dictadas por un órgano judicial. Desde este punto

de vista es distinta la posición en que la Administración y los sujetos privados se

encuentran frente a los jueces y Tribunales.

En este sentido, cualquier sujeto privado que pretenda alterar frente a

otro una situación de hecho existente, no puede hacerlo por sí mismo, sino que si el otro

sujeto o particular no acepta de grado esa alteración, deberá someter su pretensión ante

un tribunal, que será quien declare si es o no conforme a Derecho. Pero además, si esa

sentencia o resolución judicial no fuese cumplida de grado por la parte obligada,

tampoco el sujeto beneficiado con la misma podrá imponerla a esa otra parte por su

propia coacción privada, sino que deberá impetrar el respaldo coactivo mediante una

segunda pretensión dirigida al Tribunal. Como dirían E. García de Enterría y T.R:

Fernández, la primera carga de sometimiento a un Tribunal es la carga de un juicio

declarativo; la segunda, la de un juicio ejecutivo.

Pues bien, la posición de la Administración es justamente la opuesta a la

que acaba de describirse, esto es, se trata de una posición de *autotutela*. El poder de

autotutela equivale a aquella potestad en cuya virtud un órgano público puede imponer

mandatos o prohibiciones de manera unilateral a un particular, sin contar con su

consentimiento (o aún en contra de su voluntad) y sin necesidad de intervención

judicial. Ese particular está obligado a atenerse o ceñirse a lo mandado o prohibido y, en

caso de incumplimiento, el órgano público puede proceder a ejecutar coactivamente lo

que ha ordenado o prohibido por sí mismo, sin necesidad nuevamente de intervención judicial.

La Administración, así pues, no precisa dela colaboración judicial para hacer

declaraciones de derechos que alteren las situaciones jurídicas (autotutela declarativa),

ni para ejecutar coactivamente tales declaraciones (autotutela ejecutiva). La autotutela

supone que la Administración puede realizar por sí misma uno y otro tipo de

actividades. Resumidamente, dos son pues sus manifestaciones fundamentales:

A) De una parte, la *autotutela declarativa o decisoria* (también llamada

ejecutividad) consistente en la potestad de la Administración, por su sola voluntad, de

emitir declaraciones o decisiones capaces por sí mismas de crear, modificar o extinguir

situaciones jurídicas subjetivas o derechos, con independencia del consentimiento o

colaboración del sujeto destinatario de las mismas y sin necesidad de declaración

judicial al respecto (por ejemplo, imponer una sanción, liquidar un tributo, orden de

reparación de la fachada de un edificio, prohibición de circular por una calle,

expropiación de un determinado bien para la construcción de una vía férrea). Este poder

de autotutela también puede consistir en un acto de contenido favorable, como el

otorgamiento de una autorización o de una subvención, el cual tiene también carácter

autoritario, porque se impone unilateralmente a los terceros, que quedan obligados a

respetar la situación jurídica favorable creada por el acto.

Todas estas declaraciones de voluntad que la Administración realiza, se

llevan a cabo a través de actos administrativos, esto es actos unilaterales que

constituyen verdaderos títulos ejecutivos sin necesidad –insistimos- de una declaración

judicial al respecto y aunque no se cuente con el consentimiento del sujeto destinatario

del acto (así, entre los ejemplos que hemos mencionado, los actos unilaterales por los

que se adquieren de los particulares bienes o derechos sin contar con la voluntad de

éstos mediante la expropiación forzosa) . A esto alude, aunque con bastante ¹¹

imprecisión, el artículo 39.1 de la LPAC cuando indica que “Los actos de las

Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y

Desde este punto de vista, el acto administrativo vale tanto como la propia sentencia ¹¹ del Juez; la Administración no tiene que acudir a los Tribunales [al juez] en juicio declarativo para obtener una sentencia favorable que sirva de título a una posterior realización material de sus derechos.

13

producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa”.

B) De otra parte, la *autotutela ejecutiva* (o *ejecutoriedad*) consiste en la potestad de la Administración de llevar a la práctica (ejecutar) sus propias decisiones, llegando incluso al empleo de la coacción en caso de resistencia de sus destinatarios, e igualmente sin tener que contar para ello con la intervención de los Tribunales. En otras palabras, este privilegio de autotutela ejecutiva consiste en la posibilidad que tiene la

Administración, a diferencia también de lo que ocurre con los simples particulares, de

obtener la ejecución de sus actos sin necesidad de acudir a los Tribunales en juicio

ejecutivo. Dispone, pues, de medios propios de ejecución de sus actos. Puede hacerse

justicia por sí misma, sin necesidad de pedirla a los Tribunales. Lleva pues a la práctica

(ejecuta de oficio por procedimientos extraordinarios) sus propias decisiones, llegando

incluso al empleo de la coacción en caso de resistencia de sus destinatarios (sin o contra

la voluntad del obligado), e igualmente sin tener que contar para ello con la intervención

de los Tribunales. Es decir, la Administración no precisa acudir a los Tribunales en

juicio ejecutivo para obtener la ejecución de sus actos, pues dispone de sus propios

medios de ejecución. Esta posibilidad está consagrada con carácter general por el

artículo 99 de la LPAC, a tenor del cual “Las Administraciones Públicas, a través de sus

órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la

ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se

suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la

intervención de un órgano judicial”. Ejemplo: cobrar una multa por la vía de apremio

llegando, si es necesario, a enajenar los bienes del deudor para satisfacer de ese modo su

crédito. Todo ello sin necesidad de acudir a los Tribunales.

Estos privilegios tienen como consecuencia, además, que se traslada a los

particulares afectados por dichos actos la carga de acudir a los tribunales para

impugnarlos, adoptando la posición de demandantes ante la jurisdicción contencioso administrativa. De este modo, la Administración comparece en una posición más cómoda como es la de demandada. Además, como regla general, la impugnación de un acto, no suspende, sin más, la ejecución de dicho acto. En otras palabras, el recurso

14



Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita

contencioso-administrativo no suspende por sí mismo la eficacia del acto impugnado, que, a pesar del proceso trabado, puede desplegar todos sus efectos, salvo que los Tribunales acuerden la suspensión de los mismos o dispongan otras medidas cautelares; por tanto, a pesar de que hayamos interpuesto el correspondiente recurso contencioso administrativo, el acto impugnado sigue siendo eficaz, ejecutivo, puede desplegar todos sus efectos (ha de ser cumplido por el particular). Todo ello conlleva, por consiguiente, que el control jurisdiccional de la actividad administrativa es un control *a posteriori*, *ex post facto*.

El status privilegiado de que goza la Administración se extiende también a sus

bienes. Los de dominio público, es decir, los afectados a la utilidad pública, son

inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículo 132 de la CE) y la

Administración titular de los mismos puede recuperar su posesión perdida sin necesidad

de ejercitar acción judicial alguna (***recuperación de oficio*** de su posesión **en cualquier**

tiempo); la misma propiedad privada de la Administración (bienes patrimoniales o

bienes privados de la Administración) es una propiedad privilegiada, y caso de perderse

su posesión, puede ser recuperada de oficio —esto es, por sí misma- **en el plazo de un**

año, sin acudir tampoco a los Tribunales.

Pero no todo son privilegios para la Administración en su relación con los

particulares. Así, tiene limitaciones a su libertad de actuar que no padecen los

particulares. La Administración es, con toda frecuencia, menos libre que los

particulares. No puede, por ejemplo, contratar con quien desee, como puede hacerlo un

particular. Ha de seguir un procedimiento determinado de selección de contratista

establecido por la Ley y atenerse a sus resultados. No puede, tampoco, formar

libremente su voluntad; ha de seguir un procedimiento de formación de la voluntad

establecido legalmente (la Ley la obliga a observar un procedimiento de formación de su voluntad cuya infracción puede determinar la nulidad de la decisión final). No puede ser arbitraria o parcial, como puede serlo cualquier particular con su patrimonio. .

Además, si dicta un acto administrativo que es favorable para terceros, esto es, que

15

Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita

declara derechos, no puede ser libremente revocado por la Administración que lo ha adoptado, que queda vinculado a él en términos muy estrictos.

El Derecho administrativo, como Derecho propio y específico de las

Administraciones públicas, está hecho de un equilibrio (difícil pero posible) entre

privilegios y garantías, para lograr, de este modo, el eficaz servicio del interés general.

Quedaría incompleta esta aproximación al significado del Derecho Administrativo si no

aludiéramos a las contrapartidas que han generado esos poderes excepcionales

atribuidos por la ley a la Administración; es decir, a las garantías de los ciudadanos

frente a su actuación y a los límites mismos que sobre ella pesan. Junto a los privilegios,

así pues, el Derecho administrativo coloca las garantías. Las garantías son de dos tipos:

1. *Unas de carácter económico*, como, por ejemplo, el pago del

justiprecio es requisito previo para la ocupación del bien expropiado; asimismo, toda

lesión en los bienes o derechos de un particular que resulte de la actividad de la

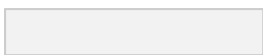
Administración, debe ser indemnizada.

