

El procedimiento administrativo:
concepto, naturaleza y
caracterización.

El procedimiento administrativo
común y sus fases.

Los recursos administrativos.

La jurisdicción contencioso-
administrativa.

1. Procedimiento Administrativo

Desde el 2 de octubre de 2016, al año de su aprobación, entró en vigor la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, tras derogar a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; ese mismo día entró también en vigor la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ambas leyes han supuesto una notable modificación del ordenamiento jurídico español en dos planos distintos. Por un lado, en el seno de las relaciones ad intra entre las administraciones públicas, tanto en la vertiente interadministrativa como intradministrativa y, por otro lado, en el plano de las relaciones ad extra de las administraciones públicas con los ciudadanos.

1.1. Introducción

El Procedimiento Administrativo es tal y como lo señala el preámbulo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre *“el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración”*. La esfera jurídica de derechos de los ciudadanos frente a la actuación de las Administraciones Públicas se encuentra protegida a través de una serie de instrumentos tanto de carácter reactivo, entre los que se destaca el sistema de recursos administrativos o el control realizado por jueces y tribunales, como preventivo, a través del procedimiento administrativo, que es la expresión clara de que la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, como reza el Art. 103 de la Constitución.

Adicionalmente, tal y como lo describe García de Enterría, el procedimiento administrativo si bien constituye una garantía de los derechos de los administrados, no agota en ello su función, que es también, y muy principalmente, la de asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adopción de las medidas y decisiones necesarias por los órganos de la Administración, intérpretes de ese interés, y, al propio tiempo, parte del procedimiento y árbitro del mismo.

la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, supuso en su creación, una guía clave de la evolución del Derecho administrativo en el nuevo marco constitucional. Para ello, incorporó avances significativos en las relaciones de las Administraciones con los administrados mediante la mejora del funcionamiento de aquellas y, sobre todo, a través de una mayor garantía de los derechos de los ciudadanos frente a la potestad de autotutela de la Administración, cuyo elemento de cierre se encuentra en la revisión judicial de su actuación por ministerio del Art. 106 del texto fundamental.



Cada una de los actos en que se desarrolla el Procedimiento Administrativo, responde a unas reglas propias e incluso tiene un procedimiento específico distinto del procedimiento principal que en cada caso se considere, todos ellos tienen su propia causa o funcionalidad específica; los vicios en que pueden incurrir tienen una incidencia diferente en el acto final y, en determinados supuestos, pueden ser anulados independientemente de la resolución final.

1.2. Estructura

La Ley se estructura en 133 artículos, distribuidos en:

7 Títulos (Incluyendo el Título Preliminar)

5 Disposiciones Adicionales

5 Disposiciones Transitorias

1 Disposición Derogatoria

7 Disposiciones Finales

1.2.1. Contenido

Detallado por Títulos y Capítulos

TÍTULO PRELIMINAR: Disposiciones generales. (Arts. 1 al 2)

TÍTULO I: De los interesados en el procedimiento. (Arts. 3 al 12)

CAPÍTULO I: La capacidad de obrar y el concepto de interesado. (Arts. 3 al 8)

CAPÍTULO II: Identificación y firma de los interesados en el procedimiento administrativo. (Arts. 9 al 12)

TÍTULO II: De la actividad de las Administraciones Públicas. (Arts. 13 al 33)

CAPÍTULO I: Normas generales de actuación. (Arts. 13 al 28)

CAPÍTULO II: Términos y plazos. (Arts. 29 al 33)

TÍTULO III: De los actos administrativos. (Arts. 34 al 52)

CAPÍTULO I: Requisitos de los actos administrativos. (Arts. 34 al 36)

CAPÍTULO II: Eficacia de los actos (Arts. 37 al 46)

CAPÍTULO III: Nulidad y anulabilidad (Arts. 47 al 52)

TÍTULO IV: De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común. (Arts. 53 al 105)

CAPÍTULO I: Garantías del procedimiento. (Art. 53)

CAPÍTULO II: Iniciación del procedimiento. (Arts. 54 al 69)

Sección 1ª: Disposiciones Generales. (Arts. 54 al 57)

Sección 2ª: Iniciación del procedimiento de oficio por la administración. (Arts. 58 al 65)



Sección 3ª: Inicio del procedimiento a solicitud del interesado (Arts. 66 al 69)

CAPÍTULO III: Ordenación del procedimiento. (Arts. 70 al 74)

CAPÍTULO IV: Instrucción del procedimiento. (Arts. 75 al 83)

Sección 1ª: Disposiciones generales. (Arts. 75 al 76)

Sección 2ª: Prueba. (Arts. 77 al 78)

Sección 3ª: Informes. (Arts. 79 al 81)

Sección 4ª: Participación de los interesados. (Arts. 82 al 83)

CAPÍTULO V: Finalización del procedimiento. (Arts. 84 al 95)

Sección 1ª: Disposiciones generales. (Arts. 84 al 86)

Sección 2ª: Resolución. (Arts. 87 al 92)

Sección 3ª: Desistimiento y renuncia. (Arts. 93 al 94)

Sección 4ª: Caducidad. (Art. 95)

CAPÍTULO VI: De la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común. (Art. 96)

CAPÍTULO VII: Ejecución. (Arts. 97 al 105)

TÍTULO V: De la revisión de los actos en vía administrativa. (Arts. 106 al 126)

CAPÍTULO I: Revisión de oficio. (Arts. 106 al 111)

CAPÍTULO II: Recursos administrativos. (Arts. 112 al 126)

Sección 1ª: Principios generales. (Arts. 112 al 120)

Sección 2ª: Recurso de alzada. (Arts. 121 al 122)

Sección 3ª: Recurso potestativo de reposición (Arts. 123 al 124)

Sección 4ª: Recurso extraordinario de revisión (Arts. 125 al 126)

TÍTULO VI: De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones. (Arts. 127 al 133)

1.2.2. Régimen de las Administraciones Públicas

- **Principios de Actuación de las Administraciones Públicas**

El Art. 1.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre establece claramente los principios generales que regulan *“...los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.*

Por su parte el Art. 103.1 de la Constitución Española establece que:

“La Administración sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.



Así, se establece como fin servir con objetividad a los intereses generales, lo cual ha de efectuarse conforme a una serie de normas o ideas fundamentales que son los principios a los que queda sometida esa actuación (eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación) y con respeto a la norma básica de un Estado de Derecho (con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho).

Este mandato constitucional tiene un carácter básico y ha de entenderse de forma dinámica. Es básico en tanto que alcanza a todas las Administraciones públicas, y es dinámico puesto que se ha ido desarrollando y extendiendo por las diferentes normas que regulan la organización y el funcionamiento de las distintas Administraciones Públicas.

- **Principios de Intervención de las Administraciones Públicas para el Desarrollo de una Actividad**

En cuanto a éste tema haremos referencia a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que en su Art. 4 reglamenta los principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad estableciendo que, las AAPP que en el ejercicio de sus competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y adoptar la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se buscan, sin que por ningún motivo se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Entretanto, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.

De igual manera, el apartado 3 del Art. 75 de la Ley 39/2015 señala *“Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más conveniente para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales”*.

1.2.3. Responsabilidad de las Administraciones Públicas y del Personal a su Servicio

A partir de la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público se establece un sistema único en los casos de responsabilidad de las Administraciones Públicas, tanto en sus relaciones de derecho público como de derecho privado.

Así, el Art. 35 LRJSP 40/2015 indica que cuando las Administraciones Públicas actúen en relaciones de derecho privado, responderán directamente de los daños y perjuicios causados por el personal que se encuentre a su servicio, considerándose la actuación del mismo, actos propios de la Administración



bajo cuyo servicio se encuentre.

La responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según proceda. Es decir, se entiende aplicable no sólo cuando el demandado es la propia Administración, sino también cuando se demanda además a un concesionario o contratista de la misma.

El sistema establecido en los Arts. 33, 34 y 35 LRJSP 40/2015 se explica desde la evolución normativa de la responsabilidad patrimonial hasta llegar a la regulación vigente.

En cuanto al desarrollo histórico del que surge esta figura, tanto la Ley 4/1999 que modificó los artículos Arts. 140, 141, 144 LRJ-PAC, como el Real Decreto 429/1993, de 26 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, que derogó el Art. 41 de la antigua Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado, pusieron fin al sistema de duplicidad jurisdiccional, habiéndose consagrado con ello la competencia única del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para enjuiciar la responsabilidad de las Administraciones Públicas con independencia de su origen público o privado, procedimiento especial que la LPA 39/2015 ha eliminado en virtud del principio de simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica, tal y como señala el apartado V de la Exposición de Motivos de la propia LPA 39/2015.

El Art. 32 de la Ley 40/2015 establece en sus apartados uno, tres (a y b) y siete que:

“1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”.

“3. La responsabilidad del Estado legislador podrá surgir también en los siguientes supuestos...:

a) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, siempre que concurran los requisitos del apartado 4.

b) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5”.

“7. La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia se regirá por la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial”.



1.2.4. Derecho de las Personas en sus Relaciones con las Administraciones Públicas

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) tiene amplias consecuencias en el conjunto de las relaciones administrativas y, en lo que concierne a éste punto, el efecto fundamental de sistematizar los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.

El Art. 13 de la LPACAP establece los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas que se caracteriza porque se incluye en su ámbito de actuación al conjunto de personas sin que sea preciso que sean interesados o que sean parte en un procedimiento. Se trata de derechos que afectan a cuantos se relacionan con la Administración al margen, por tanto, de que estén o sean (o quieran ser) parte en un procedimiento administrativo.

En éste sentido es importante resaltar que la condición de ciudadanos no se ubica en el marco de la legislación civil únicamente a los que poseen la ciudadanía española porque esto excluiría a los extranjeros. Los extranjeros que se encuentren legalmente en España tendrán como señala la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, los mismos derechos que tienen los nacionales españoles y, por tanto, no podrán ser diferenciados en sus relaciones con la Administración por el único hecho de ser ciudadanos de otro Estado.

Dicho lo anterior podemos señalar que, los derechos reconocidos a quienes ostenten la condición de persona que se relaciona con la Administración son los siguientes:

“...Quienes de conformidad con el Art. 3, tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos:

a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.

b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

c) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.

d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.



e) A ser tratados con respeto y cortesía por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

f) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.

g) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley.

h) A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.

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

Estos derechos se entienden sin perjuicio de los reconocidos en el Art. 53 referidos a los interesados en el procedimiento administrativo....”.

1.2.4.1. Derechos y Deberes de los Interesados en el Procedimiento

- **Derechos:**

- Saber, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos, en cualquier momento.
- Conocer a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas, que tengan bajo su responsabilidad el trámite de los procedimientos.
- Acceder a una copia sellada de los documentos que presenten, junto con los originales, así como la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento.
- De acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del Ordenamiento Jurídico, a poder utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma.
- Exponer alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al momento de redactar la propuesta de resolución.
- No tienen la obligación de presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante.
- A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.
- Acceso a la información pública, archivos y registros.
- Ser tratado con respeto y cortesía por las autoridades y funcionarios, que habrán de hacer valer el ejercicio de sus derechos y el



cumplimiento de sus obligaciones.

- Reclamar las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando legalmente corresponda.
- **Deberes:**
 - Tienen la obligación de facilitar a la Administración informes, inspecciones y otros actos de investigación sólo en los casos previstos por la Ley.
 - Los interesados tienen el deber de proporcionarle a la Administración actuante, los datos que permitan identificar a otros interesados que no hayan comparecido en él.
 - Cuando así lo establezca una norma con rango de Ley, la comparecencia de los ciudadanos ante las oficinas públicas será obligatoria.
 - Es deber del interesado comparecer al acto, por tal motivo la citación hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no asistir.
 - A solicitud del interesado, las Administraciones Públicas, le entregarán certificación haciendo constar la comparecencia.

1.2.5. Principios Informadores del Procedimiento Administrativo

Los principios informadores del Procedimiento Administrativo Común según la Ley 39/2015, de 1 de octubre, son consecuencia, tanto de los principios generales que señala la Constitución en su Art. 103 para la Administración Pública, como de los derechos que la propia Ley reconoce a las personas e interesados, en sus Arts. 13 y 53 respectivamente.

Destacamos los siguientes:

1º Unidad en la regulación de los institutos que integran el procedimiento. Se regulan de forma común los distintos elementos y fases del procedimiento, aunque luego cada procedimiento concreto pueda plasmarlos de forma diversa.

2º Flexibilidad, igualdad y contradicción de los interesados en el procedimiento. (Arts. 71.2 y 75.3). El procedimiento administrativo, iniciado de oficio o a instancia de parte, tiene, en cualquier caso, carácter contradictorio, es decir la posibilidad de que se hagan valer los distintos intereses en juego y que esos intereses sean adecuadamente confrontados en presencia de sus respectivos titulares antes de adoptar una decisión definitiva.

3º Cooficialidad lingüística en el procedimiento (Arts. 13.d) y 15). Cabe la posibilidad de utilizar otras lenguas en el desarrollo de la actuación administrativa.



4º Celeridad en la tramitación (Arts. 21.2 y 71.1) y Economía procesal. Bajo el rótulo concentración de trámites, el Art. 72 obliga a acordar en un sólo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo. El Art. 57 por su parte admite la acumulación de varios expedientes en uno sólo cuando entre ellos guarden identidad sustancial o íntima conexión.

5º Oficialidad: El procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites (Art. 71.1), incluso en lo relativo a los actos de instrucción (Art. 75.1) y, práctica de prueba (Art. 77.2).

6º Antiformalismo.

7º Congruencia con las peticiones formuladas por los interesados, de tal forma que la Administración habrá de resolver todas las cuestiones planteadas por éstos sin que en ningún caso pueda la Administración al resolver agravar su situación inicial (Art. 88.2).

8º Transparencia: Se reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a los archivos y registros, se reconoce el derecho *“a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para la instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados”*. También tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos. *“Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General Electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso”*, y en el Art. 13.d) se reconoce el derecho de las personas *“a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico”*.

9º Seguridad de los ciudadanos y respeto y deferencia de los mismos por las autoridades y empleados públicos. (Arts. 13.e), 19 y 75.3).

10º Responsabilidad de las Administraciones Públicas y autoridades (Art. 13.f) y del personal a su servicio (Art. 20 y 21.6).

11º Por último, y como novedad de la Ley 39/2015, el derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas (Art. 14)].

1.3. Ámbito de Aplicación

1.3.1. Ámbito Objetivo de la Ley 39/2015

La Ley 39/2015 de 1 de Octubre dispone en su Art. 1 que el objeto de la ley es *“regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria”*.

Esa unidad de procedimiento, y simplificación, permite que mediante Ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, incluir trámites adicionales o distintos a los contemplados en la propia LPACP. Aunque reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.

Esta unidad se entiende, sin perjuicio de que los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en la mencionada Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales, conforme a lo establecido en la Disposición Adicional Primera.

Sin perjuicio de los trámites adicionales o distintos ya recogidos en las leyes especiales vigentes, ni a la concreción que, en normas reglamentarias, se haya producido de los órganos competentes, los plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, las formas de iniciación y terminación, la publicación de los actos o los informes a recabar, que mantendrán sus efectos, que no se ven afectados por la LPACP.

Así, entre otros casos, señala la vigencia del anexo 2 al que se refiere la disposición adicional vigésima novena de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que establece una serie de procedimientos que quedan excepcionados de la regla general del silencio administrativo positivo.

1.3.2. Ámbito Subjetivo de la Ley 39/2015

La normativa básica en materia de procedimiento administrativo común se aplica, conforme a lo establecido en su Art. 2, al conjunto del sector público, que comprenderá:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.



c) Las Entidades que integran la Administración Local.

d) El Sector Público Institucional.

En cuanto a la delimitación de aquellas entidades y organismos que tienen cabida en el sentido de sector público institucional se encuentran:

- Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.
- Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.
- Las Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley.

Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2 anterior.

Por su parte, las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley.

1.3.3. Ámbito Temporal Ley 39/2015

De conformidad con lo establecido en la Disposición Final Séptima, se establece una entrada en vigor de las *“previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley”*.

2. El Procedimiento Administrativo

2.1. Concepto

Tal y como lo mencionamos al inicio del temas el Procedimiento Administrativo es como lo señala el preámbulo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre *“el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración”*

El procedimiento cumple una doble función de garantía: para la propia Administración, como instrumento para asegurar la eficacia, legalidad y objetividad de su actuación, y para los ciudadanos, dado que comprende una serie de trámites que tienen por objeto proteger los derechos e intereses legítimos de los interesados.

La obligación de respetar etapas y estrictos pasos formales le otorgan garantías a los ciudadanos, un detalle que marca la diferencia entre la actuación pública y la actividad privada. Esta garantía está regida y controlada por el ordenamiento jurídico y por la seguridad de que la información puede ser conocida y controlada por todos los individuos.

De esta manera, el procedimiento administrativo sirve para garantizar la actuación administrativa, la cual no puede ser arbitraria y discrecional debido a que debe someterse a las reglas del procedimiento.

En un sentido técnico, el procedimiento administrativo consiste fundamentalmente en una pluralidad de actos ligados o coordinados entre sí de manera que sin cada acto anterior, ninguno de los posteriores tiene validez y sin cada acto posterior, ninguno de los anteriores tiene eficacia.

2.2. Naturaleza del Procedimiento como Garantía Jurídica

A diferencia de la precedente Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común no regula un procedimiento sancionador sino que enuncia sus "principios". Ello significa, como explica la Exposición de Motivos de la citada Ley, que, dentro de los límites que suponen aquellos principios, corresponde a cada Administración Pública, en el ejercicio de sus competencias, precisar los trámites que han de seguirse para imponer las sanciones.

El Título III de la presente establece un régimen completo de las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas, que deberán sujetarse a nuevos principios rectores cuya última ratio se halla en los Arts. 2, 14 y 138 de la Constitución, como la adecuación al sistema de distribución de competencias, la solidaridad interterritorial, la programación y evaluación de resultados y el



respeto a la igualdad de derechos de todos los ciudadanos.

Siguiendo la jurisprudencia constitucional, se definen y diferencian dos principios clave de las relaciones entre Administraciones: la cooperación, que es voluntaria y la coordinación, que es obligatoria. Sobre esta base se regulan los diferentes órganos y formas de cooperar y coordinar.

2.3. Principios Generales

Ya hemos visto que la Ley 39/2015 contiene las reglas que deben seguir las Administraciones Públicas cuando actúan. El conjunto, ordenado de trámites y actuaciones administrativas finalmente realizadas constituyen el procedimiento administrativo común. Esta ley tiene como objetivo simplificar el procedimiento.

En el procedimiento administrativo común la Administración Pública y las personas interesadas han de respetar los siguientes principios: publicidad, oficialidad, celeridad y empleo de medios electrónicos, simplificación administrativa, carácter contradictorio e igualdad de las personas interesadas, transparencia y derecho a la información, participación de la ciudadanía, flexibilidad del procedimiento y caducidad del procedimiento.

3. Fases del Procedimiento Administrativo

3.1. Iniciación, Ordenación, Instrucción y Terminación

3.1.1. Introducción

El Procedimiento Administrativo implica el desarrollo formal de las acciones que se requieren para concretar la intervención administrativa necesaria para la realización de un determinado objetivo. Su propósito es la concreción de un acto de carácter administrativo.

En el procedimiento administrativo pueden verse las siguientes fases: Iniciación, Ordenación, Instrucción y Terminación.

3.1.2. Incorporación de Técnicas Electrónicas, Informáticas y Telemáticas

Uno de los principales objetivos de la Ley 39/2015, como su propia Exposición de Motivos lo dice es, contar con una nueva legislación que simplifique toda la regulación relativa al procedimiento administrativo tecnológico, clarificando e integrando el contenido de las Leyes 30/1992, de 26 de noviembre y Ley 11/2007, de 22 de junio, y que adicionalmente profundice en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico. Todo ello revertirá en un mejor cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y seguridad jurídica que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas.

Adicionalmente la ley indica que, *“en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados”*. Es decir, a través de las herramientas tecnológicas puestas a la disposición de los ciudadanos *“se facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia”*, permitiendo brindar información puntual, actualizada y ágil.

Interesa destacar que la regulación de los medios electrónicos contenida en la Ley 39/2015, como aspecto fundamental del procedimiento administrativo común, entró en vigor el 2 de octubre de 2016, tras su publicación en el Boletín Oficial del Estado. No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos el 2 de octubre de 2018, dos años después de la entrada en vigor de la Ley, como versa la Disposición Final



7ª. Hasta entonces, “las Administraciones Públicas mantendrán los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes relativos a dichas materias, que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones” (Disposición Transitoria 4ª). Igualmente, habrá que tener en cuenta el régimen transitorio de los procedimientos contenido en la Disposición transitoria tercera.

3.1.3. Tiempo en el Procedimiento

A modo de esquema y, para entender de una manera más clara como es el funcionamiento de los plazos, explicaremos a modo de esquema lo establecido en los Arts. 29 al 33 de la LPACP:

1. **Obligatoriedad:** las autoridades, el personal de la Administración Pública y las personas interesadas están obligadas a respetar las condiciones y los plazos establecidos en las distintas leyes.
2. **Computo de los Plazos:** se puede dar en horas, días, meses o años.

Horas:

- Son hábiles, salvo que por Ley o Derecho de la Unión Europea quede establecido algo distinto.
- Todas las horas de un día hábil, son hábiles.
- No puede existir una duración superior a las 24 horas.
- Desde la hora y minuto de la notificación y publicación, se contará de hora en hora y de minuto a minuto.

Días:

- Salvo que por Ley o en el Derecho de la UE quede establecido algo distinto, los sábados, domingos y festivos están excluidos de los días hábiles.
- Cuando sean días naturales que lo haya declarado una Ley o el Derecho de la Unión Europea, quedará constancia en las notificaciones.
- El cómputo comenzará desde el día siguiente a la notificación, publicación o silencio administrativo.

Meses o Años:

- En los plazos contados por meses o años, debemos empezar a contar a partir del día siguiente de la notificación o publicación del acto administrativo, estimación o desestimación por silencio administrativo. Estos plazos terminan el día, mes o año siguiente equivalente al de la notificación, publicación, estimación o desestimación por silencio administrativo. Si este día no existe en el correspondiente mes o año de vencimiento, se entenderá que el plazo expira el último día del mes.
- En el caso de que, un día fuese hábil en la Comunidad Autónoma o Municipio donde resida el interesado, pero inhábil en la sede



del órgano administrativo o viceversa, será considerado inhábil.

3. Plazos en los Registros:

- El cómputo de los plazos se rige por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso.
- Está permitida la presentación de los documentos, todos los días del año durante las 24 horas del día.
- En cuanto al cumplimiento de los plazos por parte de los interesados, deben saber que, a efectos del cómputo de plazos en días hábiles, la presentación en un día inhábil se enciende efectuada en la primera hora del primer día hábil.
- La Administración Pública dará inicio al cómputo de plazos, por la fecha y hora de presentación del registro electrónico de cada Administración u organismo.
- Se consideran presentados los documentos por el orden de fecha efectiva en el que lo fueron en el día inhábil.

4. Ampliación:

- La Administración Pública puede hacer una excepción y ampliar el plazo de un procedimiento, a iniciativa propia o por solicitud de la persona interesada. Esa Ampliación se resuelve finalmente por decisión propia de la Administración explicando por escrito los motivos de la ampliación (ACUERDO MOTIVADO).
- El acuerdo de ampliación de plazos tiene que hacerse antes de la fecha en que termine el plazo.
- La ampliación de plazos no puede ser superior al plazo que se va a modificar.
- El acuerdo de ampliación de un plazo debe ser notificado a las personas interesadas.
- No se pueden recurrir los acuerdos que aprueben o denieguen la ampliación de plazos.

5. Tramitación de Urgencia:

- Se puede realizar de oficio o a petición del interesado, por razones de interés público.
- No cabe ningún recurso contra el acuerdo.
- Los plazos establecidos para el procedimiento ordinario se reducen a la mitad, salvo los concernientes a la presentación de recursos o solicitudes.



3.1.4. Responsables de la Tramitación y Colaboración del Ciudadano

Lo referente a la responsabilidad de tramitación del Procedimiento Administrativo y de la obligación de resolver de toda Administración Pública, está estipulado en los Art. 20 al 23 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En cuanto a la responsabilidad de tramitación del Procedimiento Administrativo, el Art. 21 señala que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos. Los interesados, por su parte, podrán solicitar la exigencia de esa responsabilidad a la Administración Pública de que dependa el personal afectado.

Al respecto de la obligación de resolver el Art. 21, Ley 39/2015, de 1 de octubre atiende a lo siguiente:

- **Deber de resolver y excepciones:**

En todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación, la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla.

Cuando se trate de casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento, desistimiento de la solicitud y desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución estará basada en la declaración de las circunstancias que concurran en cada caso, indicando los hechos producidos y las normas que puedan ser aplicadas.

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

- **Plazo:**

Será la norma que regula el procedimiento, la encargada de fijar el plazo máximo en el que debe notificarse expresamente la resolución. El plazo no podrá exceder de seis meses salvo que, una norma con rango de Ley dicte uno mayor o esté previsto en el Derecho de la Unión Europea.

El plazo máximo, será de tres meses en el caso de que las normas reguladoras de los procedimientos no lo fijen. Éste y los plazos previstos en el apartado anterior se contarán:

- *“En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.*
- *En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación”.*
- **Deber de información de plazos máximos de duración de los procedimientos y efectos del silencio:**

Las Administraciones Públicas tienen el deber, a efectos informativos, de publicar y mantener actualizadas en el portal web, las relaciones de los procedimientos de su competencia, indicando los plazos máximos de duración de los mismos, y los efectos que el silencio administrativo produzca.

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

3.1.5. Sujetos del Procedimiento

La regulación de los interesados en el Procedimiento Administrativo, se establece en el Título I de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- **Administración Pública**

Compuesta por organismos que son el medio por el cual se manifiesta la personalidad del Estado y las metas que éste desea alcanzar. La administración pública comprende elementos de carácter técnico (sistemas, procedimientos), político (políticas gubernamentales) y jurídico (normas jurídicas).

- **Los interesados en el procedimiento administrativo, capacidad y representación**

El interesado es la persona que ostenta una determinada posición jurídica en un procedimiento administrativo concreto (Art. 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Es la persona a la que le está permitido intervenir en un concreto procedimiento administrativo por su relación con el objeto de éste.



Aunque la indicación del Art. 4 de la Ley 39/2015 es, precisamente, “*concepto de interesado*”, en ese precepto no se encuentra una definición. Lo que si se hace es establecer las personas en base al concepto “legitimación” que, a efectos de la Ley, tienen la consideración de interesados.

El Art. 4 establece los diferentes supuestos en los que los ciudadanos adquieren, en un procedimiento administrativo concreto, la condición de interesados.

Para estar y actuar en el procedimiento administrativo, además de la condición de interesado, es necesario tener capacidad de obrar, y la tienen no sólo quienes la ostentan con arreglo al Derecho Civil, sino también los menores de edad en el ejercicio y defensa de aquellos derechos e intereses cuya actuación permita el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia de la persona que ostente las patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacidad afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate (Art.3).

- **Pluralidad de los interesados**

Pero para poder intervenir en un procedimiento no es suficiente con tener capacidad de obrar. La Ley 39/2015 exige la existencia de una relación entre el ciudadano y el objeto del procedimiento para adquirir la condición de interesado. A esa relación que la ley configura como un requisito para poder intervenir en el procedimiento administrativo se le denomina legitimación.

- **Legitimación**

Supuestos previstos en la LPACP 39/2015

El Art. 4.1 reconoce la condición de interesados en el procedimiento administrativo a:

- Los titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos que promuevan el procedimiento administrativo.
- Los que puedan resultar afectados por la decisión que se adopte en el procedimiento administrativo, aunque no lo hayan iniciado.
- Los titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos que puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento administrativo en tanto no hay recaído resolución definitiva.
- Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento, en tanto no haya recaído resolución definitiva.

Es válido a efectos del procedimiento administrativo el concepto de derecho subjetivo que se formula en la teoría general del Derecho, como el poder de exigencia de una prestación frente a otro sujeto, tenga o no la prestación un



contenido patrimonial, y cualquiera que sea el título en que tenga su origen (legal, contractual, extracontractual). La titularidad de un derecho subjetivo confiere el grado máximo de legitimación y, por ende, los titulares de derechos son siempre interesados necesarios.

- **Representación**

La representación está claramente regulada en el Art. 5 de la mencionada Ley, la cual establece que:

- El representante puede ser una persona física con capacidad de obrar y personas jurídicas, siempre que ello esté previsto en sus estatutos.
- Tienen la acreditación necesaria para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, imponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona.
- Los medios para ejercer la representación puede ser cualquier válido en Derecho que deje constancia fidedigna, por apoderamiento apud acta en comparecencia personal o electrónica.
- Por acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente.

- **Registros Electrónicos de Apoderamientos**

La Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común establece que habrá un registro electrónico general de apoderamiento en:

- La Administración General del Estado
- Las Comunidades Autónomas
- Las Entidades Locales

En él deberá inscribirse al menos:

- Los apoderamientos generales “apud acta”
- El bastanteo realizado de poder

El apoderamiento “apud acta” consiste en un acto que se plasma en un documento mediante el cual le damos a una persona la facultad de que nos represente y realice por nosotros todos los actos que hay que hacer a lo largo de un procedimiento.