2. *Otras de carácter jurídico*, como, por ejemplo, la necesidad de

observar un procedimiento, el sistema de recursos administrativos o el control

jurisdiccional de la legalidad de sus actos.

16



Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita



Concepto de acto administrativo

Como primera precisión, hemos de decir que no debe confundirse acto

administrativo con modo de manifestación de toda la actividad administrativa. El acto

administrativo no lo es todo en el Derecho Administrativo, por lo que debe depurarse su

concepto al objeto de diferenciarlo de otros actos jurídicos de la Administración: los

reglamentos, los contratos, la actividad de coacción no son propiamente actos

administrativos.

En un sentido amplio, acto administrativo es todo acto jurídico dictado por la

Administración y sometido al Derecho Administrativo.

Sin embargo, tanto la doctrina como la legislación se separan de ese concepto

amplio y utilizan un concepto más estricto, menos abstracto y con más sustantividad.

Por una parte, se excluyen los reglamentos, que se integran en la teoría de las fuentes.

Por otro lado, se excluyen los actos contractuales, que se remiten a una teoría propia de

los contratos de la Administración. Se reduce, pues, la teoría de los actos

administrativos a los unilaterales. Por último, se independiza también el uso de la

coacción administrativa para hacer de la misma una teoría singular, de modo que el acto

administrativo se concreta en lo que son declaraciones y no ejecuciones.

Desde esta perspectiva más estricta, acto administrativo sería el acto jurídico

unilateral de la Administración distinto del reglamento y consistente en una declaración.

Es el concepto que se deriva de la regulación general contenida hoy en los capítulos I, II y III del Título III de la LPAC (“De los actos administrativos”). Esta regulación es una de las escasas regulaciones legales que de la institución se encuentra en el derecho comparado, donde el concepto es, sobre todo, de elaboración jurisprudencial. En nuestro país se hizo necesaria ante la pobreza de la jurisprudencia existente cuando se dicta la LPA de 1958, cuyos pasos sigue la antecedente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de

17

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y hoy la vigente LPAC (Ley 39/2015, de 1 de octubre).

Delimitado el concepto de acto administrativo desde esta perspectiva más estricta, lo podemos definir tomando como base la formulación clásica del jurista italiano ZANOBINI: Acto administrativo sería así la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.

De esta definición se derivan una serie de notas:

a) Se trata, en primer lugar, de una declaración intelectual, lo que excluye

las actividades puramente materiales (esto es, las ejecuciones coactivas –toda la

actividad de ejecución de la Administración forma parte de la llamada teoría de la

coacción administrativa- y la actividad técnica de la Administración). La declaración ¹²

puede ser expresa (eso es lo normal –artículo 36.1 de la Ley 39/2015-), o presunta

(silencio administrativo).

b) La declaración puede ser de voluntad (normalmente el acto que pone

fin a un procedimiento contiene una declaración de voluntad), pero también de otros

estados intelectuales: así, puede ser de juicio (por ejemplo, un acto consultivo, como el

informe de un órgano administrativo –artículos 79, 80 y 81 de la Ley 39/2015- o un

dictamen), de deseo (por ejemplo, una propuesta o una petición que realiza un órgano

administrativo a otro), o de conocimiento (por ejemplo las certificaciones, las

anotaciones, los levantamientos de actas, los actos de información –a estos últimos se

refieren los artículos artículo 13 d) y 53.1 f) de la Ley 39/2015- o los actos de

Junto a las distintas manifestaciones de la actividad jurídica de la Administración ¹²

(Reglamentos, actos administrativos, contratos, coacción), ésta, como todos los sujetos

de Derecho, no realiza sólo actos jurídicos; se manifiesta también en **actos materiales y técnicos**, que no implican ninguna modificación de situaciones jurídicas o la producción de efectos jurídicos específicos ligados a su sola emanación. Por ejemplo, la policía no solo produce actos jurídicos, sino que (y quizá sobre todo) vigila, patrulla, inspecciona; la Administración construye carreteras, obras en general, atiende a los enfermos en sus hospitales, enseña a los alumnos en sus centros docentes, trata las plagas del campo, etc., actividades que no consisten en producir actos jurídicos, sino en gestionar, en actuar con arreglo a las regulae artis y no a los postulados jurídicos.

comunicación como son las notificaciones –artículos 40 y siguientes de la Ley 39/2015-).

c) La declaración en que el acto administrativo consiste ha de proceder de la Administración, esto es, ha de ser una declaración unilateral de la Administración. No son, por tanto, actos administrativos aquellos que proceden de órganos constitucionales (que son denominados actos materialmente administrativos porque están sujetos a enjuiciamiento por la jurisdicción contencioso-administrativa), los contratos o convenios (porque son fruto de varias voluntades y no solo de la voluntad unilateral de la Administración) y los actos jurídicos del administrado, que son también actos jurídicos regulados por el Derecho Administrativo, pero sometidos a distinto régimen.

Recalcando ese carácter de acto unilateral de la Administración, el

artículo 34.1 de la Ley 39/2015 señala que “los actos administrativos que dicten las

Administraciones Públicas se producirán por el órgano competente”. Sin embargo, sí

son actos administrativos aquellos que son dictados por un particular en ejercicio de una

potestad administrativa que la Administración le ha delegado [sirve de ejemplo, La

Empresa Municipal de Transportes de Madrid SA, concesionaria de la prestación del

servicio público de transporte urbano de viajeros; el cobrador de la empresa (sociedad

mercantil) que gestiona dicho servicio público de transporte impone una multa o

sanción a un viajero por viajar en el autobús sin ir provisto del correspondiente billete o

tarjeta de transporte]. La Administración Pública no gestiona por sí misma todos los

servicios públicos de que es titular (así sucede especialmente cuando se trata de

prestar servicios públicos que suponen actividades económicas o explotaciones ¹³

industriales). Muchas veces, en efecto, acude a la técnica de la concesión, por virtud de

la cual el servicio es gestionado por un empresario privado bajo ciertas condiciones,

De organizar servicios que suponen explotaciones industriales habla García de ¹³ Enterría. La Administración Pública no gestiona por sí misma todos los servicios públicos de que es titular porque “bajo el imperio de la ideología liberal se impuso el dogma de la incapacidad del Estado para ser empresario y [por eso], para satisfacer las exigencias que en ocasiones se le presentan para la organización de servicios que suponen explotaciones industriales, se acudió a la técnica de la concesión, por virtud de la cual la gestión del servicio se le entrega a un empresario privado bajo ciertas condiciones” (García de Enterría).

19

Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita

reteniendo la Administración la titularidad del servicio y las potestades de policía necesarias (por ejemplo, la concesión del servicio público de transporte urbano a la EMT de Madrid SA, la concesión del servicio público de transporte de viajeros por carretera a la empresa ALSA).

Algunas veces, sin embargo, la Administración concedente delega en el concesionario el ejercicio de estas potestades de policía sobre los usuarios del servicio

(así, operario de la empresa Vitrasa que verifica si los pasajeros van provistos de su

billete y sanciona a los que no lo tienen: imposición de multas al usuario que infringe el

reglamento del servicio). Pues bien, en estos casos, los actos que dicta el ¹⁴

concesionario en el ejercicio de esas potestades de policía delegadas tienen la misma

virtualidad y eficacia que si hubieran sido dictados por la Administración delegante. Se

trata de verdaderos actos administrativos, en la medida en que el concesionario actúa *en*

lugar de la Administración Pública como delegado suyo [artículos 9.4 de la LRJSP y 20

b) de la LJCA].

Si el ciudadano quiere recurrir ha de hacerlo ante la Administración

titular de ese servicio y luego ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Así lo

establece el artículo 126.3 del RSCL, de 17 de junio de 1955: “Los actos de los

concesionarios realizados en el ejercicio de las funciones delegadas serán recurribles en

reposición ante la Corporación concedente, frente a cuya resolución se admitirá recurso

jurisdiccional con arreglo a la Ley”.

d) La declaración unilateral de la Administración en que el acto consiste

supone el ejercicio de una potestad administrativa. De esta afirmación se desprende que

el acto se conecta a la legalidad, pues no hay potestad administrativa sin norma previa y

todas las potestades son tasadas y específicas.¹⁵

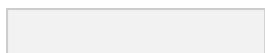
Esta potestad administrativa que se ejercita es distinta de la potestad

reglamentaria, porque el reglamento, por diferencia del acto administrativo, crea o

Se está produciendo un incumplimiento del reglamento del servicio.¹⁴

No hay acto sin norma que lo autorice. El acto administrativo, por diferencia¹⁵ sustancial con el negocio jurídico privado es típico o nominado (artículo 34.2 de la LPAC) desde el punto de vista legal, esto es, no es fruto de un genérico principio de autonomía de la voluntad, sino exclusivamente de la previsión de la Ley.