El bastanteo es un documento en el que se acredita la competencia por parte de la Administración, de que las facultades o poderes de una o varias personas físicas son suficientes para actuar en nombre y representación de una determinada persona jurídica ante la Administración y para un acto determinado.

El poder puede ser de tres tipos:

General para que el apoderado (a quien se le otorga el poder) pueda actuar en nombre del poderdante (quien otorga el poder) en cualquier actuación administrativa y ante cualquier Administración.

Un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante en cualquier actuación administrativa ante una Administración u Organismo concreto.

Un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante únicamente para la realización de determinados trámites especificados en el poder.

Los poderes inscritos en el registro tendrán una validez determinada máxima de cinco años a contar desde la fecha de inscripción.

Antes de la finalización de dicho plazo el poderdante podrá revocar (dejar sin efecto el apoderamiento) o prorrogar (continuar con el apoderamiento) por otros cinco años.

- **Pluralidad de interesados e identificación de los mismos**

En el caso de que en una solicitud, escrito o comunicación aparezcan varios interesados, las actuaciones se efectuarán con el representante o el interesado que expresamente haya sido señalado y, en su defecto, con el que figure de primero.

La tramitación del procedimiento deberá ser comunicada expresamente a las personas involucradas, en caso de que durante la instrucción de un procedimiento no haya habido publicidad, advirtiéndoles la existencia de personas que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos, cuya identificación resulte del expediente y que puedan resultar afectados por la resolución que se dicte.

3.2. Iniciación del Procedimiento

La iniciación del procedimiento se regula en los Arts. 54 a 69 de la LRPAC. De acuerdo con el artículo 54: “*Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud del interesado*”. El primer caso, cuando sea la misma Administración la que pretenda dictar actos que la norma le imponga de manera imperativa; en el segundo caso, cuando sea un ciudadano el que reclame algún derecho o declaración de la Administración.



3.2.1. Formas de Iniciación

- **Período de información o actuaciones previas**

Como dispone el Art. 55.1 LRPAC *“Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento”*.

- **Medidas Provisionales**

Las medidas provisionales del procedimiento administrativo son decisiones transitorias adoptadas en el seno de un procedimiento, o con carácter previo a su instrucción, por razones de urgencia o para proteger el interés general.

Su finalidad es garantizar la eficacia de la decisión que finalmente se adopte durante la tramitación del procedimiento.

La posibilidad de adoptar una medida provisional está prevista para los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, tal como prevé el Art. 56.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En esos casos, y concurriendo las circunstancias establecidas, el órgano competente para iniciar el procedimiento podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas.

La decisión de adoptar una medida provisional tiene que encontrar justificación en razones de urgencia o en la protección de intereses generales (Art. 56.2 LRPCA), que esas medidas resulten oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad y efectividad (Art. 56.1) y que no causen perjuicios de imposible o difícil reparación a los interesados o vulneren los derechos reconocidos legalmente (Art. 56.4).

- **Acumulación**

Cualquiera que haya sido la forma de iniciación del procedimiento, el órgano administrativo que lo inicie o tramite, podrá disponer, de oficio o a instancia, su acumulación a otros con los que guarde una identidad sustancial o íntima conexión, siempre la tramitación y resolución sea realizada por el mismo órgano. No procederá recurso alguno contra el acuerdo de acumulación.

- **Iniciación de Oficio**

La iniciación de oficio del procedimiento administrativo se regula en los Arts. 58 al 65 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que integran la Sección 2ª del Capítulo II del Título IV de la norma.



La iniciación de oficio podrá darse:

- Por propia iniciativa
- Como consecuencia de orden superior
- A petición razonada de otros órganos
- Por denuncia

Por lo demás, la norma recoge ciertas especialidades, en cuanto a la iniciación de oficio, en los procedimientos de naturaleza sancionadora y en los de responsabilidad patrimonial.

1. **Por propia iniciativa:** una Administración Pública puede iniciar un procedimiento por propia iniciativa (Art.59) cuando, teniendo atribuida una competencia de iniciación, llegan a su conocimiento directo o indirecto las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento. Igualmente, lo podrá iniciar un órgano administrativo de orden superior (Art. 60), es decir, aquel que es superior jerárquicamente al que para la iniciación del procedimiento es competente.
2. **Como consecuencia de orden superior:** éste supuesto está pensado para los casos según establece el Art. 61, en los que un órgano administrativo que no tiene competencia para iniciar el procedimiento ha tenido conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento, bien sea de manera ocasional o por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación.
3. **A petición razonada de otros órganos:** esto es, la propuesta formulada por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciarlo y está en conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento, bien ocasionalmente o por tener asignadas funciones de inspección, averiguación o investigación. Ésta petición no relaciona al órgano competente para iniciar el procedimiento, pero deberá comunicar al órgano que la ha formulado los motivos por los que, la iniciación no procede.

Las peticiones deberán especificar, en la medida de lo posible en los procedimientos de naturaleza sancionadora, la persona o personas presumiblemente responsables, así como las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación, igualmente el lugar, las fechas o período de tiempo continuado en que se produjeron los hechos.

“En los procedimientos de responsabilidad patrimonial, la petición deberá individualizar la lesión producida en una persona o grupo de personas, su relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público, su evaluación económica si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo”. (Art. 61, Ley 39/2015, de 1 de octubre).



4. **Por denuncia:** *“Se entiende por denuncia, el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo”.* (Art.62.1)

La naturaleza jurídica de la denuncia parte de recordar dos notas esenciales que la definen. En primer lugar, es un acto del particular. Se suele decir por el sistema que es uno de los supuestos de colaboración de los administrados a la función administrativa. Por otra parte, es un acto que se limita a poner en conocimiento del órgano administrativo hechos que obligan a la Administración a actuar. De aquí que la denuncia cumpla una función de constatación de hechos, de instrumentos para que lleguen al conocimiento de la Administración ciertos hechos.

Es importante destacar que la presentación de una denuncia no confiere por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento. Sin embargo, si tras la interposición de una denuncia que invoque un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas se decidiese no iniciar el procedimiento, la no iniciación deberá ser motivada y será notificada a los denunciantes dicha decisión.

5. **Inicio del procedimiento a solicitud del interesado:** dicha solicitud ha de contener como mínimo, una serie de extremos que los regula el Art. 66.
- “a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.*
 - b) Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.*
 - c) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.*
 - d) Lugar y fecha.*
 - e) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.*
 - f) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación”.*

En cuanto al lugar de presentación, dispone el Art. 16.4 LRPAC que:
Todos los documentos dirigidos a los órganos de las Administraciones Públicas por parte de los interesados se podrán presentar:

- A través del registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, o en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a señalados en el Art. 2.1 LRPAC.
- Oficinas de Correos, en la forma que legalmente se establezca.



- Representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
 - Oficinas de asistencia en materia de registros.
6. **Declaración responsable y comunicación:** destaca el Art. 69.6 en el que se establece que solamente se podrá exigir una única declaración responsable o comunicación para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio, sin que se puedan exigir ambas acumulativamente.

3.3. Ordenación del Procedimiento

Sobre la ordenación del procedimiento se pronuncian los Art. 70 al 74 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, a los que se debe añadir, en orden a su incidencia en el mismo, la regulación que de los términos y plazos hacen los Art. 29 al 33 de la mencionada Ley.

3.3.1. Expediente Administrativo

El Art. 70 de la LRPAC señala que el expediente administrativo se de formar con la “agregación” de todas las actuaciones y documentos que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa respecto de un determinado procedimiento administrativo: es el conjunto completo y ordenado de todas las actuaciones llevadas a cabo por la Administración y todos los documentos generados en las distintas fases de un procedimiento, desde la iniciación, hasta la ejecución, exigiendo, como ya hacía el Art. 164.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales, que se añada un índice numerado de todos los documentos que contenga, además de que conste en el expediente “copia certificada de la resolución adoptada”.

El Art. 70 LRPAC, establece qué documentos o información no forman parte del expediente administrativo *“la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo”*. Este precepto parte de considerar que en los procedimientos administrativos se producen documentos de contenido esencial (decisiones, resoluciones, informes, dictámenes) y documentos que son de puro apoyo informativo; esto es, aquellos que, siendo necesarios o útiles para el desarrollo de las actuaciones en un procedimiento, no forman en ningún caso parte del expediente administrativo, en sentido estricto.

En principio, se entiende por documentos de apoyo todos aquellos, de carácter informativo, que son recopilados para la resolución del expediente (información contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos, notas, borradores, opiniones, Boletines Oficiales, fotocopias de otros expedientes, disposiciones normativas, copias de textos bibliográficos, circulares, etc.). La razón de su exclusión sería que, aunque poseen gran valor informativo, carecerían de valor jurídico-administrativo. Por tanto, lo correcto sería no incluir en la formación del expediente administrativo toda esta



documentación informativa o de consulta.

3.3.2. Impulso del Procedimiento

El Art. 71 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre señala que:

1. Respetando los principios de transparencia y publicidad, el procedimiento, sometido al principio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos.
2. En la comunicación de los expedientes se guardará el orden riguroso de inicio, en asuntos de semejante naturaleza, salvo que el titular de la unidad administrativa dé orden motivada diferente, de la que deberá quedar constancia.
3. De incumplirse lo antes expuesto se dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria del infractor y, de darse el caso, será motivo de destitución del puesto de trabajo.
4. *“Las personas designadas como órgano instructor o, en su caso, los titulares de las unidades administrativas que tengan atribuida tal función serán responsables directos de la tramitación del procedimiento y, en especial, del cumplimiento de los plazos establecidos”.*

3.3.3. Concentración de Trámites

Se recoge en el artículo 72 LRPAC, el cual establece en su apartado 1 que:

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

3.3.4. Cumplimiento de Trámites

En relación a los trámites que deban ser cumplimentados por los interesados, dispone el Art. 73.1 de la presente ley que estos *“deberán realizarse en el plazo de diez días a partir del siguiente al de la notificación del correspondiente acto, salvo en el caso de que en la norma correspondiente se fije plazo distinto”.*

Como complemento de lo anterior y garantía para los administrados, recoge el Art. 73.3 la figura de la “caducidad del trámite”, al señalar que:

“3. A los interesados que no cumplan lo dispuesto en los apartados anteriores, se les podrá declarar decaídos en su derecho al trámite



correspondiente". No obstante, la actuación del interesado se admitirá y producirá sus efectos legales, antes o dentro del día en el que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo, en el caso de que se produjera.

3.3.5. Cuestiones Incidentales

Las cuestiones incidentales pueden definirse como aquellas que se plantean durante la tramitación del procedimiento, no relacionadas directamente con su objeto pero que pueden afectar a su tramitación o resolución, por lo que, deben ser resueltos por el órgano competente antes de dictar la resolución final. Cabe citar como ejemplo la recusación o la solicitud de ampliación de plazo para la realización de trámites por los interesados. A ellas se refiere el Art. 74 LRPAC.

3.4. Instrucción del Procedimiento

Los actos de instrucción se regulan en los artículos 75 a 83 de la LRPAC.

3.4.1. Actos de Instrucción

Se llama "Instrucción de un procedimiento administrativo" a la actuación que realiza la Administración Pública desde el inicio de un procedimiento hasta su finalización. La ley 39/2015 prevé que las aplicaciones y sistemas de información (temas 11 y 12) utilizadas para la instrucción de los procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos así como facilitar la simplificación y publicidad de los procedimientos.

3.4.2. Alegaciones

Son las que puedan hacer las personas interesadas, y que han de realizarse antes del trámite de Audiencia.

En cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, los interesados podrán aportar alegaciones, documentos u otros elementos de juicio. Al momento de redactar la correspondiente propuesta de resolución, el órgano competente tendrá en cuenta unas y otras alegaciones.

Los defectos de tramitación podrán ser alegados por los interesados en todo momento y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos reglamentariamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser corregidos antes de la resolución definitiva del asunto. Si hubiere motivos para ello las alegaciones podrán dar lugar, a la exigencia de la responsabilidad disciplinaria correspondiente.

3.4.3. Prueba

Se llama prueba a lo que hacemos para acreditar o hacer valer unos hechos. En un procedimiento administrativo solo la Administración Pública puede decidir realizar pruebas, aunque la persona interesada puede proponerlas.

De este modo el instructor, que es una persona que pertenece al órgano administrativo que tramita el procedimiento acordará la apertura de un periodo de prueba en el correspondiente procedimiento Administrativo, o, en su caso, rechazará, mediante resolución motivada, las pruebas propuestas por las personas interesadas cuando sean manifiestamente improcedentes o no necesarias.

Las pruebas pueden hacerse en el período de prueba acordado por el instructor.

El plazo para realizarla será comunicado a las personas interesadas con la antelación suficiente y especificando el lugar, fecha y hora en que se hará. El período de prueba tiene un plazo no superior a 30 días, ni inferior a diez.

3.4.4. Informes

Los informes emitidos por medios electrónicos. Son documentos escritos sobre la actividad realizada y las normas que afectan a un asunto o tema, sirven para ilustrar a quien tiene que resolver.

En la Administración los informes sirven para resolver o finalizar los procedimientos. Existen varios tipos de informes:

- a) Los informes preceptivos que son obligatorios. La Administración Pública está obligada a solicitar que se hagan los informes porque así lo dice una ley. Por ejemplo: En el procedimiento de concesión de subvenciones individuales para ayudas técnicas, hay que pedir un informe al Centro de Valoración para que diga a la unidad que va a resolver si la persona que pide la ayuda (una silla de ruedas, por ejemplo) la necesita o no.
- b) Los informes facultativos no son obligatorios, pero la Administración Pública los puede solicitar si considera que son importantes o necesarios para decidir sobre un tema.

La Ley 39/2015 nos dice que salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes para quien tiene que resolver el procedimiento administrativo.



3.4.5. Trámite de Audiencia

Antes de que se resuelva un procedimiento, la persona interesada puede examinar el contenido del expediente administrativo que se ha formado. En el trámite de audiencia se puede también formular las alegaciones para expresar en qué no está de acuerdo, y aportar la documentación que considere necesaria para defender su solicitud o reclamación.

Es anterior a que en la Administración se redacte la propuesta de resolución, pero cuando en el procedimiento no se han tenido en cuenta, ni figuren, hechos alegaciones y pruebas que las aducidas o manifestadas por el interesado, la Ley 39/2015 permite prescindir del trámite de audiencia.

3.4.6. Información Pública

La información pública es un trámite del procedimiento administrativo que se acuerda durante la instrucción si la naturaleza u objeto del procedimiento lo hace necesario para que cualquier persona, una vez se ha publicado en el Diario o Boletín Oficial, pueda examinar el expediente y formular alegaciones.

Se trata de un trámite potestativo, por lo que el órgano resolutorio puede acordar o no su apertura.