20



Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita





innova el ordenamiento jurídico, mientras que el acto administrativo se limita a aplicarlo (teoría ordinamentalista que analizaremos muy pronto).

Diferencias entre acto administrativo y reglamentos (en la siguiente entrega)

- El procedimiento de elaboración de los reglamento que viene especificado en

la ley artículo 26 de la ley de gobierno, este procedimiento es distinto de si se aplica a

los actos administrativos.

- El reglamento como es una norma jurídica empieza a producir efectos partir de

su publicación del BOE o boletín oficial de las comunidades autónomas. Los

reglamento se ponen en vigor a los 20 días si no se dispone fecha; pero lo actos

administrativo solo entran en vigor desde el momento en que entran en la esfera del

destinatario, es decir, su notificación.

- Los reglamento se pueden derogar con entera libertad y con entera libertad

puede ser modificados o sustituidos; mientras que la revocación de un acto

administrativo exige varios requisitos importantes de formas importantes que vienen en

los artículo 106 y 107 de la LEPAC (19/2015 de 1 de octubre)

- La ilegalidad de un reglamento da resultado a su nulidad de pleno derecho;

mientras que los actos cuando son ilegales da resultado a su anulabilidad.

- Diferencia en el régimen de impugnación.

Hay unos actos administrativos de contenido no normativo que no están

dirigidos a una persona en concreto si no a un colectivo de sujetos; por ejemplo, las

participaciones a un concurso (artículo 45.1 LEPAC).

Una primera distinción podría ser la siguiente: en tanto que norma jurídica, el reglamento contiene un mandato general, mientras que los actos administrativos, proviniendo también de la Administración, serían mandatos de carácter singular.

Y así, el acto administrativo suele presentarse con un destinatario concreto: en este sentido, la sanción administrativa se impone a una persona determinada, la licencia se otorga a un petitionerio concreto, el nombramiento o jubilación de un funcionario se predica de alguien con nombre y apellidos. Otros ejemplos son el nombramiento de un

21

Ministro o de un Embajador, la aceptación de una herencia, la concesión de una medalla.¹⁶

Por el contrario, el reglamento se caracteriza, desde el punto de vista subjetivo, por su generalidad. El reglamento es general en cuanto sus destinatarios se encuentran definidos de modo impersonal, como pertenecientes a una categoría abstracta (por ejemplo, los menores de edad o los funcionarios).

Esta distinción entre acto administrativo y Reglamento resulta importante

porque en nuestro Derecho positivo suelen tener la misma denominación, rotulación

(rótulo) o vestidura externa: externamente unos y otros no son distinguibles en muchos

casos; el hecho de que emanen de los mismos órganos y la circunstancia formal de que

el rótulo con que aparecen publicados en los diarios oficiales sea siempre el mismo¹⁷

complica la distinción. Así, las decisiones del Gobierno y de los Ministros se publican

como Reales Decretos y Ordenes Ministeriales, respectivamente, con independencia de

que contengan o no reglamentos: Idéntica confusión se ha trasladado a las CCAA,

donde la denominación Decretos y Ordenes se aplica indistintamente a actos y

reglamentos. En la esfera local, sin embargo, el nombre de ordenanzas parece reservado

para rotular tan sólo las normas reglamentarias.

Las diferencias de régimen jurídico son abundantes. Adelantando ideas, cabe

señalar, en primer lugar, que el procedimiento específico de elaboración de los

reglamentos (previsto en el artículo 26 de la Ley de Gobierno 50/1997, de 27 de

noviembre) es distinto del aplicable a los actos administrativos; en segundo lugar, así ¹⁸

como un reglamento, como norma jurídica que es, sólo empieza a producir efectos o

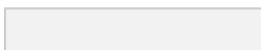
adquiere eficacia en virtud de su publicación en un Boletín Oficial, el acto

administrativo, por lo general, produce efectos desde su mera notificación a los

En todos estos casos nos encontramos con un destinatario inequívoca e ¹⁶
individualmente identificado o identificable mediante un proceso mecánico de
concreción.

De acuerdo con la denominación que reciba la forma de exteriorización de la ¹⁷
voluntad de ese concreto órgano.

Artículos 129 a 132 de la LPA de 1958. ¹⁸



interesados ; eficacia, pues, inmediata, no condicionada al transcurso del plazo de ¹⁹
vacatio (artículos 39 y 40 de la LPAC 39/2015, de 1 de octubre); en tercer lugar, los ²⁰
reglamentos son derogables con entera libertad y con entera libertad pueden ser
modificados o sustituidos, mientras que la revocación de los actos administrativos,
cuando son declarativos de derechos, requiere de requisitos de forma y de fondo
específicos: el acto administrativo está afectado por límites de revocación impuestos por
la ley en garantía de los derechos a que el acto ha podido dar lugar (artículos 106 y 107
de la LPAC 39/2015, de 1 de octubre); en cuarto lugar, la ilegalidad de un reglamento ²¹
entraña, en todo caso, su nulidad de pleno derecho (artículo 47.2 de la LPAC 39/2015,
de 1 de octubre); sanción que es excepcional en el caso de los actos administrativos,
donde la anulabilidad es la regla general (artículo 48 de la LPAC 39/2015); en quinto ²²
lugar, diferencias existen también en el régimen de impugnación . ²³

Objeciones a la distinción primeramente esbozada

Una primera objeción a la distinción esbozada al comienzo de estas páginas es o
se cifra en que existen actos administrativos que no aparecen dirigidos a destinatarios
concretos, sino a un conjunto indeterminado de sujetos o incluso a toda la colectividad
(así, la convocatoria de un concurso, las licitaciones para contratar, órdenes de

disolución de reuniones, órdenes de apertura o cierre de la veda de caza y pesca; un

ejemplo clásico sería la orden de policía impartida a los habitantes de una ciudad de que

limpien sus aceras tras una nevada, etc.). Nos encontramos, en estos casos, con un **acto**

administrativo general de contenido no normativo, cuyos destinatarios no son *a priori*

La mayoría de los actos administrativos son recepticios, esto es, determinan con ¹⁹

exactitud al destinatario o afectado, siendo eficaces solamente cuando llegan a su esfera

de conocimiento [ejemplo: multa} libreta de entrega} empleado repartidor}

notificación].

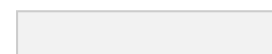
Antes artículo 79 de la LPA de 1958. ²⁰

Antes artículos 109 y 110 de la LPA de 1958. ²¹

Antes artículos 47 y 48 de la LPA de 1958. ²²

**O mejor, cauces procesales diferentes de impugnación contencioso- ²³
administrativa y de legitimación dentro de los mismos.** Antes artículo 28 de la LJ de
1956.

23



Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita

determinables. Acto administrativo general, dice el artículo 45.1.a) de la LPAC 39/2015,
de 1 de octubre, es aquel “que tenga por destinatario una pluralidad indeterminada de ²⁴
personas”. ²⁵

Esta categoría de los actos administrativos generales no normativos es de origen

doctrinal y ha sido acogida por la jurisprudencia, hoy de modo invariable. En algunos

casos, se trata de actos cuya pluralidad de sujetos destinatarios es indeterminada, pero ²⁶

sí es determinable mediante un proceso mecánico de concreción: así, el llamamiento a

filas del reemplazo de 1993, una convocatoria de exámenes para los alumnos oficiales

de tercer curso de esta Facultad (“pluralidad indeterminada de personas [de sujetos]”,

aún siendo determinable). Pero en otros casos, ni siquiera la determinación previa es

posible (convocatoria de oposiciones, licitaciones públicas, etc.).

Una segunda objeción a la distinción esbozada al comienzo de estas páginas es

la siguiente. El concepto de norma se forja sobre el de Ley y éste, a su vez, sobre la idea

de generalidad. Este criterio clásico, útil quizá en los comienzos de la época

constitucional, ha quebrado en nuestros días. Caben perfectamente Leyes singulares,

incluso en la forma extrema de Leyes que extraen o excepcionan a una persona o a un

supuesto específico de la regulación general contenida en otra Ley anterior, disponiendo

así una derogación singular (así, un ejemplo es el de la Ley por la que se establece una

pensión extraordinaria para la viuda del Jefe del Estado). Como consecuencia de esta

imprecisión de la categoría de la norma jurídica, la doctrina kelseniana negó la

distinción entre norma y acto, calificando como norma a todas las decisiones jurídicas y

ordenándolas de modo piramidal en una escala de concreción progresiva.