El Art. 83.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera *“se podrá acordar un período de información pública”*.

Es un trámite diferente de la audiencia y no es la única posibilidad de participación de los ciudadanos puesto que, tal como dispone el Art. 83.4: Conforme a lo dispuesto en las leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de las personas, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento en el que se dictan los actos administrativos.

En algunos procedimientos las normas específicas que regulan el trámite de audiencia puede tener el carácter de obligatorio por estar así previsto. En esos casos, como es el de las normas urbanísticas, se convierte en un trámite esencial.

Explicado lo anterior y a modo de resumen, la fase de instrucción del procedimiento Administrativo queda de la siguiente manera:

Ley 39/2015 de 1 de Octubre Arts. 75 al 83

Es la fase del procedimiento constituida por las actuaciones que buscan comprobar los datos en los que se basará la resolución final.

Alegaciones:

- Pueden los interesados, presentarlas en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia. Podrán aportar también documentos y otros elementos de juicio.
- Serán tomadas en cuenta en la propuesta de resolución.
- Igualmente, podrán alegar en cualquier momento defectos de tramitación, lo que dará lugar, en su caso, a responsabilidades disciplinarias.

Pruebas:

- Se abrirá período de prueba cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados o la naturaleza del procedimiento así lo exija.
- No será superior a 30 días ni inferior a 10.
- Se puede utilizar cualquier medio admitido en Derecho.
- Las improcedentes o innecesarias serán rechazadas por el instructor, mediante resolución motivada.
- En el caso de que generen gastos que la Administración no deba soportar, podrá, a reserva de liquidación definitiva, exigir el pago por adelantado de los mismos.

Informes:

- Se solicitarán los que sean preceptivos y los que se juzguen necesarios.
- Serán facultativos y no vinculantes, a menos que una norma diga algo diferente.
- Se deberán emitir en 10 días, si una norma o el resto de los plazos del procedimiento no permiten o exigen uno más amplio o reducido.
- En el caso de no emitirlo dentro de plazo, podrán continuar las actuaciones si no se trata de informes preceptivos, en cuyo caso el plazo máximo legal para resolver el procedimiento, se podrá suspender.

Audiencia:

- Se le informa al interesado sobre la documentación obrante en el expediente, para que pueda presentar alegaciones y aportar los documentos justificativos que estime oportunos.
- Se efectuará antes de redactar la propuesta de resolución y una vez instruido el expediente, por un plazo no superior a 15 días ni inferior a 10.
- En el caso de que no figuren en el expediente hechos, alegaciones o



pruebas distintos de los aportados por el interesado, se podrá prescindir de dicho trámite.

Información Pública:

- Consiste en publicar el procedimiento en los diarios oficiales, para que el expediente pueda ser examinado por cualquier persona.
- Se debe indicar el lugar de exposición de tal expediente y el plazo para formular alegaciones, que no será inferior a 20 días.
- La condición de persona interesada, no es otorgada por sí sola, por dicho trámite.

3.5. Finalización del Procedimiento

Una vez iniciado el procedimiento administrativo, la Administración Pública tiene siempre la obligación de terminarlo a la finalización del procedimiento administrativo se producirá por:

- Resolución.
- Desistimiento.
- Renuncia.
- Declaración de caducidad.
- Terminación convencional.
- Imposibilidad material por causas sobrevenidas, si bien es necesaria una Resolución final motivada.

3.5.1. Resolución

Es la declaración de la Administración Pública que resuelve sobre todas las demandas o las peticiones hechas por las personas interesadas y sobre otras relacionadas estrechamente con las mismas.

La ley 39/2015 nos dice que la resolución se dictará electrónicamente y debe incluir en su texto la decisión motivada de la Administración, los recursos administrativos que pueden presentarse en su contra, además del órgano administrativo o judicial al que debe presentar los recursos y el plazo para hacerlo.

Dispone el Art. 84 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que podrán fin al procedimiento, entre otros actos, la resolución, caracterizándose esta porque esa terminación del procedimiento se produce de manera directa decidiendo las cuestiones que se hubiesen suscitado; a diferencia de otros medios en los que esa terminación se produce por una decisión del propio interesado, cuando se trata de procedimiento iniciados a su instancia, como es el desistimiento y la renuncia, sin que se decida sobre la cuestión suscitada en el mismo procedimiento; o aquellas otras en que la posibilidad de celebrar un acuerdo o convenio permite la terminación del procedimiento sin necesidad de decidir la cuestión que se hubiese planteado.



En cuanto que el procedimiento administrativo debe concluir por la resolución, resulta necesaria para poder ponerle fin y dictar el acto que con el mismo se pretendía. De esa exigencia se deja constancia en el Art. 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuando declara que la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación; estableciendo el mismo precepto y los siguientes las consecuencias de la falta de resolución que es, en caso de omisión, la figura del silencio.

3.5.2. Terminación Convencional

A esta terminación convencional o final se llega cuando se firman acuerdos, convenios o contratos con la Administración Pública. La disposición que regula el régimen jurídico específico de los acuerdos, pactos, convenios o contratos que celebran las Administraciones Públicas pueden considerar a tales actos como finalizadores de procedimientos administrativos en los supuestos y con los requisitos que señala la Ley 39/2015 en su Art. 86.

3.5.3. Desistimiento y Renuncia

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

En cuanto a los interesados, éstos podrán desistir de sus solicitudes y también renunciar a sus derechos, aunque en este caso siempre que no se trate de una renuncia prohibida por el ordenamiento.

La regla general es que la Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento; pero ello no ocurrirá así en los siguientes casos:

1. Cuando habiéndose personado en el procedimiento terceros interesados, éstos instasen su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento o renuncia.
2. Cuando la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento; en este supuesto, la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el procedimiento.

Cuando el escrito de iniciación se hubiera formulado por dos o más interesados. En este caso, el desistimiento o la renuncia solo afectará a aquellos que la hubiesen formulado.



3.5.4. Caducidad

La inactividad del interesado en un procedimiento incoado a su instancia puede provocar la declaración de caducidad, con la consiguiente finalización del procedimiento, que está supeditada a la concurrencia de ciertos requisitos; en primer lugar, cuando se produzca su paralización por causa imputable al interesado, es necesario que la Administración advertirá al mismo de que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del procedimiento. En segundo lugar, no se producirá la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites que no sean indispensables para dictar resolución; el incumplimiento de estos plazos solo provocará la pérdida del derecho al trámite concreto.

Al igual que en la regulación anterior, se establece que la caducidad no produce por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a este los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.

Por último, el Art. 95, en su apartado 4, nos indica que podrá no aplicarse la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento.

3.5.5. Tramitación Simplificada del Procedimiento Administrativo Común

Una de las innovaciones de la nueva normativa consiste en la regulación de un procedimiento de tramitación simplificada, si bien es cierto que la Ley 30/1992 ya contemplaba, aunque sin un desarrollo específico, la existencia de un procedimiento abreviado. A la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común se le dedica el Capítulo VI del Título IV, compuesto por un único precepto, el Art. 96.

Cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen.

En el caso de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, si una vez iniciado el procedimiento administrativo el órgano competente para su tramitación considera inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, podrá



acordar de oficio la suspensión del procedimiento general y la iniciación de un procedimiento simplificado.

En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora, se podrá adoptar la tramitación simplificada del procedimiento cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, sin que quepa la oposición expresa por parte del interesado.

Cuando la Administración acuerde de oficio la tramitación simplificada del procedimiento deberá notificarlo a los interesados. Si alguno de ellos manifestara su oposición expresa, la Administración deberá seguir la tramitación ordinaria.

Esa posibilidad de oposición no existirá en el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora en los que se haya acordado este tipo de tramitación.

Los interesados podrán solicitar la tramitación simplificada del procedimiento. Realizada la solicitud, el órgano competente para la tramitación podrá desestimarla si considera que no concurren las circunstancias previstas legalmente (razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento). El plazo para rechazar la pretensión del interesado será de 5 días, transcurrido el cual se entenderá desestimada. La desestimación de la solicitud resultante, no es susceptible de recurso.

3.6. Especial Referencia al Silencio Administrativo

3.6.1. Obligación de Resolver y Notificar

La Administración Pública tiene el deber de resolver, salvo en los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración.

En el resto de procedimientos, ya sean iniciados de oficio o a instancia del interesado, la Administración debe dictar resolución expresa y notificarla.

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

La Ley impone expresamente a las Administraciones Públicas el deber de publicar y mantener actualizadas en el portal web, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos de su competencia, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo, incluyendo dicha información en la notificación o



publicación del acuerdo de iniciación de oficio o en la comunicación que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los 10 días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u organismo competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente. Este deber viene recogido en el Art. 21.4.

Cuando la Administración no resuelve los procedimientos promovidos por los ciudadanos, su falta de resolución o silencio administrativo, se considera como una resolución positiva o a favor del ciudadano (actos presuntos). Así, nuestra solicitud se entenderá estimada por silencio positivo.

Sin embargo, el silencio administrativo no se entenderá estimatorio cuando el interesado ejercite su derecho de petición (por ejemplo, la solicitud de licencias), en aquellos casos en los que la estimación conceda al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio o servicio público (por ejemplo, la concesión de una cafetería en un polideportivo), ni tampoco en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones.

En estos supuestos, y en otros dispuestos expresamente en las leyes, el silencio administrativo será negativo y sus efectos desestimatorios.

Así, la estimación por silencio administrativo se considera como un acto administrativo que pone fin al procedimiento administrativo, mientras que la desestimación por silencio permite al interesado interponer los recursos administrativos o contencioso-administrativos que en su caso correspondan.

Aunque el procedimiento se haya iniciado “de oficio”, esto es, a iniciativa de la propia Administración, ésta tiene la obligación de resolverlo, por lo que, en estos casos, el silencio administrativo, produce los siguientes efectos:

- Si el procedimiento administrativo puede concluir con una resolución que reconozca o constituya derechos a nuestro favor, el silencio es desestimatorio.
- Si los procedimientos tienen carácter sancionador o de ellos se pueden derivar efectos desfavorables para los interesados y la Administración no resuelve dentro del plazo, el silencio administrativo producirá la caducidad del acto administrativo y por tanto el archivo de las actuaciones.



3.6.2. Suspensión y Ampliación del Plazo Máximo para Resolver

La Ley establece que los plazos máximos para resolver se pueden suspender y distingue entre unos supuestos que, de acontecer, pueden dar lugar a la suspensión del plazo y otros cuya verificación conllevará inexorablemente la suspensión del plazo.

La existencia de supuestos que eventualmente pueden provocar una suspensión no es una gran novedad, pues esta posibilidad se encontraba en la Ley de 1992, concretamente, en el Apdo. 5 de su Art. 42.

Ahora, la nueva norma dedica un precepto específico (Art. 22.1) a esta posibilidad de suspensión de plazos, recogiendo distintos supuestos, la mayoría de ellos ya contemplados en la legislación anterior. Como novedad, se añaden dos nuevos supuestos que pueden dar lugar a la suspensión del plazo. Son los recogidos en las letras c) y g) del Art. 22.1:

- *“Cuando exista un procedimiento no finalizado en el ámbito de la Unión Europea que condicione directamente el contenido de la resolución de que se trate, desde que se tenga constancia de su existencia, lo que deberá ser comunicado a los interesados, hasta que se resuelva, lo que también habrá de ser notificado”.*
- *“Cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado”.*

Sin embargo, la Ley, como ya mencionamos, recoge otra serie de supuestos en los que la suspensión no será una mera posibilidad, sino una obligación. Los mismos se enuncian en el Apdo. 2 del Art. 22 y son los siguientes:

- *“Cuando una Administración Pública requiera a otra para que anule o revise un acto que entienda que es ilegal y que constituya la base para el que la primera haya de dictar en el ámbito de sus competencias, en el supuesto al que se refiere el apdo. 5 del art. 39 de la Ley, desde que se realiza el requerimiento hasta que se atienda o, en su caso, se resuelva el recurso interpuesto ante la jurisdicción contencioso-administrativa”.*

Deberá ser comunicado a los interesados tanto la realización del requerimiento como su cumplimiento o, en su caso, la resolución del correspondiente recurso contencioso-administrativo.

- *“Cuando el órgano competente para resolver decida realizar alguna actuación complementaria de las previstas en el Art. 87, desde el momento en que se notifique a los interesados el acuerdo motivado del inicio de las actuaciones hasta que se produzca su terminación”.*



- *“Cuando los interesados promuevan la recusación en cualquier momento de la tramitación de un procedimiento, desde que esta se plantee hasta que sea resuelta por el superior jerárquico del recusado”* (posibilidad ya prevista en el art. 77 de la Ley 30/1992).

Al igual que ocurría ya con la Ley 30/1992 (art. 42.6), cabe la posibilidad de ampliar los plazos en aquellos casos en los que, bien por el número de las solicitudes formuladas o bien por el de las personas afectadas, se pudiera incumplir el plazo máximo de resolución; en estos supuestos, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de este, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

Cuando el agotamiento de esos medios personales y materiales no fuera suficiente, y siempre de forma excepcional, podrá acordarse motivadamente la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación, no pudiendo ser éste superior al establecido para la tramitación del procedimiento. No cabrá recurso alguno, contra dicho acuerdo.

3.6.3. Silencio Administrativo en Procedimientos Iniciados a Solicitud del Interesado

En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado la regla general es la del silencio positivo; así, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados para entender estimada su solicitud por silencio administrativo, no se verá afectado.

No obstante, y con carácter de excepción, el silencio será negativo en los siguientes supuestos:

- Cuando una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario (cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la Ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general).
- En los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición a que se refiere el Art. 29 de la Constitución.
- Aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público.



- Los que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente.
- En los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.
- En los de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados (no obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto a su vez contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las cuatro últimas excepciones recogidas anteriormente).

3.6.4. Falta de Resolución Expresa en Procedimientos Iniciados de Oficio

Si se trata procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo. En cambio, los procedimientos en los que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de causar efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones.

Es importante saber que, la caducidad no provocará por si sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a este los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.

Estos efectos de la caducidad los encontramos en el Art. 95 la Ley 39/2015 de 1 de Octubre.

A continuación, detallamos la regulación básica de las formas de terminación del procedimiento a manera de esquema:

TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

- **Resolución Expresa:**

1. Las cuestiones planteadas por los interesados, serán resueltas así como las derivadas del expediente.
2. Tiene que ser congruente con la petición formulada, y la situación inicial del interesado no puede agravarse.
3. Deberá contener la decisión, la cual será motivada, y expresará los recursos que procedan y el plazo de presentación de estos.
4. La Administración podrá no admitir solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o carentes de fundamento, pero no podrá negarse a resolver alegando silencio o insuficiencia de preceptos legales.