En los mismos términos se pronunciaba el artículo 46.2 de la LPA de 1958.²⁴

El artículo 59.6 dice que “la publicación, en los términos del artículo siguiente,²⁵ sustituirá a la notificación surtiendo sus mismos efectos en los siguientes casos:

a) Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas (...).

Es indeterminada, esto es, no se determina.²⁶

24



Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita





Criterio para establecer la distinción entre ambas categorías conceptuales

La doctrina ha diseñado diversos criterios para establecer la distinción entre

Reglamentos y actos administrativos. No obstante ha evolucionado, al igual que la

jurisprudencia, desde una concepción subjetiva a una concepción objetiva, siguiendo

en su integridad la tesis sostenida por el profesor García de Enterría y conocida como

“doctrina ordinamentalista”.

De acuerdo con esta “doctrina ordinamentalista”, los actos administrativos

generales, no obstante la generalidad de sus destinatarios, no se integran en el

ordenamiento jurídico; éste sigue siendo el mismo antes y después de que esos actos se

produzcan o se cumplan; son actos aplicativos del ordenamiento y no innovadores del

mismo.

Los reglamentos, por el contrario, se integran en el ordenamiento jurídico,

forman parte del mismo, lo innovan.

Expresión de estas diferencias es el carácter consuntivo de los actos que, una vez

realizado su contenido, se extinguen: el acto administrativo, sea singular o general su

círculo de destinatarios, se agota o se consume en su cumplimiento, es decir, solo es

aplicable a un supuesto de hecho (en el ejemplo ya citado de una convocatoria de

oposiciones: en este caso, la celebración de la oposición y la práctica de las pruebas

determina su pérdida de eficacia). En cambio, el Reglamento no se consume con su

cumplimiento singular; bien al contrario, se afirma, se consolida, se mantiene y es

aplicable a una pluralidad indeterminada de supuestos de hecho en el futuro (es

susceptible de una pluralidad indefinida de cumplimientos). Su vigencia se mantiene y refuerza por sus sucesivos cumplimientos (repetibilidad de su aplicación).

En definitiva, esta doctrina ordinamentalista no es más que una versión de la tesis del carácter abstracto del objeto del mandato jurídico y de su repetibilidad. En definitiva, una versión de la doctrina que atiende a la generalidad o abstracción en su sentido objetivo: lo que identifica a los reglamentos no es, por tanto, el círculo de sus

25

destinatarios, ni el número de estos, sino la conducta, la acción, el comportamiento, el supuesto de hecho al que el mandato se refiere (por ejemplo, la prohibición de realizar vertidos tóxicos a los cauces públicos)²⁷

En definitiva, los actos tienen como objeto acciones singulares o irrepetibles ²⁸

(por ejemplo, la orden de destrucción de una concreta partida de alimentos en mal

estado); los reglamentos, por el contrario, acciones definidas objetivamente y, por ello, ²⁹

susceptibles de producirse –su realización concreta- en un número indefinido de

ocasiones, cuantas veces se dé en la realidad un estado de cosas coincidente con la

descripción abstracta que el mandato contiene.

La distinción Reglamentos-actos administrativos no es una distinción baladí: no

solo porque el régimen jurídico aplicado a reglamentos y actos es bien distinto, sino

también porque así como el poder de dictar actos administrativos es una cualidad

general de todo órgano de la Administración, su modo normal de expresarse, la potestad

reglamentaria no corresponde mas que a aquellos órganos que la tienen atribuida por el

Ordenamiento Jurídico. Sólo podrá ser válido aquel reglamento que sea dictado por

órgano competente.

CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

La extrema variedad de la actuación de las Administraciones públicas hace que

los actos administrativos revistan modalidades muy distintas y sean susceptibles, por

tanto, de múltiples clasificaciones. Aquí nos detendremos en las más relevantes.

Aunque figura en el texto manuscrito que el supuesto de hecho al que el mandato se ²⁷ refiere es el de realizar vertidos tóxicos a los cauces públicos, creo que se entiende mejor si se plantea como prohibición

Tienen como objeto uno o varios supuestos de hecho. ²⁸

Los reglamentos, por el contrario, una categoría abstracta de supuestos de hecho (por ²⁹ ejemplo, robar).

26

Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita

1. Clasificaciones por razón de los sujetos

Por razón de los sujetos que intervienen o participan en los actos administrativos, éstos pueden clasificarse de tres formas:

a) en primer término, en *actos simples* y *actos complejos*, en función del número de órganos que participan en su emisión. Los actos simples, que emanan de un solo órgano constituyen la norma general en nuestro Ordenamiento (por ejemplo, la orden de un Alcalde determinando el cierre de un establecimiento); son excepción, pues, los actos complejos, que emanan de dos o más órganos en ejercicio de competencias compartidas (por ejemplo, las órdenes ministeriales conjuntas, aprobadas simultáneamente por varios ministerios).

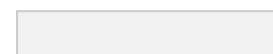
b) en función de sus destinatarios suele utilizarse la distinción entre *actos administrativos singulares* (o actos administrativos a secas) y *actos administrativos generales*. Esta distinción – ya lo hemos visto- se apoya en el dato de la determinación o indeterminación de los sujetos destinatarios del acto: los *actos singulares* tienen por destinatarios específicos a una o varias personas, identificadas nominativamente (esto es, por su nombre y apellido) ; los *actos generales*, por el contrario, tienen por destinatarios “a una pluralidad indeterminada de personas”

[artículo 45.1 a) de la LPAC], como sucede con una convocatoria de oposiciones, una licitación pública de un contrato o una información pública.

c) por fin, en función del número de voluntades necesarias para la perfección del acto se hallan los *actos unilaterales* y los *actos unilaterales necesitados de la colaboración del particular*. Los primeros emanan de la exclusiva voluntad de la Administración que los dicta (por ejemplo, una sanción), en tanto que los segundos precisan para su perfección o plena eficacia de la voluntad del sujeto al que se dirigen (por ejemplo, el nombramiento de un funcionario – que requiere de la “toma de posesión” por parte de dicho funcionario- o una concesión demanial (que requiere que el peticionario de la concesión que sale elegido en el procedimiento competitivo manifieste su conformidad con el “pliego de condiciones” que rige la concesión y que

También los indicados por su pertenencia a un colectivo delimitado objetiva e inequívocamente (por ejemplo, todos los propietarios de una urbanización.

27



Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita

fija la Administración) . Estos últimos no deben confundirse con los contratos administrativos que poseen una naturaleza diversa.³¹

2. Clasificaciones por razón del contenido

1) La primera clasificación en función del contenido diferencia los *actos decisorios* de los *actos no decisorios*; esta clasificación pretende resaltar la diferencia entre el típico acto administrativo que contiene una declaración de voluntad, mediante la cual se constituye, modifica o extingue una situación jurídica (por ejemplo, una autorización), de otra modalidad de actos –los no decisorios- que no recogen declaraciones de voluntad, sino declaraciones de conocimiento, de juicio o valoración y

de deseo o propuesta.

2) Mayor relevancia posee la clasificación entre *actos favorables* y *actos*

desfavorables o de gravamen. *Actos favorables o declarativos de derechos* son aquellos

que amplían el patrimonio jurídico del administrado, aquellos que suponen un efecto

favorable o positivo para su destinatario (por ejemplo, el otorgamiento de una beca) y

actos de gravamen o restrictivos de derechos son aquellos que reducen el patrimonio

jurídico del administrado (por ejemplo una sanción de tráfico).

Esta última distinción entre actos declarativos y restrictivos de derechos

es importante porque es distinto el régimen de revocación de unos y otros. En síntesis,

los actos favorables sólo pueden ser revocados por la propia Administración mediante el

procedimiento de revisión de oficio regulado en el artículo 106 de la LPAC en el caso

de que se hallen afectados de nulidad de pleno derecho; en otro caso, su revocación sólo

puede efectuarse mediante su impugnación ante la jurisdicción contencioso

administrativa (artículo 107 de la LPAC); en cambio la revocación de los actos de

gravamen es libre (artículo 109 de la LPAC).

Han de mencionarse, además, los *actos de doble efecto o mixtos*,

caracterizados porque mientras para uno o varios particulares son limitadores de

Piénsese en la concesión de aprovechamiento de agua otorgada a una empresa privada ³¹ que resulta elegida en el procedimiento competitivo por ofrecer las mejores condiciones para la prestación del servicio de abastecimiento de agua a una población. Esa empresa habrá de manifestar su conformidad con el ”pliego de condiciones” que rige dicha concesión.

28



Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita





derechos, para otro u otros suponen una ampliación de su esfera jurídica; así sucede, por ejemplo, con aquellas expropiaciones en las que el beneficiario de la expropiación y el expropiado son dos particulares. Es de ampliación de su esfera jurídica para el

beneficiario y de limitación para el expropiado.³²

3. Las clasificaciones procesales

- *Actos definitivos y de trámite*: Esta clasificación posee significado en el marco de la teoría del procedimiento administrativo. Son *actos definitivos* aquéllos que ponen fin al procedimiento. Son *actos de trámite* todos los demás, de carácter instrumental, que integran el procedimiento, bien iniciándolo (por ejemplo, el acuerdo de iniciación de oficio) bien formando parte de su instrucción (por ejemplo, un informe, la apertura del período de prueba o el de vista y audiencia) y siempre previos a la resolución.

El acto definitivo o resolutorio es un acto que decide el fondo del asunto y que pone fin al procedimiento administrativo; así se desprende de los artículos 84 y 88 de la LPAC. Por decidir el fondo del asunto la resolución contiene siempre una declaración de voluntad. Los actos de trámite pueden contener también una declaración de voluntad: por ejemplo un acto por el que se deniega una prueba, o que admita que un sujeto tiene la consideración de interesado en el procedimiento. Sin embargo, normalmente los actos de trámite contienen declaraciones de juicio (informes), o de deseo (propuestas), o de conocimiento (constataciones, certificaciones, etc).

Esta distinción es capital, por cuanto:

En tercer lugar, también por razón de su contenido se utilizan (con ³² menor frecuencia) otras clasificaciones duales, como la que diferencia los **actos constitutivos** (que crean una situación jurídica activa *ex novo* –por ejemplo, el otorgamiento de una concesión–) de los **actos declarativos**, que enuncian una situación jurídica activa preexistente, dotándola de eficacia (por ejemplo, el reconocimiento de un trienio a un funcionario); o como la que distingue los **actos personales** (*intuitu personae*), referidos a la situación jurídica de una persona (por ejemplo, la jubilación de un funcionario) de los **actos reales**, referidos a una cosa con independencia de su titular (por ejemplo, la licencia de edificación de una parcela, o la inspección de una instalación industrial).

29

- los recursos administrativos y contencioso-administrativos sólo pueden interponerse, en principio, contra los actos definitivos; sólo éstos pueden ser objeto independiente de impugnación en vía de recurso administrativo o contencioso administrativo.

- los actos de trámite no son susceptibles, por regla general, de recurso autónomo, esto es, de un recurso que se dirija directa y exclusivamente contra los mismos; dicho de otro modo, no son susceptibles de ser recurridos separadamente.

La regularidad de los actos de trámite puede ser cuestionada en el seno/con motivo de la

impugnación del acto definitivo que pone fin al procedimiento al que aquellos

pertenecen.

- los actos de trámite pueden ser, de modo excepcional, objeto de

impugnación independiente cuando posean los efectos o características que señalan los

artículos 112.1 de la LPAC y 25.1 de la LJCA, esto es:

- cuando deciden directa o indirectamente el fondo del

asunto;

- cuando determinan la imposibilidad de continuar el

procedimiento. Así, por ejemplo, en el ámbito urbanístico, el acto o acuerdo municipal

por virtud del cual se deniega la aprobación inicial o provisional de un Plan de

urbanismo o de un Plan o proyecto de iniciativa particular; la jurisprudencia

repetidamente ha declarado que esa denegación constituye un acto de trámite que hace

imposible la continuación del procedimiento y permite su impugnación separada o

independiente en defensa del particular –SSTS, entre otras de 28 de febrero de 1985, Ar.

1241 y de 18 de mayo de 1982, Ar. 3983 -; ³³

- produzcan indefensión o perjuicio irreparable a los

derechos o intereses legítimos (por ejemplo, la negativa a conceder el trámite de vista y

audiencia).

La primera de las dos sentencias citadas permite la impugnación separada o ³³ independiente de la denegación por entender que dicha denegación “pone fin al procedimiento, haciendo imposible su continuación”; la segunda, en el mismo sentido, considera impugnabile separadamente la denegación “por la sencilla razón de que en tal supuesto es un acto de trámite que pone término a la vía administrativa”.

Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita

- con todo, se insiste, el hecho de que sólo en estos casos

los actos de trámite sean susceptibles de impugnación independiente o separada no quiere decir que en los demás casos sean inmunes a todo control. Lo que quiere decirse es que, en virtud del *principio de concentración procedimental*, habrá que esperar a que se produzca la resolución final del procedimiento para, a través de su impugnación [esto es, en el marco del recurso que se interponga contra el acto definitivo que ponga fin al procedimiento] plantear las eventuales discrepancias del recurrente sobre el modo en

que el procedimiento se ha tramitado, sobre la legalidad de todos y cada uno de los

actos de trámite (artículo 112.1.2º párrafo de la LPAC).³⁴

Actos que ponen o no fin a la vía administrativa o que causan o no estado o que

agotan o no la vía administrativa

Esta distinción es importante porque el acceso a la vía jurisdiccional está abierto

tan sólo a los actos que han agotado la vía administrativa (es decir que ponen fin a la vía

administrativa) (artículo 25 de la LJCA)

Los actos administrativos que no causan estado son aquellos que no expresan de

manera definitiva la voluntad de la organización administrativa en que se producen,

porque contra los mismos puede y debe interponerse un recurso ante el superior

jerárquico del órgano que los dictó, antes de acudir a la jurisdicción contencioso

administrativa. Así, el artículo 25 de la LJ establece que “el recurso contencioso

administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con

los actos expresos y presuntos de la Administración pública *que pongan fin a la vía*

administrativa...”.

De conformidad con al artículo 114.1 de la LPAC, ponen fin a la vía

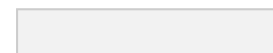
administrativa o causan estado, para todas las Administraciones públicas, los siguientes

actos:

- las resoluciones de los recursos de alzada.

Esta fiscalización de los actos de trámites con motivo del recurso que se interponga ³⁴ contra el acto definitivo que ponga fin al procedimiento se hará “como si se tratara de una irregularidad de dicho acto definitivo”.

31



Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita

- las resoluciones de los procedimientos de impugnación a que se refiere

el artículo 112. 2 de la LPAC³⁵

- 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.

A esta lista mencionada por el artículo 114.1 podrían añadirse los actos dictados

por delegación de un órgano cuyos actos agotan la vía administrativa, pues, según se

desprende del artículo 9.4 de la LRJSP y ya hemos visto anteriormente, “las

resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta

circunstancia y se considerará dictadas por el órgano delegante”.

Además de los supuestos previstos en este precepto (artículo 114.1 de la LPAC)

que se aplica a todas las Administraciones Públicas, en el ámbito estatal habrá que

añadir los supuestos específicos que se aplican a esta concreta Administración Pública.

Son los que recoge el artículo 114.2 y se trata de los siguientes:

- Los actos administrativos de los miembros y órganos del Gobierno.

- Los emanados de los Ministros y los Secretarios de Estado en el

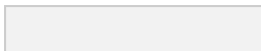
ejercicio de las competencias que tienen atribuidas los órganos de los que son titulares.

- Los emanados de los órganos directivos con nivel de Director general o

superior (Subsecretario o Secretario General), en relación con las competencias que tengan atribuidas en materia de personal.

Este precepto prevé la posibilidad, siempre que la Ley lo permita, de que se sustituya³⁵ el recurso de alzada por un procedimiento de impugnación o de reclamación distinto en supuestos o ámbitos sectoriales determinados y cuando la especificidad de la materia lo justifique.

32



Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita





En el ámbito de la Administración Local, causan estado los actos a que se refiere
el artículo 52 de la LBRL:

1. Contra los actos y acuerdos de las Entidades locales que pongan fin a

la vía administrativa, los interesados podrán ejercer las acciones que procedan ante la

jurisdicción competente, pudiendo no obstante interponer con carácter previo y

potestativo recurso de reposición.

2. Ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de los siguientes

órganos y autoridades:

a) Las del Pleno, los Alcaldes o Presidentes y las Juntas de

Gobierno, salvo en los casos excepcionales en que una ley sectorial requiera la

aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la comunidad autónoma, o

cuando proceda recurso ante éstas en los supuestos del artículo 27.2.

b) Las de autoridades y órganos inferiores en los casos que

resuelvan por delegación del Alcalde, del Presidente o de otro órgano cuyas

resoluciones pongan fin a la vía administrativa.

c) Las de cualquier otra autoridad u órgano cuando así lo

establezca una disposición legal.”

En el ámbito de las Comunidades Autónomas, hay que estar a lo que dispongan

sus normas de organización, que siguen criterios análogos a los expuestos para la

Administración General del Estado. Así, por ejemplo, el artículo 53 Ley 1/1983, de 13

de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, indica que:

1. Ponen fin a la vía administrativa, salvo lo que pueda establecer una

Ley especial, de acuerdo con lo dispuesto en las letras *c)* y *d)* del artículo 109 de la Ley

de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

Administrativo Común, las resoluciones siguientes:

a) Las del Presidente.

b) Las del Gobierno y sus Comisiones Delegadas.

c) Las de los Consejeros.

d) Las de las autoridades inferiores, en los casos que resuelvan

por delegación de un Órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa.