- **Resolución Presunta:**

1. **Silencio Estimatorio:** sólo será negativo en los casos previstos expresamente.
 - Tiene consideración de acto Analizador del procedimiento.
 - Puede acreditarse por cualquier medio, incluido certificado, que deberá emitirse en un plazo máx. de 15 días.
 - Procede efectos desde el vencimiento del plazo en que debió dictarse y notificarse la resolución.
 - La resolución expresa posterior, será siempre confirmatoria.
2. **Silencio Desestimatorio:** es la excepción en los procedimientos a solicitud de interesados. Éste permite interponer el recurso que proceda, así como la acreditación y momento de producción de efectos al igual que en el silencio estimatorio. Igualmente, la resolución expresa posterior, en su caso, podrá confirmar o no la denegación.
 - Sólo se producirá:
 - a) Cuando una norma con rango de ley lo establezca, por necesarias razones de interés general o de Derecho de la UE.
 - b) Si se ejercita el derecho de petición establecido en el Art. 29 de nuestro texto constitucional.
 - c) Si la estimación condujese transferencia de facultades concernientes al dominio o al servicio público.
 - d) Como regla general, en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones.
 - e) Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio en los que se puedan derivar derechos para los interesados.
 - f) Cuando existan actividades que puedan dañar el medio ambiente.
 - g) En procedimientos de responsabilidad patrimonial.



3. Desistimiento y Renuncia:

- El desistimiento implica abandono de la solicitud
- La renuncia acarrea pérdida del derecho.
- Se pueden realizarse por cualquier medio que permita su constancia.
- La Administración declarará la finalización del procedimiento, una vez acepte el desistimiento o la renuncia.
- La Administración puede continuar la tramitación, si la cuestión suscitada afectase al interés general, limitando los efectos del desistimiento a la persona interesada o de la renuncia.

4. Caducidad: se originará en los procedimientos iniciados de oficio, en los que la Administración ejercite potestades sancionadoras, en general, de intervención o susceptibles de producir efectos de gravamen o desfavorables.

Procedimientos iniciados a solicitud del interesado:

- La Administración le advertirá de que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad, si se paraliza la tramitación por culpa del interesado.
- Se acordará el archivo de las actuaciones y se comunicará al interesado, una vez ejecutada ésta.
- La prescripción de acciones no se generará por sí misma.
- El plazo de prescripción no se interrumpe en los procedimientos caducados.
- Cuando se susciten cuestiones relativas al interés general, no cabe la caducidad.

4. Recursos Administrativos: concepto y clases

4.1. Objeto

Los recursos administrativos como lo indica el portal web del Ministerio de Interior *“son actuaciones de los particulares en los que se solicita de la Administración la revisión o revocación de una resolución administrativa o de un acto de trámite, si éstos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, porque no se consideran acordes con el ordenamiento jurídico o porque están viciados de desviación de poder”*.

4.1.1. Actos Susceptibles de Recurso Administrativo

En virtud del Art. 112.1 Ley 39/2015, serán susceptibles de recurso administrativo de alzada o potestativo de reposición las resoluciones y los actos de trámite siempre que éstos últimos decidan directa o indirectamente sobre el fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar con el procedimiento o causen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos. En todo caso, tales recursos se deberán basar en los motivos de nulidad o anulabilidad señalados en los Arts. 47 y 48. La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento.

Como indicó la STS de 19 de diciembre de 2008 (EDJ 2008/240025), los actos de trámite se definen doctrinal y jurisprudencialmente como aquellos que se adoptan dentro de un procedimiento para impulsarlo u ordenarlo y que hacen posible la decisión con la que finaliza el procedimiento administrativo. De este modo, y salvo que se trate de actos cualificados, los actos de trámite no son susceptibles de impugnación autónoma, toda vez que permanecen en la esfera interna de la Administración (STS de 16 de diciembre de 1996, EDJ 1996/9460).

En todo caso, de la lectura de la Ley se deduce la existencia de tres tipos de recursos administrativos:

1. El recurso de alzada ante el órgano superior jerárquico de aquel que dictó el acto, contra los actos y resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa (Arts. 121 y 122 LPACAP). En este sentido, la peculiar organización de las Entidades Locales determina que prácticamente este recurso no tenga aplicación en el ámbito local, sin perjuicio de las referencias oportunas que citaremos más adelante.



2. El recurso potestativo de reposición (Arts. 123 y 124 LPACAP) de carácter previo y alternativo al recurso contencioso, admisible contra aquellos actos que pongan fin a la vía administrativa e interpuesto ante el mismo órgano que los dictó.
3. El recurso extraordinario de revisión (Arts. 113, 125 y 126 LPACAP) que cabe contra actos firmes en vía administrativa en base a alguna de las circunstancias excepcionales señaladas en la ley.

Igualmente, debemos tener en cuenta que la Ley 39/2015 permite en su Art. 112.2 la posibilidad de que las leyes sectoriales sustituyan los recursos de alzada o de reposición (respetando en éste caso su carácter potestativo) por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, sin que en ningún caso, en el ámbito local la regulación de estos procedimientos pueda desconocer las facultades resolutorias reconocidas a los órganos de gobierno de las Entidades Locales. Todo ello con respeto a los principios, garantías y plazos que la legislación de procedimiento administrativo reconoce a los interesados.

A modo de resumen:

ART. 112 LEY 39/2015 ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA SUCEPTIBLE DE RECURSO

- **Tipos de Actos:**
 1. Resolutorios: definitivos o que no agotan la vía administrativa, salvo en el recurso de reposición.
 2. De Trámite:
 - Cuando deciden directa o indirectamente sobre el fondo del asunto.
 - Cuando impiden la continuación del procedimiento
 - Cuando producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.
- **Disposiciones:** directamente no admiten recurso administrativo.

4.1.2. Disposiciones Generales y Actos Administrativos Impugnables Directamente en Sede Jurisdiccional

De conformidad con el apartado 3 del Art. 112 LPACAP contra las disposiciones administrativas de carácter general (las Ordenanzas y Reglamentos Locales) no cabrá recurso en vía administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de formular el llamado recurso indirecto, basado en la ilegalidad de la disposición de carácter general. En este sentido, el inciso final del Art. 112.3 LPACAP alude a que estos recursos se interpondrán ante el órgano que dictó la



disposición que motivó el recurso.

Hay que destacar que, el recurso administrativo se podrá interponer tanto frente a actos expresos como frente a actos presuntos. En todo caso, para distinguir el tipo de recurso que cabrá interponer habrá que determinar si el acto de que se trata pone o no fin a la vía administrativa.

4.2. Reglas Generales de Tramitación de los Recursos Administrativos

Los recursos administrativos, regulados en Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, constituye la forma más común y prototípica de revisión de los actos administrativos ante la misma Administración frente a la propia revisión de oficio.

Los motivos para interponer los Recursos Administrativos se pueden fundar en los de nulidad o anulabilidad previstos en los Art. 47 y 48 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

4.2.1. Preparación

El artículo 112.3 establece que no cabra ningún tipo de recurso en la vía administrativa, contra las disposiciones administrativas de carácter general. Quiere decir que aquellas disposiciones que sean generales y no afecten de forma directa o indirecta a un particular, no será recurrible por los recursos administrativos.

4.2.2. Interposición

La interposición del recurso administrativo tiene la virtualidad de poner en marcha el procedimiento administrativo en vía de recurso.

Como regla general la interposición de un recurso administrativo no suspende la ejecución del acto administrado impugnado (a menos que una disposición legal establezca lo contrario); no obstante, se podrá obtener tal suspensión a solicitud del recurrente (en el mismo escrito de recurso o en escrito aparte) cuando el órgano a quien compete resolver el recurso decida acordarla, previa ponderación razonada de los intereses en juego.

El Art. 115.1 LPACAP establece el siguiente contenido de la interposición del recurso:

- Nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación personal del mismo.
- Acto que se recurre y razón de su impugnación.
- Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.



- Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige y su correspondiente código de identificación.
- Otras particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.

En cualquier caso, debe recordarse que, para interponer recursos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación por mandato expreso del Art. 5.3 LPACAP. Asimismo, cabe destacar que la interposición de recursos constituye uno de los casos excepcionales que habilita a las Administraciones Públicas para requerir el uso obligatorio de firma electrónica frente a la regla general de utilización de los medios de identificación previstos en la Ley (Art. 11 LPACAP apartados 1 y 2). Si el escrito de interposición adolece de alguno de estos elementos deberá requerirse su subsanación en los términos del Art. 68 LPACAP.

4.2.3. Efectos de la Interposición del Recurso

Como regla general la interposición de un recurso administrativo no suspende la ejecución del acto administrado impugnado a menos que una disposición legal establezca lo contrario. No obstante, se podrá obtener tal suspensión a solicitud del recurrente, en el mismo escrito de recurso o en escrito aparte, cuando el órgano a quien compete resolver el recurso decida acordarla, previa ponderación razonada de los intereses en juego, por concurrir alguna de las circunstancias siguientes:

- que la ejecución pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación,
- que el recurso se funde en alguna causa de nulidad de pleno derecho.

Igualmente, la suspensión se entenderá concedida si transcurren treinta días desde la presentación de la solicitud de suspensión, y el órgano a quien compete resolverla no hubiera dictado resolución al respecto.

En determinados supuestos la suspensión concedida en vía administrativa se puede prolongar a la vía contenciosa.

FASES DEL RECURSO

Preparación:

Se notifica al interesado del expediente administrativo

Interposición:

1. Órgano Competente:
El que dicta el acto y es el competente para resolverlo.
2. Recurrente:
Requisitos: capacidad jurídica y de obrar, representación y legitimación.
Legitimación: ser titular de un derecho subjetivo o de un interés directo, personal y legítimo. Por acción popular.



3. Escrito de Interposición:
Nombre y apellidos, lugar de las notificaciones, acto recurrido y motivo, lugar y fecha, órgano al que va dirigido, otras peculiaridades establecidas por disposiciones específicas.
4. Efectos: la Administración tiene la obligación de resolver, el acto no se puede suspender a excepción de las previstas en el Art. 117 Ley 39/2015.

Instrucción y Ordenación:

- ✓ Trámite de audiencia en caso de nuevos documentos o hechos.
- ✓ Traslado del recurso a otros interesados.

4.2.4. Instrucción y Ordenación del Procedimiento de Recurso

El Art. 118 LPACAP se refiere a la necesidad de garantizar la audiencia a los interesados con ocasión de la tramitación de un recurso y obliga a dar traslado del recurso a los interesados en el expediente a fin de que aleguen lo que estimen conveniente a su derecho en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince. En todo caso, y en aras a evitar eventuales polémicas, se recuerda la necesidad de comprobar la existencia de interesados (esto es, de personas que se pudieran ver afectadas por una eventual estimación del recurso) de forma previa a su tramitación.

El Art. 118.1 LPACAP establece que cuando hubieran de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario se pondrán de manifiesto a los interesados para que formulen alegaciones y presenten los documentos y justificantes que estimen convenientes en defensa de su derecho. Se incorpora el criterio jurisprudencial consolidado que en los casos en que se incorporen al expediente de recurso documentos o informes que, no obrando en el expediente original, aporten datos nuevos, resulta obligatorio abrir un trámite de audiencia. Se trata de una exigencia lógica, ya que la resolución final no puede en ningún caso basarse en hechos o datos respecto de los cuales no se haya podido producir el necesario debate contradictorio, o riesgo de vulnerar las posibilidades de defensa del recurrente, causándole indefensión.

En cualquier caso, como garantía de la necesaria celeridad y eficacia en el procedimiento administrativo, el Art. 118 establece que no se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo hubiera hecho.

El mencionado artículo establece igualmente que, tampoco podrá solicitarse la práctica de pruebas cuando su falta de realización en el procedimiento en el que se dictó la resolución recurrida fuera imputable al recurrente. Se pretende con ello que no se utilice la vía del recurso administrativo como remedio para subsanar la falta de acreditación de hechos que pudieron



haberse probado con ocasión del procedimiento originario. En cualquier caso, se debe entender que el principio de buena fe administrativa, obligará a las Administraciones a informar debidamente a los interesados, con ocasión del ofrecimiento del trámite de prueba que en vía de recursos no se podrán solicitar la práctica de pruebas cuando su falta de realización fuera imputable al interesado.

4.2.5. Resolución del Recurso

El Art. 119.1 LPACAP señala que la resolución del recurso podrá consistir en la estimación, total o parcial, o desestimación de las pretensiones del recurrente o bien en su inadmisión, acordada en los supuestos señalados en el Art. 116 LPACAP. En todo caso, y con independencia del pronunciamiento que contenga el recurso, la resolución del recurso deberá ser motivada, con precisa referencia de los hechos y fundamentos de derecho que la sustentan (Art. 35.1.b).

- **Tipos de Resolución de los Recursos Administrativos**

1. **Expresa:**

- Por contenido: tanto si es estimatoria como desestimatoria puede ser en todo o en parte.
- Por congruencia: si existe flexibilidad del principio, en caso de resolver cuestiones no alegadas (necesidad de ori a los interesados), por prohibición de “reformatio in peius”.

2. **Presunta:**

- Por contenido: puede ser estimatoria o desestimatoria.
- Por régimen del silencio administrativo.

3. **Conciliación, Mediación y Arbitraje:**

- Los previstos legalmente en sustitución del recurso ordinario.
- Órganos competentes: los colegiados y las comisiones específicas.

4. **Otras formas de terminación del procedimiento:**

- Por desistimiento
- Por renuncia
- Por caducidad



4.3. Clases de Recursos

Hay tres tipos de recursos, que pueden ser interpuestos según las circunstancias de cada caso:

- Alzada
- Potestativo de Reposición
- Extraordinario de revisión

El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.

4.3.1. Recurso de Alzada

El recurso de alzada es el que se interpone contra las resoluciones y actos a los que se refiere el Art. 112.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esto es, contra las resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa y los actos de trámite, si éstos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos. Puede fundarse en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad.

- **Regulación:** Arts. 121 y 122 de la Ley 39/2015 de 1 de Octubre
- **Objeto:**
 - Resoluciones
 - Actos de trámite cuando:
 - Decidan directa o indirectamente el fondo del asunto
 - Determinen la imposibilidad de continuarlo
 - Produzcan indefensión
 - Causen un perjuicio irreparable a los intereses legítimos, sin poner fin a la vía administrativa.
- **Motivos:** de nulidad o anulabilidad regulados a los Arts. 47 y 48.
- **¿Ante quién se recurre?**
 - Superior jerárquico de quien dictó el acto administrativo.
- **¿Ante quién se interpone?**
 - Primero ante el órgano que dictó el acto impugnado.
 - Segundo ante el competente encargado de resolverlo.
- **Plazo para interponer el recurso:**
 - Expreso: un mes
 - Presunto: en cualquier momento a partir del día siguiente a que



se produzcan los efectos del silencio administrativo.

- **Plazo para la resolución:**
 - Tres meses. Pero, si dicho plazo transcurre se entenderá desestimado quedando abierta la vía jurisdiccional.

4.3.2. Recurso Potestativo de Reposición

El recurso de reposición es un recurso administrativo de carácter potestativo que se interpone contra actos administrativos de las Administraciones públicas (Central, Autonómica o Local) que agotan la vía administrativa.

El recurso de reposición es previo y potestativo al recurso contencioso-administrativo. Éste no tiene nada que ver con el recurso de reposición contra providencias y resoluciones judiciales, tales como diligencias de ordenación y decretos de los Letrados de la Administración de Justicia (antiguos Secretarios Judiciales), que se rigen por la ley procesal correspondiente.

El recurso de reposición administrativo, puede ser interpuesto, contra cualquier resolución administrativa que ponga fin a la vía administrativa, como sucede en algunos casos, contra actos que emanan de resoluciones de diversos organismos de la Administración Pública.

- **Regulación:** Arts.123 y 124 de la Ley 39/2015 de 1 de Octubre
- **Objeto:** los establecidos en los Actos de Recurso de Alzada que pongan fin a la vía administrativa.
- **Motivos:** de nulidad o anulabilidad establecidos en los Arts. 47 y 48.
- **¿Ante quién se recurre?**
 - Ante el mismo órgano que los haya dictado.
- **¿Ante quién se Interpone?**
 - El mismo órgano que lo haya dictado
- **Plazo para interponer el recurso:**
 - Expreso: un mes
 - Presunto: en cualquier momento a partir del día siguiente a que se produzca el acto presunto.
- **Plazo para la resolución:**
 - Un mes.



4.3.3. Recurso Extraordinario de Revisión

Radica en recurrir los actos firmes en vía administrativa cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el Art. 125.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- **Regulación:** Arts. 113 a 120 y 125 y 126 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- **Forma de inicio:** Solicitud de interesado con los requisitos del Art. 115, que debe basarse en alguna de las siguientes causas:
 1. Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
 2. Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.
 3. Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.
 4. Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.
- **Plazo:**
 - Cuando se trate de la primera causa, dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada.
 - En los demás casos, el plazo será de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme.
- **Lugar de presentación:**
 - Cualquiera de los registros y oficinas a que se refiere el Art. 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre
- **Documentos a Aportar:**
 - Todos los que estime convenientes para la defensa de su argumentación.
- **Fases del Procedimiento:**
 - Las generales del procedimiento administrativo. Cabe destacar



la necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado, salvo que el órgano que resuelva acuerde la inadmisión a trámite.

- **Plazo de Resolución:** Tres meses. Transcurrido este plazo sin resolución se podrá entender desestimado el recurso.
- **Recursos:**
 - Recurso contencioso-administrativo ante el órgano jurisdiccional que corresponda en el plazo de dos meses (artículo 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio).

Los ciudadanos tienen derecho a recurrir las decisiones de los órganos de la Administración Pública, así como a hacer peticiones a los miembros del Gobierno o a cualquier órgano de la Administración. Para ello, tienen a su disposición estos instrumentos que pueden utilizar desde la sede electrónica del Ministerio.

5. La Jurisdicción Contencioso-Administrativa

5.1. Introducción

El Derecho Administrativo es aquella parte del ordenamiento jurídico que regula la organización de las Administraciones públicas y las relaciones de éstas con los particulares. Forma parte, junto con el Derecho Constitucional, el Derecho Financiero y Tributario y el Derecho Internacional Público, del Derecho Público en sentido estricto.

Como todos los poderes públicos (Art. 9.1 CE), las Administraciones públicas están sometidas a la ley y al Derecho (Art. 103.1 CE). Dicho sometimiento en un Estado de Derecho (Art. 1.1 CE) es el control jurisdiccional del ejercicio por la Administración de la potestad reglamentaria, de la legalidad de su actuación y del sometimiento de ésta a los fines que la justifican (Art. 106.1 CE).

Los particulares gozan constitucionalmente del derecho fundamental a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos (Art. 24.1), también en el marco de sus relaciones con las Administraciones públicas. Así pues, es la configuración de un orden jurisdiccional contencioso-administrativo la que garantiza cabalmente las citadas previsiones constitucionales.

5.2. Concepto y Significado del Recurso Contencioso-Administrativo

El recurso contencioso administrativo es un mecanismo fundamental en la tutela de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, empresas y otras organizaciones frente a determinadas disposiciones generales y frente a la actuación (o la inactividad) de la Administración. Además, en algunos casos, es la propia Administración la que hace uso del recurso contencioso administrativo, como en el caso en el que recurre sus propios actos considerados lesivos para el interés público.

La regulación del recurso contencioso administrativo viene recogida en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Éste recurso se interpone contra las disposiciones de carácter general y contra los actos expresos y presuntos de la Administración Pública (Central, Autonómica o local) que pongan fin a la vía administrativa (resoluciones a recurso de alzada, resoluciones a recurso de reposición, resoluciones a recursos de Tribunales económico administrativos), ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del



asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

También es admisible el recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho o incluso contra Leyes.

5.3. Régimen Jurídico Actual

Con el propósito de establecer y regular las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas españolas, se promulgó la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Esta encuentra su anclaje constitucional en el Art. 149.1.18 de la Constitución Española, según el cual el Estado tiene competencia exclusiva sobre *"las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas"*.

La Ley 40/2015 sustituye a dos textos que durante más de tres décadas han regulado casi toda la parte general del Derecho Administrativo, de ahí que merezcan unas consideraciones, que lo efectúa la propia Ley 40/2015 en su exposición de motivos.

La Ley interesa, pues, a los órganos administrativos, a la actividad de la Administración y a sus relaciones, al régimen de los actos administrativos, al procedimiento y a los recursos administrativos, conteniendo previsiones generales sobre la potestad sancionatoria y el sistema de responsabilidad.

5.4. Ámbito y Extensión

La Ley regula lo que, junto a la jurisdicción contencioso-administrativa, puede considerarse el núcleo central del Derecho Administrativo cuya unidad garantiza precisamente el Art. 149.1.18 de la Constitución Española.

5.4.1. Objeto del Recurso Contencioso-Administrativo: planteamiento general

A diferencia del orden jurisdiccional civil, donde es relativamente sencillo determinar qué órgano judicial resulta competente para conocer de un determinado asunto, el orden contencioso-administrativo es más complejo pues no existe una única regla para atribuir la competencia objetiva a los distintos Juzgados y Tribunales existentes, sino que la Ley 29/1998 de 13 de Junio reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA) establece diferentes criterios para atribuir la competencia objetiva a un determinado órgano jurisdiccional.



El ordenamiento jurídico procesal administrativo, establece o impone, como presupuesto necesario, siempre antes de pasar a la Jurisdicción contencioso-administrativa, que hayamos agotado todos los recursos que la normativa administrativa pone en nuestras manos, así que, única y exclusivamente, cuando todos los plazos y todos los recursos de la vía administrativa hayan quedado agotados, podremos acudir a la vía contencioso administrativa.

Las competencias de la jurisdicción contenciosa-administrativa están atribuidas a los Juzgados y Tribunales que integran este orden de las diferentes cuestiones cuyo conocimiento corresponde a esta Jurisdicción.

El Art. 9.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ) y los Arts. 2 y 3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) determinan el ámbito de actuación del orden jurisdiccional en el tema y delimitan las cuestiones cuyo conocimiento corresponde a esta jurisdicción y las que no le corresponden.

Sobre esa base, y la determinación de los órganos que integran el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, se realiza la designación y reparto de asuntos y materias que corresponden a cada uno de esos órganos, normas de atribución de competencias que se completan con una serie de prescripciones generales específicas sobre competencia territorial, constitución y actuación de los órganos colegiados y sobre la distribución de asuntos.

En el marco de la delimitación de la extensión y límites de la jurisdicción contencioso - administrativa se establece su carácter improrrogable y la obligación de todo órgano de proceder en todo caso al examen, de oficio, de su jurisdicción o carencia de ella (Art. 9, LOPJ y Art. 5, LJCA).

Por ello, y una vez ubicados dentro de los límites de la propia jurisdicción contencioso - administrativa, de manera previa a la determinación específica de lo que corresponde conocer a cada órgano que la integra (Art. 7 a 12, LJCA) se establecen, en el Art. 6, unas normas básicas o generales sobre esa concreta atribución de competencias:

- La atribución de competencia de un determinado asunto supone la atribución de todas sus incidencias y de la ejecución de la sentencia .
- La competencia (en el marco de la propia Jurisdicción) no es prorrogable y tiene que ser apreciada de oficio.
- La declaración de incompetencia debe adoptarse antes de la sentencia y conlleva la remisión del asunto al órgano que se estime competente para conocer de él.



5.4.2. Materias Excluidas del Ámbito Contencioso-Administrativo

La ley 29/1998 no se limita únicamente a determinar aquellos asuntos que siempre y en todo lugar deben estar sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que en su afán de ayudar a la interpretación de la cláusula general regulada en su Art. 1, también señala aquellas cuestiones que en ningún caso deben someterse a esta jurisdicción, las cuestiones excluidas, recogidas en el Art. 3.

1. Materias explícitamente atribuidas a los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social, aunque exista relación con la actividad de las AAPP.
2. Recurso contencioso-disciplinario militar.
3. Conflictos de jurisdicción entre los Juzgados y Tribunales, la Administración pública y los atribuidos entre órganos de una misma Administración.
4. *“Los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica”.*

5.5. Organización Jurisdiccional

La función jurisdiccional se ejerce dentro de unas coordenadas de tiempo y de espacio. Como derivación que es de la soberanía, el límite territorial máximo de la jurisdicción española es el territorio nacional, pero dentro de él la ley, distribuye la jurisdicción desde un punto de vista material y territorial entre los distintos juzgados y tribunales que integran el complejo orgánico en el que consiste la organización jurisdiccional. Partiendo de estas premisas, por demarcación jurisdiccional se entiende el territorio al que cada órgano jurisdiccional extiende su jurisdicción.

5.5.1. Órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

El Art. 6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa enumera los órganos que componen este orden jurisdiccional:

1. Juzgados de lo contencioso-administrativo que conocerán de las materias y en el modo previsto en el Art. 8 de la LJCA.
2. Juzgados Centrales de lo contencioso-administrativo, que conocerán de las materias y en el modo previsto en el Art. 9 de la LJCA.
3. Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, que conocerán de las materias y en el modo previsto en el Art. 10 de la LJCA.



4. Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional que conocerán de las materias y en el modo previsto en el Art. 11 de la LJCA.
5. Sala Tercera del Tribunal Supremo que conocerán de las materias y en el modo previsto en el Art. 12 de la LJCA.

La jurisdicción está integrada por jueces y tribunales repartidos por todo el Estado, con arreglo a una estructura piramidal: un gran número de órganos en la base, que van decreciendo en número en las sucesivas instancias, a medida que aumenta su jerarquía, y por fin un único Tribunal Supremo, con sede en Madrid.

Sala 3ª del
TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Sala de lo Contencioso-Administrativo de la
AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo de los
TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

JUZAGADOS CENTRALES DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Es una garantía para la buena administración de Justicia, que los conflictos jurídicos no sean resueltos por un único órgano judicial, con el fin de evitar los riesgos de errores, incompetencia o mala fe del juzgador. Por este motivo, lo más frecuente es que la sentencia del juez o tribunal que juzga un asunto en primer lugar (primera instancia), pueda ser recurrida ante otro órgano judicial de jerarquía superior que pueda revisar esa sentencia, reconsiderando el conflicto total o parcialmente y resolviendo de nuevo con otra sentencia, que prevalece sobre la del primer juzgador. Así se llegaría hasta un órgano cuya sentencia no admita recurso, poniendo fin al conflicto.

5.5.2. Competencias

5.5.2.1. Juzgados de lo Contencioso-Administrativo

A los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (Art. 8 LJCA), de ámbito provincial, les corresponde:

- La competencia general para conocer de los recursos contra actos de las Entidades Locales (así como entidades instrumentales de ellas dependientes), con la sola excepción de las impugnaciones de cualquier clase de instrumento de planeamiento urbanístico.
- En cuanto a los actos de las Comunidades Autónomas sólo conocen de tres supuestos: cuestiones de personal que no afecten al nacimiento o extinción de la relación de servicios de los funcionarios de carrera;



sanciones que consistan en multas no superiores a 60.000 € o privación del ejercicio de derechos por tiempo no superior a seis meses; y reclamaciones de responsabilidad patrimonial cuya cuantía no exceda de 30.500 €.

- También conocen de los recursos contra actos y disposiciones de la Administración periférica del Estado o de la Comunidad Autónoma, así como de organismos, entidades o Corporaciones de Derecho público cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional.
- Conocerán, igualmente, de todas las resoluciones que se dicten en materia de extranjería por la Administración periférica del Estado o por los órganos competentes de las CCAA.
- Y, finalmente, conocen asimismo de los recursos contra los actos de las Juntas Electorales de Zona, contra los de proclamación de candidatos y candidaturas efectuados por cualquier Junta Electoral, y del otorgamiento de las autorizaciones para la entrada en domicilio, cuyo acceso requiera el consentimiento del titular.

5.5.2.2. Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo

A los Juzgados Centrales de lo contencioso-Administrativo (Art. 9 LJCA), con sede en Madrid y jurisdicción en toda España, les corresponde:

- El control de los actos de Ministros y Secretarios de Estado en asuntos de personal y en materia de responsabilidad patrimonial, cuando lo reclamado no exceda de 30.050 €.
- El control de las sanciones impuestas por órganos centrales de la Administración del Estado consistentes en multas superiores a 60.000 € o privación del ejercicio de derechos por tiempo superior a seis meses.
- El control de los actos y disposiciones dictados por Organismos públicos y entidades estatales con competencia en todo el territorio nacional, salvo que afecten a materias de personal, propiedades y expropiación forzosa.
- El control de las resoluciones de inadmisión de las peticiones de asilo político.
- El control de las resoluciones dictadas por el Comité Español de Disciplina Deportiva.