33

e) Las de cualquier autoridad cuando así lo establezca una
disposición legal o reglamentaria.

Contra los actos que agotan la vía administrativa o que causan estado cabe optar

libremente entre impugnarlos en sede administrativa, mediante la interposición del

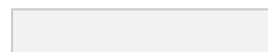
recurso potestativo de reposición ante el mismo órgano que los dictó, o acudir

directamente a la vía contencioso-administrativa. En cambio, cuando se trata de un acto

administrativo que no agota la vía administrativa, antes de impugnarlo

jurisdiccionalmente ha de interponerse con carácter previo el recurso de alzada ante el

superior jerárquico del órgano que lo dictó (artículos 121 y siguientes de la LPAC).



Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita

SILENCIO ADMINISTRATIVO

1. DEBER LEGAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE RESOLVER Y NOTIFICAR EN PLAZO

Sobre la Administración que instruye un procedimiento pesa el deber legal de

resolverlo en plazo . El artículo 42.1 de la LAP (ley 30/92, de 26 de noviembre,³⁶

predecesora de la vigente LPAC) generalizó este deber legal, ordenando a la

Administración a dictar resolución expresa “en todos los procedimientos, y a notificarla

cualquiera que sea su forma de iniciación”, bien a solicitud de persona interesada o de

oficio. Así pues, se generaliza el deber de resolver en todo tipo de procedimiento. Hoy

esa exigencia de resolución expresa en todos los procedimientos se encuentra recogida

en el artículo 21.1 de la LPAC.

El deber legal de resolver que pesa sobre la Administración le obliga a decidir

sobre el fondo del asunto, esto es, sobre las pretensiones formuladas en el

procedimiento o, como dice el artículo 88.1 de la LPAC, “[la resolución que ponga fin

al procedimiento] decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas

otras derivadas del mismo”. Y para reforzar este deber, la LPAC (artículo 88.5)

establece que la Administración no puede “en ningún caso (...) abstenerse de resolver

so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al

caso” (es la prohibición del *non liquet*, ya presente para los jueces y tribunales en el

artículo 1.7 del Código Civil) . La obligación de resolver en plazo comprende ³⁷

asimismo la de notificar dentro de dicho plazo, notificación que se realiza con la

matización que establece el artículo 40.4 de la LPAC: “A los solos efectos de entender

cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los

Este deber legal es una de las principales garantías administrativas del procedimiento ³⁶ y entronca con la cláusula del Estado de Derecho –artículo 1.1 de la CE- así como con los valores derivados del mismo -SSTC 188/2003, 220/2003-.

En Derecho se utiliza la expresión “**non liquet**” (literalmente, «no está claro» en ³⁷ latín) cuando un órgano jurisdiccional no puede responder a la cuestión controvertida por no encontrar solución para el caso, o bien por no haber norma directamente aplicable.

35

Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita

procedimientos, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado”.

Una primera pregunta que debemos de plantearnos es cual ha de ser el plazo de que dispone la Administración para dictar y notificar la resolución que pone fin al procedimiento. Sobre esta cuestión se ha de comenzar afirmando que es inviable fijar un plazo único para la resolución de todos los procedimientos. Así sucede porque junto a

procedimientos muy simples, en que la Administración actúa de un modo totalmente

reglado (por ejemplo, *el caso del reconocimiento de un trienio* solicitado por un

funcionario), existen procedimientos muy complejos, en los que están implicados muy

diversos intereses particulares, así como colectivos y públicos (por ejemplo, el

procedimiento *para la elaboración de un plan urbanístico*). Por esta razón, , la LPAC

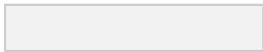
(artículo 21.2) no fija un plazo común a todo tipo de procedimientos, sino que se remite a la normativa aplicable a cada procedimiento. Así pues, el plazo máximo en el que deberá de notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.

Curiosamente, la Ley 30/1992, predecesora de la vigente LPAC, no impuso, en su redacción originaria, límite alguno a las normas reguladoras de los procedimientos administrativos para fijar el plazo de duración de los mismos, esto es, para fijar el plazo máximo para resolver. Ello permitió que por simple vía reglamentaria (cuando los procedimientos venían regulados en reglamentos) se fijaran plazos en ocasiones injustificadamente dilatados. Para corregir esta situación, la Ley 4/1999, de modificación de dicha ley 30/1992, introduce en su artículo 42.2 una limitación, estableciendo que el plazo de resolución “no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea”. La Ley 30/1992 pasa a establecer, con esta modificación, una reserva de Ley para fijar plazos superiores a los seis meses.

La regulación del silencio administrativo de la LPAC mantiene esas mismas reglas sobre el plazo en el que debe dictarse y notificarse la resolución que pone fin al

procedimiento (artículo 21.2 y 21,3 de la LPAC). Todo ello puede resumirse, así pues, del siguiente modo:

36



Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita





1) El plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución

que pone fin al procedimiento es el que fije en cada caso la norma que regule

específicamente el procedimiento, de acuerdo con el grado de complejidad del mismo;

este plazo, sin embargo, no podrá ser superior a seis meses, salvo disposición en contrario de una norma con rango de Ley o norma comunitaria europea.

2) Para el caso de que ninguna norma establezca respecto de un procedimiento el plazo máximo, este será de tres meses (un plazo, pues, que opera con carácter supletorio en el caso de que el citado procedimiento carezca de dicha regulación).

3. Un aspecto importante es que, dentro del plazo legal ha de acaecer no sólo la emisión de la resolución, sino también su notificación al interesado; sin embargo, en previsión de que la notificación no pueda realizarse en todo su contenido, el artículo 40.4 de la LPAC establece que, a estos efectos, se entenderá cumplida la obligación de notificar en plazo cuando la misma recoja el texto íntegro de la resolución y se haya intentado, y tal intento de notificación quede debidamente acreditado.

El cómputo de los plazos indicados difiere según el procedimiento se inicie de oficio o a solicitud del interesado. Si el procedimiento se inicia de oficio, el cómputo se hará desde la fecha del acuerdo de iniciación del procedimiento. En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para la tramitación del procedimiento (artículo 21.3 de la

Por fin, el cómputo del plazo máximo de resolución puede suspenderse cuando

concurran las circunstancias previstas en el artículo 22 de la LPAC.

Cuando se trata de la resolución de recursos administrativos, los plazos para
ó

ó

En los iniciados a solicitud del interesado, la solicitud se puede presentar en el³⁸

registro de un í rgano competente para Administraci

ó resolver n distinta- (art

rgano administrativo ó

distinto del el procedimiento -e ó

í incluso de una culo 6.2 de la

LPAC). Siendo as , si se tomara como n la de la presentaci n de la

í fecha de iniciaci

solicitud, los plazos legales para evitar esta disfuncionalidad, la LPAC

resolver podr establece que la iniciaci

ó n del procedimiento

an quedar muy reducidos. Para

se computa “desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro

ó ó ó

electrónico de la Administraci n u Organismo competente para su tramitaci n”.

37

resolver varían, pero se mueven dentro del cuadro de plazos descrito. Así, el plazo para resolver el recurso de alzada es de tres meses. Así se desprende del artículo 122.2 de la LPAC cuando señala que “el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses”. Y se añade: “Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso, salvo en el supuesto previsto en el artículo 24.1, tercer párrafo”. Detrás de esta excepción o salvedad citada al silencio negativo está el

reiterado incumplimiento por la Administración de su obligación de resolver

expresamente y notificar dentro de plazo. Por eso, la LPAC prevé en el citado precepto

que para el caso de que se hubiera formulado una solicitud por un interesado y por falta

de resolución y notificación en plazo se produjese una desestimación por silencio y el

recurso de alzada tampoco fuere resuelto expresamente y notificado dentro del plazo

establecido para ello, se entendería estimado el recurso (y estimada la solicitud), ,

siempre que no se trate de ninguna de las materias enumeradas en el párrafo anterior de

dicho apartado 1 del artículo 24 de la LPAC.

Por lo que se refiere al recurso de reposición, el plazo máximo para dictar y

notificar la resolución del recurso es de un mes, transcurrido el cual se entiende

desestimado por silencio (artículo 124.2 de la LPAC; también de la LPAC, véase el

artículo 24.1, párrafo 3º de la LPAC que dispone, con carácter general, que “*el sentido*

del silencio también será desestimatorio en los procedimientos de impugnación de actos

Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita

y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados”.³⁹

2. RASGOS CARACTERÍSTICOS Y DISTINCIÓN ENTRE SILENCIO NEGATIVO Y POSITIVO

“En los casos de inactividad formal de la Administración, esto es, cuando vence

el plazo máximo para resolver y notificar un procedimiento sin que la Administración

cumpla su deber legal de resolver y notificar, el ordenamiento reacciona de dos formas:

- Si se trata de procedimientos iniciados de oficio por la Administración,

en que ésta ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles

de producir efectos desfavorables o de gravamen a los ciudadanos, la Ley prevé la

caducidad por inactividad de la Administración, cuyo único efecto directo consiste en

dar por terminado el procedimiento [artículo 25.1.b) de la LPAC], como garantía de

seguridad para los afectados.

- Si se trata, por el contrario, de procedimientos iniciados a solicitud del

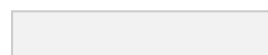
interesado y, en concreto, de aquellos supuestos en los que la Administración debe

autorizar o denegar el ejercicio de una actividad que se pretende realizar o debe resolver

Dada la variedad de plazos que pueden existir, según se trate de unos u otros ³⁹

procedimientos (por ejemplo, plazos superiores a seis meses son los previstos para los procedimientos administrativos relacionados en el anexo I de la disposición adicional 29ª de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que se mueven entre los nueve y los doce meses) y la inseguridad que ello puede provocar entre los interesados, el artículo 21.4, párrafo 1º de la LPAC establece que las Administraciones Públicas deberán publicar y mantener actualizadas en el portal web, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos administrativos de su competencia, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos y de los efectos que produzca el silencio administrativo. El párrafo 2º del mismo precepto añade que también deberá informarse a los interesados en el procedimiento concreto de que se trate del plazo máximo establecido para su resolución y notificación del acto que corresponda, así como de los efectos que en tal caso pueda producir el silencio administrativo. Dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación del procedimiento de oficio, o alternativamente, en la comunicación que se les dirigirá al efecto, 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

39



Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita

una solicitud de otra índole (petición, reclamación, recurso, reconocimiento de un derecho frente a la Administración, etc.) así como en los procedimientos iniciados de oficio por la Administración de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables para los interesados que hubieran comparecido en el mismo (como los supuestos de convocatoria de subvenciones, de licitación de contratos administrativos, etc.), lo que sucede es bien distinto. En tal caso, el legislador considera que no es suficiente con dar

por concluido el procedimiento –mediante la técnica de la caducidad-, sino que es

preciso articular una técnica que permita ofrecer una respuesta al fondo del asunto, esto

es, a las pretensiones formuladas por los interesados en el procedimiento. Pues bien,

esta técnica es el “silencio administrativo”, en virtud del cual al simple hecho jurídico

que surge cuando vence el plazo máximo para resolver y notificar un procedimiento sin

que la Administración cumpla con ese deber legal, la Ley asigna un significado en orden

a la cuestión de fondo, consistente en la concesión o denegación de lo solicitado o

pretendido por los interesados.

La redacción de los artículos 24 y 25 de la LPAC supone una distinción entre el

silencio negativo y el positivo del carácter siguiente:

- el **silencio negativo** no produce un verdadero acto administrativo, sino

que aparece como una *mera ficción* de efectos exclusivamente impugnatorios, dirigida a

facilitar el acceso de los interesados a la vía del recurso, que es el cauce necesario para

tratar de conseguir lo pretendido. Así se desprende del artículo 24.2 de la LPAC, a tenor

del cual “la desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir

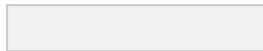
a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso

administrativo que resulte procedente”.

La excepcionalidad con la que, al menos en teoría, se configura el

silencio negativo es la resultante de la exigencia de que habrá de establecerse por norma con rango de ley o estar previsto en una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España y que, además, cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga ese carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en “razones imperiosas de interés general”

40



Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita





(artículo 24.1, párrafo 1 *in fine*, de la LPAC). Por tanto, para que pueda establecerse una
excepción a la regla general del silencio positivo en vía de petición, es preciso esa
previsión en normas de Derecho europeo o internacional o, como es habitual, en una

norma con rango de ley. Si el procedimiento tiene por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, es asimismo necesario que la ley que disponga el carácter desestimatorio se funde en la concurrencia de “razones imperiosas de interés general”. Es necesario que la propia Ley explicita las “razones imperiosas de interés general” determinantes del silencio negativo en esos procedimientos que tuvieran por objeto *el acceso a actividades o a su ejercicio* [no así en cualesquiera otros procedimientos tal como se deduce de la STC 155/2016, de 22 de septiembre (f.j. 5)].

- por el contrario, el **silencio positivo** se considera como un auténtico acto administrativo, aunque presunto, equivalente a todos los efectos a una resolución expresa de sentido estimatorio. Esta configuración es introducida por una rectificación de la Ley 13 de enero de 1999 (ley 4/99) sobre el texto originario de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, predecesora de la vigente LPAC . Modificación que lo que pretendía, al ⁴⁰ establecer esa diferente caracterización del silencio negativo y positivo, era sostener la primacía del efecto estimatorio de la falta de resolución en plazo. En esta línea, el artículo 24.2 de la LPAC indica que “ la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento”.

La regla del silencio positivo se vincula normalmente a la iniciación del procedimiento a instancia de parte (esto es, mediando solicitud del interesado),

produciéndose una vez transcurrido el plazo máximo para resolver sin haberlo hecho.

Una consecuencia importante del carácter estimatorio del silencio positivo es que la

resolución expresa tardía (la dictada por el órgano administrativo competente una vez

producido el silencio) sólo es admisible si coincide con el sentido estimatorio que produce el silencio [el artículo 24.3.a) de la LPAC dice, en este sentido, que ha de ser “confirmatoria del mismo”]. Si la resolución expresa tardía fuera desestimatoria se

f ó f ó á á ó

n como ⁴⁰

La Ley 30/1992 esta con n tradicional (su
trastoc iguraci consideraci
simple n legal) del negativo, asign ndole el car
icci silencio ó cter de acto
f todo caso, la Ley 4/1999 retornó
administrativo presunto. En a su anterior
con é é como simple t de instar
iguraci n, que tambi n prevalece hoy, cnica a efectos

í
la v a de recurso.

41

estaría dando una revocación ilegal del acto presunto estimatorio, al no seguirse el cauce establecido en los artículos 106 y 107 de la LPAC. Así lo ha confirmado la jurisprudencia de manera reiterada (por todas, véase la STS de 27 de abril de 2007, que rechazó la posibilidad de resoluciones expresas tardías en sentido denegatorio cuando el silencio positivo ya se haya producido). Esta resolución tardía o posterior expresa desestimatoria estaría incurriendo en un vicio de nulidad de pleno derecho, por tratarse de un “[acto] dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido” [artículo 47.1.e) de la LPAC].

Es distinto lo que sucede en el caso del silencio negativo. En tal caso, la

Administración no está vinculada al silencio negativo [artículo 24.3.b) de la LPAC] y

ello porque la desestimación por silencio de una petición no se puede considerar que sea

un acto, sino una mera ficción legal para permitir el acceso del interesado a los recursos.

Por ello, la resolución expresa tardía o posterior al vencimiento del plazo se puede

adoptar por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

Los actos administrativos producidos por silencio se pueden hacer valer ante la

Administración y ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los

mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe

dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya expedido (artículo

24.4 de la LPAC). Su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba

admitido en Derecho, incluido el “certificado acreditativo” del silencio producido. Este

certificado se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de

quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento.

El hecho de que se puedan adquirir por silencio positivo facultades o derechos

cuya pretensión de reconocimiento motiva la solicitud y la incoación del procedimiento,

no significa que esa adquisición no pueda ser nula de pleno derecho. A este respecto,

debe recordarse lo dispuesto por el artículo 47.1 f) de la LPAC a tenor del cual “son

nulos de pleno derecho 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”.

42



Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita

3. LA REGLA DEL SILENCIO POSITIVO Y EXCEPCIONES A LA MISMA

La realidad es que el silencio administrativo es determinación, sin más, del legislador, que fundamentalmente por razones prácticas (las de abrir las puertas a las vías de recurso) y atendiendo a los diversos intereses en juego, decide en qué casos el silencio de la Administración ante lo solicitado equivale a una denegación y en qué otros se equipara a una resolución presunta estimatoria.

Tanto la LJCA de 1956 y la LPA de 1958 establecieron, como regla, el silencio

negativo. Fue la Ley 30/92, de 26 de noviembre la que introdujo importantes

modificaciones en aquella regulación del silencio, estableciendo formalmente la regla

del silencio positivo, con algunas excepciones, como sucede en la actual LPAC

39/2015. No obstante, como veremos un poco más abajo, esta regla del silencio positivo

pudo ser enervada por simples normas reglamentarias, lo que hizo que la proclamación

legal del silencio positivo se llegara a calificar por algunos como “pura falacia”.