5.5.2.3. Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia

A las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (Art. 10 LJCA), herederas de las antiguas Audiencias Territoriales, les corresponde conocer:

- En única instancia:
 - De los recursos contra instrumentos de planeamiento urbanístico y disposiciones generales de las Entidades Locales.
 - De los recursos contra las disposiciones generales de las Comunidades Autónomas y contra todos sus actos siempre que su conocimiento no esté encomendado a los Juzgados; contra los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas e instituciones autonómicas equivalentes al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial; contra convenios entre Administraciones públicas de nivel de Comunidad Autónoma o inferior; y contra los actos de los órganos de las Comunidades Autónomas competentes para la aplicación de la Ley de Defensa de la Competencia.
 - De los recursos contra los actos de los órganos de la Administración del Estado con competencia en todo el territorio nacional, de nivel inferior a Ministro o Secretario de Estado, en materias de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa.
 - Contra los acuerdos de los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Locales y los del Tribunal Económico-Administrativo Central en materia de tributos cedidos.
 - Contra los actos en materia electoral de las Juntas Electorales Provinciales y de Comunidad Autónoma, así como del recurso contencioso-administrativo electoral sobre proclamación de electos y, elección y proclamación como electos de Presidentes de las Corporaciones Locales.
 - Contra los actos relativos al derecho de reunión.
 - Y de cualesquiera otras actuaciones administrativas no atribuidas expresamente a otros órganos jurisdiccionales (cláusula residual, Art. 10.1.k).
- En vía de recurso o segunda instancia.
 - Conocen de los recursos contra autos y sentencias dictados por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo: apelación, revisión y casación para unificación de doctrina e interés de ley, en determinados supuestos. Asimismo, de las cuestiones de competencia suscitadas entre Juzgados con sede en la Comunidad Autónoma.



5.5.2.4. Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional

A la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional corresponde conocer:

En única instancia.

- Lo referente a los recursos contra disposiciones generales y actos de Ministros y Secretarios de Estado, en general, y singularmente en materia de personal, cuando se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera. Igualmente, en materia de personal militar, de recursos contra actos de órganos centrales del Ministerio de Defensa referentes a ascensos, destinos y antigüedad.
- Los recursos que rectifiquen los dictados por órganos con competencia en todo el territorio nacional, contra actos de Ministros o Secretarios de Estado.
- Recursos contra convenios entre Administraciones de ámbito superior a la CCAA.
- Los recursos en materia económico-administrativa contra actos del Ministro de Economía y Hacienda o del Tribunal Económico-Administrativo Central, salvo en este caso que se trate de tributos cedidos.
- Los recursos contra la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo.
- Y de los recursos contra los actos de una serie de entidades del sector público estatal.

En vía de recurso o segunda instancia:

- Conocerá de las apelaciones contra autos y sentencias de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, de las revisiones contra sentencias firmes de tales Juzgados y de las cuestiones de competencia entre los Juzgados Centrales.

5.5.2.5. Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo

- En única instancia:
 - De los recursos contra actos y disposiciones de los máximos órganos del Estado: Consejo de Ministros, comisiones Delegadas del gobierno, Consejo General del Poder Judicial, así como de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo en materia de personal, administración y gestión patrimonial.
 - En materia electoral, de los recursos contra actos y disposiciones de la Junta electoral Central, de los recursos contencioso-



electorales sobre proclamación de electos en elecciones generales y contra los acuerdos de las Juntas Electorales adoptados en el procedimiento de elección de miembros de las Salas de Gobierno de los Tribunales.

- En vía de recurso:
 - De los recursos de casación en general, de los de revisión contra sentencias firmes de los Tribunales Superiores, de la Audiencia Nacional y del propio Tribunal Supremo; y de los recursos de casación y revisión contra las resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas.

A éste apartado se añade un criterio territorial de atribución de competencia. Conforme al Art. 14 LJCA la competencia material de los Juzgados y Tribunales Superiores de Justicia (los demás órganos jurisdiccionales tienen ámbito nacional) debe delimitarse territorialmente conforme a las siguientes reglas:

1. Con carácter general será competente el órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano que hubiere dictado el acto o disposición impugnados.
2. Si los actos impugnados se han dictado en materia de responsabilidad patrimonial, personal, propiedades especiales y sanciones será competente, a elección del demandante, el Juzgado o el Tribunal en cuya circunscripción tenga aquel su domicilio o se halle la sede del órgano autor del acto originario impugnado (criterio éste último que rige en todo caso cuando el acto afecte a una pluralidad de destinatarios y fueran diferentes los Juzgados o Tribunales que pudieran resultar competentes).
3. Cuando se impugnen planes de ordenación, actuaciones urbanísticas, expropiatorias y de intervención administrativa de la propiedad privada, el órgano jurisdiccional en cuya circunscripción radiquen los inmuebles afectados.

5.6. Las Partes: capacidad, legitimación y representación

5.6.1. Dualidad de Partes

En el proceso contencioso-administrativo, como en todo proceso, se enfrentan dos partes:

- Parte demandante, que es la que inicia el recurso o la acción.
- Parte demandada, aquella frente a la que la acción o recurso se dirige.

La particularidad del proceso contencioso-administrativo radica en que por regla general estos papeles están asignados previamente, de forma que los ciudadanos titulares de los derechos e intereses legítimos lesionados por el



acto o actividad administrativa asumen la carga de ser demandantes y la Administración, autora del acto, la posición más cómoda de demandada.

5.6.2. Capacidad Procesal

El Art. 18 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA) regula la capacidad procesal en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, esto es, los requisitos para poder ser parte del proceso, que viene a ser la misma que la establecida en el Art. 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas para poder intervenir en un procedimiento administrativo.

El Art. 18, contiene una serie de prescripciones, en concreto tres. De ellas la primera es genérica y consiste en una remisión a la regulación que, sobre la capacidad procesal, se efectúa en la Ley 1/2000, de 7 de Enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC). Las otras dos son específicas y se refieren, de un lado, a la capacidad procesal, en determinados supuestos, de los menores de edad y, de otro, a las entidades que, sin tener personalidad, pueden ser titulares de derechos y obligaciones.

5.6.3. Legitimación

Consiste en un derecho a la jurisdicción y en la facultad de accionar ante los Tribunales un determinado derecho, por lo que puede decirse que es la facultad de promover e intervenir en un proceso concreto como parte activa (la que se refiere al actor o demandante del proceso) o pasiva (la que se predica del demandado).

5.6.3.1. Legitimación Activa

Conforme al Art. 19.1.a) de la LJCA tienen legitimación activa, con carácter general, *“las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo”*, que ha de ser un interés actual y no hipotético o futuro. Esto significa que la resolución impugnada (o la inactividad denunciada) debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso, sin que sea suficiente el mero interés en la defensa de la legalidad, sino que se ha de poder obtener un beneficio/perjuicio o ventaja/desventaja del proceso, razón por la que la jurisprudencia niega la legitimación al denunciante, salvo en los supuestos de acción popular.

A esta legitimación se le conoce con el nombre de "ad procesum" y se produce cuando el derecho que se cuestionara en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación "ad causam" que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionara, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación



"ad procesum" es requisito para la procedencia del juicio.

La legitimación se deduce de la existencia del derecho o interés legítimo con respecto a la acción u omisión administrativa, independientemente de que se haya participado o no en el procedimiento administrativo del que ésta trae causa.

También la legitimación es exigible a las Administraciones públicas cuando recurren, debiendo concretarse en tal caso, la concurrencia de un interés público afectado, la afección a su ámbito de autonomía o a los fines públicos que persiguen (Art. 19, letras c, d, e y g)

5.6.3.2. Legitimación Pasiva

El Art. 21 de la Ley 29/1998, de 13 de julio (LJCA), contiene las normas que regulan la capacidad para ser parte demandada ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, lo que, en definitiva, supone la ordenación de los requisitos y condiciones de la legitimación pasiva.

La forma en la que debe de ser entendida la legitimación, en general, y su identificación con la existencia de un derecho o interés legítimo ha supuesto que la LJCA/1998 haya modificado substancialmente la legitimación pasiva en el proceso contencioso-administrativo, considerando parte demandada no sólo a los titulares de los derechos, sino también a los portadores de intereses legítimos que pudieran resultar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante suprimiéndose, en consecuencia, la figura procesal del coadyuvante.

De esta manera el Art. 21, fija la intervención, en el proceso contencioso-administrativo, de las diferentes personas que, por su relación con el objeto e intereses que pudieran resultar afectados por la estimación de las pretensiones que se sustancien, tienen la condición de parte demandada.

El Art. 21.1 a), señala que la posición de parte demandada en un proceso contencioso-administrativo tiene que estar ocupada con una Administración pública contra cuya actividad se dirige el recurso que se formula.

El punto de partida, como regla general, es que, la legitimación pasiva en el proceso y la posición de parte demandada, corresponde al autor o responsable del acto, disposición o actividad que se impugna que ha tenido que ser realizado (en los términos de actividad administrativa impugnada que determina el Art. 25), de ahí que el Art. 21.1 a), LJCA para identificar a quien puede ocupar la posición de parte demandada se refiera, de manera genérica, a AAPP, y, además, se remita al Art. 1.3, como lugar en el que, de una manera precisa se establece la competencia de atribución de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa sobre actividades que, de manera estricta, no son llevadas a cabo por Administraciones públicas pero que se atribuyen a esta Jurisdicción.



5.6.4. Representación y Defensa de las Partes

Los Arts. 23 y 24 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, contienen las normas que regulan la representación y defensa de las partes en sus actuaciones antes los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, función que, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), está reservada a los Abogados y Procuradores, como forma de garantizar la asistencia jurídica al ciudadano en el proceso, de forma obligatoria cuando así lo exija y, en todo caso, como derecho a la defensa y asistencia letrada expresamente reconocido por la Constitución.

La regulación establece diferencias en función del tipo de órgano jurisdiccional ante el que se substancien las actuaciones así como de las circunstancias subjetivas de la persona que intervenga en el proceso. No se exigen los mismos requisitos para comparecer ante un órgano unipersonal (Juzgados y Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo) que ante un órgano colegiado (Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, de la Audiencia Nacional o del Tribunal Supremo). Y, de igual manera, se determinan normas en función de las circunstancias personales de los sujetos que toman parte, o pretenden hacerlo, en el proceso contencioso-administrativo.

- **Representación y Defensa de los Particulares**

A norma general, contenida en el Art. 543.1, LOPJ corresponde exclusivamente a los Procuradores la representación de las partes en todo tipo de procesos, salvo cuando la Ley autorice otra cosa.

A ello es preciso añadir que el Art. 23.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC) establece que la comparecencia en juicio será por medio de Procurador, que habrá de ser licenciado en Derecho, legalmente habilitado para actuar en el Tribunal que conozca del juicio, determinado el Art. 23.2, LEC los supuestos en los que los litigantes podrán comparecer por sí mismos.

- **Representación y Defensa de la Administración**

Desde el punto de vista técnico, en nuestro Estado hay que diferenciar los Abogados del Estado, los de las CCAA y los de la Administración Local.

Los Abogados del Estado son los encargados del asesoramiento, representación y defensa en todo tipo de procesos de todos los órganos constitucionales que no tengan un régimen especial, de la Administración del Estado e Institucional, comprendidos los organismos autónomos e incluso las sociedades mercantiles estatales y fundaciones con participación estatal. Asimismo, pueden prestar su colaboración a las CCAA y a los entes locales que requieran sus servicios.



Los Abogados del Estado dependen de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, que, con categoría de Subsecretaría, está adscrita al Ministerio de Justicia, y pueden prestar su función en dicha Dirección, en los distintos Ministerios y en la Administración periférica.

Ingresa mediante oposición libre que transcurre ante un tribunal designado por el Ministerio de Justicia y en el ejercicio de su función están sometidos al principio de dependencia jerárquica, sin que puedan, sin habilitación expresa del Director del servicio jurídico, ejercer una acción, ni desistir o transigir sobre las acciones entabladas sin la referida licencia (art. 7 LAJEIP).

5.7. Actos Impugnables Objeto del Recurso

Son los actos y disposiciones de la Administración en relación con los cuales será admisible el recurso contencioso-administrativo. En este sentido, son actos impugnables todos los que hayan puesto fin a la vía administrativa.

Las disposiciones de carácter general que dictare la Administración del Estado, las entidades locales y las corporaciones e instituciones públicas, podrán ser impugnadas directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, una vez aprobadas definitivamente en vía administrativa. También será admisible la impugnación de los actos que se produjeran en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho.

- **Artículo 25 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa**

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

2. También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta Ley”.



5.7.1. Recurso Contra Actos Administrativos

- **Actos Impugnables**

En el procedimiento administrativo es posible impugnar un acto no sólo cuando éste desconoce un derecho subjetivo del recurrente, sino también cuando viola un interés legítimo. En el proceso administrativo nacional, en cambio, sólo puede impugnarse un acto, en principio, cuando se tiene un derecho subjetivo por él afectado.

Es importante recordar que las reglas que rigen la impugnación y revisión de los actos administrativos y reglamentos, en sede administrativa, son diferentes en algunos aspectos de las que imperan en sede judicial.

Podemos decir en éste sentido que, son impugnables tanto los actos expresos y presuntos como las resoluciones y los de trámite, estos últimos serán impugnables siempre y cuando cumplan los requisitos mencionados.

- **Actos Inimpugnables**

Tal y como lo establece la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en su art. 28, no se admiten recursos contencioso-administrativo en actos que sean reproducción de otros que ya fueron definitivos y firmes o confirmatorios de otros que por no haber sido recurridos en tiempo y forma hayan sido consentidos.

5.7.2. Recurso Contra Disposiciones de Carácter General

Dado que en sede administrativa es posible recurrir aunque no se tenga un derecho subjetivo sino un mero interés legítimo, es obvio entonces que no rige el principio establecido en la jurisprudencia de nuestros tribunales, de acuerdo al cual se excluye la impugnación judicial de reglamentos administrativos, entendiendo que éstos no causan un “*gravamen actual*,” “*por constituer medidas de carácter general*.”

Esa doctrina jurisprudencial se basa en que no es posible a los jueces resolver en abstracto, y que deben entender únicamente en causas concretas. En tal sentido, se ha dicho que cuando un acto dictado por la administración “... *tiene un contenido normativo, en cuanto atañe a cada una de las personas o entidades que comprende dicho sector...*, los jueces no pueden invalidarlo sino cuando se plantea su aplicación a un caso particular;” en otros términos, quiere decir que una resolución general, aunque modifique un régimen jurídico determinado en el cual se encuentra comprendido un individuo, no es impugnable judicialmente si no da lugar a un acto o hecho administrativo que implique la aplicación concreta de dicha reglamentación a un caso particular.

Ante lo dicho es importante saber que, no cabe recurso en vía administrativa contra las resoluciones administrativas de carácter general ya que se trata de normas jurídicas.



“1. En los litigios entre Administraciones públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa. No obstante, cuando una Administración interponga recurso contencioso-administrativo contra otra, podrá requerirla previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada”. (Art. 44).

5.7.3. Recurso Contra la Inactividad Administrativa y contra Actuaciones en Vía de Hecho

La Ley 29/1998 de 1 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa dispone que el recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las actuaciones materiales de la Administración que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en la ley, y abarca más disponiendo que, en caso de vía de hecho, el interesado podrá formular requerimiento a la administración actuante intimando su cesación, si dicha intimación no hubiere sido formulada o no fuere atendida dentro de los diez días siguientes a la presentación del requerimiento podrá deducir directamente recurso judicial.