A fin de reforzar el silencio positivo como regla general, las leyes de

transposición de la Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE, del Parlamento

Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el

mercado interior), recogen una nueva redacción del artículo 43.1, primer párrafo de la

Ley 30/92, de 26 de noviembre (predecesora de la vigente Ley 39/2015) que se

reproduce, con alguna modificación de detalle, en el artículo 24.1. primer párrafo de la

vigente Ley 39/2015. En concreto, la Ley de transposición 25/2009, de 22 de diciembre

(denominada coloquialmente Ley “ómnibus”), es la que da una nueva redacción a dicho

artículo 43.1, primer párrafo, que reproduce, con alguna modificación de detalle, como

acabo de decir, el artículo 24.1, primer párrafo de la LPAC. El artículo 43.1 de la Ley

30/1992, de 26 de noviembre, se manifiesta en estos términos: “1. En los

procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la

Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud *para entenderla estimada por silencio administrativo*, excepto en los supuestos en los que una norma con rango

43

Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita

de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario”.

Este reforzamiento del silencio positivo como regla general se desprende, asimismo, de la otra Ley de transposición de la Directiva de Servicios, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, llamada coloquialmente Ley “paraguas”. Refiriéndose a los

procedimientos para la obtención de las autorizaciones a que se refiere dicha Ley

(autorizaciones para el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio), el artículo 6

de la misma indica que deberán “*garantizar la aplicación general del silencio*

administrativo positivo y que los *supuestos de silencio administrativo negativo*

constituyan excepciones previstas en una norma con rango de ley justificada por razones

imperiosas de interés general”.

En consecuencia, la regla pasó a ser formalmente el silencio positivo y la

excepción el silencio negativo. Excepcionalidad que mantiene el artículo 24.1 de la LPA

al exigir que los supuestos que se pretendan configurar como silencio negativo habrán

de ser previstos por “norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión

Europea o de Derecho internacional aplicable en España”. Además, cuando el

procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o a su ejercicio, la ley que

disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de

“razones imperiosas de interés general”.⁴¹

Recapitulando las ideas ya expuestas más arriba, la excepcionalidad con la que,

al menos en teoría, se configura el silencio negativo es la resultante de la exigencia de

que habrá de establecerse por norma con rango de ley o estar previsto en una norma de

Derecho de la Unión Europea. Además, según el artículo 24.1, párrafo 1º, *in fine* de la

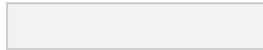
LPAC, cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o a su

ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en

la concurrencia de “razones imperiosas de interés general“. Por tanto, para que pueda

No obstante, a pesar de que los supuestos de silencio negativo son los que deben ser ⁴¹ previstos por Ley –considerándose, en otro caso, que el silencio es positivo-, no faltan otras normas con rango de ley que han procedido a establecer supuestos de silencio positivo: así, por ejemplo, Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio (en su artículo 26, que remite a los procedimientos referidos en su anexo); no obstante, en la disposición adicional 4ª se establecen otros supuestos de silencio negativo.

44



Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita





establecerse una excepción a la regla general del silencio positivo en vía de petición, es
preciso que medie una norma con rango y valor de ley e, incluso que en el caso de que
el procedimiento tenga el objeto mencionado, concurren las denominadas “razones

imperiosas de interés general”

Esta exigencia de requerir la mediación de una norma con rango de ley ya fue

prevista por la LAP de 1992, si bien la disposición transitoria 1ª.3 de la posterior Ley de

reforma 4/1999 puntualizó que “hasta que se lleven a efecto las previsiones del apartado

2 de la disposición adicional primera [de dicha Ley]” (referida a la adaptación de las

normas reguladoras de los procedimientos -muchas de ellas reglamentarias- al nuevo

sentido del silencio -que hacía necesaria una norma con rango de Ley para ser negativo

o desestimatorio-), conservará validez el sentido del silencio administrativo establecido

en las citadas normas”. De este modo, se mantuvo una situación en la que meras normas

reglamentarias fueron todo el fundamento de la excepción a la regla del silencio

positivo.

En cumplimiento del apartado 2 de la disposición adicional 1ª de la Ley 4/99 , ⁴²

la disposición adicional 29ª de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales,

administrativas y del orden social, relacionó en un anexo 2 los procedimientos en

diversas materias en los que el silencio es negativo. En concreto, en relación con el

ejercicio del derecho de gracia, en materia de sucesión y rehabilitación de títulos

nobiliarios, en materia de seguridad privada, en materia de armas y explosivos, en

materia penitenciaria, en relación con distintos tipos de ayudas, en materia de tráfico,

circulación de vehículos y seguridad vial, transportes, navegación aérea, medicamentos,

etc. A su vez, la Disposición adicional 4ª de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre,

dispuso el mantenimiento de las previsiones anteriores que contemplasen supuestos de

silencio negativo, pero siempre que tuvieran rango legal. Quedó claramente establecido, por consiguiente, que la excepción al silencio positivo necesariamente tenía que estar prevista en norma con rango de ley.

A tenor del cual “sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, el Gobierno ⁴² adaptará, en el plazo de dos años, las normas reguladoras de los procedimientos al sentido del silencio administrativo establecido en la presente Ley”

45

Otra cosa es que, con la formulación de la disposición adicional 4ª de la Ley 25/2009 se cumpliera estrictamente con la exigencia comunitaria de que las excepciones al silencio positivo se han de fundar en la concurrencia de “razones imperiosas de interés general”, tal como ahora ha venido a reiterar el artículo 24.1 de la LPAC, ya que el legislador español no hizo otra cosa que presumir *iuris et de iure* (esto es, sin admitir prueba en contrario) que concurrían esas razones por el mero hecho de que las excepciones al silencio positivo estuviesen previstas por una norma con rango de ley. ⁴³

Así pues, no basta con la intervención de la ley. Además, cuando se trate de procedimientos para el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio, es preciso que concurren “razones imperiosas de interés general”. La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, llamada coloquialmente Ley “ómnibus”, de transposición de la denominada Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior), esclarece lo que se

entiende por “razones imperiosas de interés general”, debiéndose considerar como tales, según se desprende de su artículo 3, aquellas que han sido “definidas e interpretadas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas” y que comprenden las siguientes: “el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

Esta Ley 25/2009 de, 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su ⁴³ adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio establecía lo siguiente: “ (...) se entenderá que concurren razones imperiosas de interés general en aquellos procedimientos que, habiendo sido regulados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley por normas con rango de ley o de Derecho comunitario, prevean efectos desestimatorios a la falta de notificación de la resolución expresa del procedimiento en el plazo previsto”.

Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita

Como se ve, los supuestos que habilitan para considerar que existe una razón imperiosa de interés general son de una gran amplitud, por lo que las restricciones a que el legislador prevea supuestos de silencio negativo pueden verse muy limitadas.

También regirá el silencio negativo en los supuestos que enumera el artículo

24.1, párrafos 2º y 3º de la LPAC. En concreto:

- cuando la solicitud se funde en el ejercicio del derecho de petición que

reconoce el artículo 29 de la CE;

- cuando de estimarse por silencio la solicitud, la estimación tuviera

como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al

dominio público (así, la instalación de una terraza que ocupa una parte de la acera –bien

de dominio público de uso público- contigua a una cafetería) o al servicio público, o

impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente (un supuesto

éste que ha sido añadido por la LPAC y que trae causa de la jurisprudencia comunitaria

que considera que no debe admitirse en ningún caso el silencio positivo en el caso de

solicitudes de autorizaciones para el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio

ambiente) y, asimismo, en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las

- cuando se trate procedimientos de revisión de oficio iniciados a

solicitud de los interesados y cuando se trate de procedimientos de impugnación de

actos y disposiciones si bien, en este último caso, se exceptiona el supuesto del recurso

de alzada contra la desestimación por silencio de una solicitud previa, pasando entonces

a ser positivo el silencio [desestimación por silencio de una solicitud previa+silencio

del recurso de alzada=estimación de la solicitud previa]. Respecto de este último

supuesto, la regla general de la transformación del doble silencio en silencio positivo

encuentra su límite en los casos en que el silencio se haya producido en alguno de los

asuntos o materias mencionados anteriormente en el párrafo 2º del artículo 24.1 de la

LPAC. Esta contra excepción, así pues, no debe regir en los casos de ejercicio del

derecho de petición o adquisición de facultades relativas al dominio público, al servicio

47

Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita

público o a actividades que puedan dañar el medio ambiente, y procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración.

El establecimiento por el artículo 24 de la LPAC de los supuestos en los que el

silencio administrativo se considera negativo, merece la consideración de normativa

básica estatal dictada al amparo del artículo 149.1.18ª CE (competencia exclusiva del

Estado para la regulación del “procedimiento administrativa común”) .⁴⁴

STC 191/2012, de 29 de octubre, (f.j. 5).

48



Descarga la app de Wuolah desde tu store favorita