Nuestra jurisprudencia entiende por vía de hecho aquella situación producida por una actuación administrativa material que prescinde de manera plena del procedimiento establecido o se lleva a cabo por órgano manifiestamente incompetente. Aunque la Administración Pública actúa investida de especiales privilegios, entre ellas el peculiar régimen de impugnación de sus actos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, esas libertades no se dan en el caso de vía de hecho, pues no existe propiamente actuación administrativa.

A fin de simplificar este punto resumiremos a manera de esquema las diferentes actuaciones por parte de la administración que pueden llevar a originar un recurso contencioso-administrativo:

OBJETO DEL RECURSO

1. Los Actos Administrativos pueden ser:

- Expresos o presuntos
- Definitivos
- De trámite:
 - ✓ Los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto,
 - ✓ Los que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento,
 - ✓ Y los que causan indefensión o perjuicio irreparable.
- Que pongan fin a la vía administrativa:
 - ✓ Las resoluciones del recurso de alzada,
 - ✓ Los actos administrativos de los miembros y órganos del gobierno,



- ✓ Los actos de Ministros y Secretarios de Estado,
 - ✓ Los actos de Directores Generales u órganos superiores, en materia de personal,
 - ✓ Los actos de los máximos órganos directivos de Organismos públicos estatales, como regla general.
- Impugnables:
 - ✓ Aquellos que reproduzcan otros anteriores definitivos y firmes.
 - ✓ Los actos confirmatorios de otros consentidos, por no haber sido recurridos en tiempo y forma.

2. Disposiciones Generales:

- Impugnaciones directas de reglamentos y Decretos Legislativos, cuando estos últimos excedan los límites de la delegación.
- Impugnación indirecta, recurriendo los actos producidos durante la aplicación de las disposiciones generales.
- Éstos no son susceptibles de recursos en vía administrativa.

3. Inactividad Administrativa:

- Es la obligación administrativa de realizar una prestación concreta a favor de una o varias personas en virtud de:
 - ✓ Disposiciones generales que no necesiten actos de aplicación.
 - ✓ Acto, contrato o convenio administrativo.
- Reclamación previa por parte del interesado de tal cumplimiento.
- Recurso contencioso (en 3 meses no se ha atendido la reclamación).

4. Actuaciones en Vía de Hecho:

- Las actuaciones materiales de la Administración que no tienen la necesaria cobertura jurídica lesionando los derechos y legítimos intereses del administrado.
- Potestativa (Requerimiento del interesado intimando la cesación de la actuación).
- Recurso Contencioso (no atención del requerimiento en 10 días).
- Sin un requerimiento previo puede producirse un posible impugnación directa.



5.8. Fases del Proceso Contencioso-Administrativo

5.8.1. Diligencias Preliminares

El Capítulo I del Título IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, contiene en su Sección I las diligencias preliminares, que son actividades anteriores al proceso, no incluyendo en ellas, las actuaciones que previamente se han llevado a cabo mediante los recursos administrativos, que pueden interponerse para impugnar la resolución de aquel en el caso en el que exista la concurrencia de un vicio de nulidad o de anulabilidad.

Cabe destacar que existen varias formas diferentes de clasificar las actuaciones previas recogidas en la Ley 29/1998:

1. Por su posición sistemática dentro de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, las actuaciones preliminares pueden ser:
 - Las diligencias preliminares, que se encuentran reguladas en la Sección I del Capítulo I del Título IV de la Ley 29/1998:
 - La declaración de lesividad. Esta se caracteriza por ser un acto administrativo cuya regulación se encuentra principalmente en el Art. 103 de la Ley 30/1992.
 - El requerimiento previo entre Administraciones Públicas.
 - Las actuaciones previas, que no se encuentran reguladas en la Sección I del Capítulo I del Título IV de la Ley 29/1998:
 - La reclamación para la realización de una prestación o para la ejecución de actos.
 - El requerimiento para que la Administración cese la vía de hecho.
2. Por el sujeto que debe llevar a cabo las actuaciones que constituyen las actuaciones preliminares contencioso-administrativas, éstas pueden ser:
 - Las actuaciones preliminares realizadas por una Administración Pública antes del inicio de un proceso en el que ella será parte demandante. Son las diligencias preliminares.
 - Las actuaciones preliminares realizadas por una persona física o jurídica privada antes del inicio de un proceso en el que ella será parte demandante. Son las actuaciones previas que no reciben el nombre de “diligencias preliminares” en la Ley 29/1998.

El requerimiento previo es la facultad potestativa que tiene una Administración pública antes de interponer recurso contencioso-administrativo contra la actuación administrativa de otra Administración para



solicitar que derogue la disposición, anule o revoque el acto, cese o modifique la actuación material o inicie la actividad a la que está obligada.

El Art. 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) configura como diligencia preliminar el requerimiento previo en los litigios entre AAPP.

En ese caso, en el que una Administración pública quiera combatir la disposición, acto, actuación o inactividad de otra Administración, no está permitido su impugnación en vía administrativa y la previsión es que acuda directamente al orden contencioso-administrativo (Art. 44.1, LJCA) sin que sea preciso, como requisito, el previo agotamiento de la vía administrativa.

Se trata de una consecuencia de los principios generales de cooperación y colaboración que deben regir las relaciones entre las diferentes Administraciones públicas enunciados por el Art. 3.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por lo que la previsión normativa del requerimiento previo se configura como un medio alternativo y potestativo para que los conflictos entre diferentes Administraciones puedan ser resueltos sin necesidad de litigar y, en caso de que el requerimiento efectuado no sea atendido, el conflicto habrá de resolverse en vía judicial, de manera que cuando estamos en presencia de un litigio entre dos administraciones la posibilidad de un previo recurso administrativo está y la eventual reconsideración de la postura de la Administración se materializa a través del requerimiento potestativo, previo a la vía contenciosa.

La forma en la que el Art. 44.1 LJCA regula el requerimiento previo no supone su configuración como un presupuesto procesal cuya omisión dé lugar a la inadmisibilidad de la pretensión procesal. El requerimiento previo en los litigios entra Administraciones públicas está configurado como un procedimiento potestativo para la Administración pública legitimada como demandante, que, en el caso de obtener satisfacción de sus pretensiones, evitará el proceso administrativo (Sentencia de TS, Sala 3ª, de lo Contencioso-Administrativo, 28 de Diciembre de 2011).

5.8.2. Interposición del Recurso y Reclamación del Expediente

- **Escrito de Interposición:**

Se regula en los Arts. 43 a 77 de la LJCA y se puede interponer siempre que se hayan agotado los recursos administrativos o se haya puesto fin a la vía administrativa.

Se inicia mediante escrito por el que se solicita se tenga por interpuesto. El escrito deberá acompañar el documento que acredite la representación del compareciente, el documento o documentos que acrediten la legitimación del actor cuando la ostente por habérsela transmitido otro por herencia o por cualquier otro título. Copia o traslado de la disposición o del acto expreso que se recurran, o indicación del expediente en que haya recaído el acto o el



periódico oficial en que la disposición se haya publicado.

Si el objeto del recurso fuera la inactividad de la Administración o una vía de hecho, se mencionará el órgano o dependencia al que se atribuya una u otra, en su caso, el expediente en que tuvieran origen, o cualesquiera otros datos que sirvan para identificar suficientemente el objeto del recurso.

Por último, también se acompañará al escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo, del documento o documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación.

No obstante, lo anterior hay que tener en cuenta que no siempre es necesario iniciar el proceso mediante el escrito de interposición. Así lo dispone el apartado 5º del Art. 45 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa al disponer que *“el recurso dirigido contra una disposición general, acto, inactividad o vía de hecho en que no existan terceros interesados podrá iniciarse también mediante demanda en que se concretará la disposición, acto o conducta impugnados y se razonará su disconformidad a Derecho”*, acompañando como en el supuesto anterior los documentos antes dichos.

- **Plazos para interponer el recurso:**

Conforme al Art. 46 LRJCA el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo si fuera expreso es de 2 meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa. Por vía regular, el plazo será de 6 meses y se contará, para todos los interesados, a partir del día siguiente a aquel en el que se produzca el acto presunto, de acuerdo con su normativa específica. En el caso de que medie recurso de reposición, comenzará a correr desde el día siguiente a aquel en que se notifique la resolución expresa del recurso potestativo de reposición o desde el día en el que éste se entienda presuntamente desestimado.

Pero cuando el recurso se dirija contra una actuación en vía de hecho, entonces el plazo para su interposición será sólo de 10 días, a contar desde el siguiente a la terminación del plazo de otros 10 días para que la Administración conteste al requerimiento previo formulado en el Art. 30 LRJCA. Si no hubiera requerimiento, el plazo será de 20 días desde el día en que se inició la actuación administrativa en ésta materia.

En los recursos de lesividad el plazo para interponer el recurso será de dos meses contados desde el día siguiente a la fecha de la declaración.

En cuanto a los Litigios entre Administraciones, el plazo será de dos meses, a menos que por Ley se decida algo diferente. En el caso de haber precedido requerimiento, el plazo se contará desde el día siguiente al que se entienda presuntamente rechazado o se reciba la comunicación del acuerdo expreso.



Cuando el recurso se dirija contra la inactividad de la Administración pública, el plazo será de dos meses contados a partir del día siguiente al vencimiento de los plazos que el Art. 29 establece.

- **Publicación del anuncio de interposición**

Si el recurrente lo solicita, el Letrado de la Administración de Justicia deberá al siguiente día hábil de la interposición del recurso, que se anuncie y, remitirá el oficio para su publicación por el órgano competente, en el periódico oficial que proceda atendiendo al ámbito territorial de competencia del órgano autor de la actividad administrativa recurrida, sin detrimento de que sea cubierta por el recurrente. Podrá también el Letrado de la Administración de Justicia, si lo estima conveniente, acordar de oficio la publicación.

- **Requerimiento del expediente a la Administración**

El expediente se reclama al órgano administrativo autor de la actuación administrativa impugnada. En la Ley Jurisdiccional de 1956 se reclamaba genéricamente a la Administración lo que generaba en muchas ocasiones una considerable pérdida de tiempo. En la actualidad, se reclama directamente al órgano correspondiente (Art. 48.1 Ley 29/1998).

Ha de remitirse el expediente en un plazo improrrogable de 20 días contados desde que la comunicación judicial haya entrado en el registro general del órgano requerido, fecha que deberá ser del conocimiento del órgano judicial. El Juzgado o Tribunal correspondiente puede de este modo, computar el plazo de los veinte días improrrogables, desde la fecha en la que conste que se ha comunicado al órgano administrativo.

Una vez finalizado el plazo de remisión del expediente se reitera la reclamación y, si no se envía en diez días, y previa advertencia a la autoridad o empleado responsable, se le impondrá una multa coercitiva que podrá ser reiterada cada veinte días hasta que el expediente se remita. Si la persona responsable no fuera identificada, la multa será impuesta a la Administración. (Art. 48.7 Ley 29/1998).

5.8.3. Emplazamiento de las Partes y Admisión del Recurso

En el proceso contencioso-administrativo el emplazamiento de los interesados es esencial para una correcta formación de la relación jurídico-procesal, de forma que quienes están legitimados pasivamente como parte demandada en el proceso deben ser emplazados directa y personalmente cuando sean conocidos o identificables a partir de los datos que figuren en el escrito de interposición del recurso, en el expediente administrativo o en la demanda, constituyendo la falta de ese obligado emplazamiento personal un quebrantamiento de las formas y garantías esenciales del proceso, además de una vulneración del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva que garantiza el Art. 24.1 de la Constitución.



La resolución de la Administración para la remisión del expediente se notificará a quienes los interesados, emplazándoles para que puedan personarse como demandados en el plazo de 9 días.

En los recursos contra las resoluciones de los recursos especiales y las reclamaciones de Contratos del Sector Público se emplazará como demandada a las personas que hubiesen comparecido en el recurso administrativo, para que puedan personarse en el plazo de 9 días.

Una vez realizada las notificaciones, se enviará el expediente al Tribunal, incorporando el/los emplazamiento/os efectuados. Recibido el expediente, el Letrado de la Administración de Justicia comprobará que se han efectuado para emplazamiento y, si advirtiere que son incompletas, ordenará a la Administración que se practiquen para asegurar la defensa de los interesados.

En el caso de que no se pueda emplazar a algún interesado en su domicilio, el Letrado de la Administración de Justicia mandará publicar edicto en el periódico oficial donde se publicó el anuncio de la interposición. Estos se podrán personar hasta el momento que haya de dar traslado para contestar a la demanda.

Debemos en éste sentido destacar que:

1. El emplazamiento de los demandados en recurso de lesividad se hará personalmente por plazo de 9 días.
2. El emplazamiento de la Administración se entenderá efectuado por la reclamación del expediente.
3. Las Administraciones públicas se entenderán personadas por el envío del expediente.
4. Los demandados podrán personarse dentro del plazo concedido. Si lo hiciesen después, se les tendrá por parte para los trámites no precluidos.

5.8.4. Demanda y Contestación

La contestación a la demanda en el proceso contencioso administrativo es el escrito en el que la parte demandada fija su posición procesal y se opone a las alegaciones formuladas por el recurrente en el escrito de demanda con la debida separación, los hechos, los fundamentos de derecho y las pretensiones.

Establece el Art. 54.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) que:

- Una vez formalizada la demanda se dará traslado de la misma a las



partes demandantes que hubieran comparecido en el proceso ya que junto a la Administración demandada pueden existir otros demandados, tal y como previene el Art. 49.1, LJCA .

El trámite previsto en el Art. 54.1, LJCA supone trasladar a los que han comparecido como demandantes en el proceso el escrito de demanda formulado por el recurrente junto con el expediente administrativo (en caso que este haya sido remitido por el órgano administrativo) para que la parte demandada (o cada una de ellas, en caso de haber varias) se posicionen en relación a esa demanda, lo cual puede hacer de diversas formas.

El hecho de ser emplazado por la Administración cuando remite el expediente (Art. 49. 1) o de recibir la demanda (Art. 54.1) no suponen, por sí mismos, necesidad u obligación, para esa parte demandada de formular escrito de contestación a la demanda.

Esa decisión, la de contestar a la demanda formulada por el recurrente, es la forma ordinaria o general que se establece en la LJCA como continuación del proceso, pero no es la única posibilidad que puede darse.

El trámite previsto en el Art. 54.1, LJCA por el que se da traslado, a la demandada (o demandadas), del escrito de demanda junto con el expediente (en el caso, normal, de haberse recibido), requiere de la previa comparecencia.

A la Administración demandada se la entiende emplazada con la propia reclamación del expediente (Art. 50.1) y al resto de demandados (cuando existan) por haber sido emplazados por el órgano administrativo obligado a remitir el expediente o por el órgano jurisdiccional. A todos los que hubieran comparecido en el proceso se les trasladará la demanda otorgándoles un plazo común de veinte días (Art. 54.1, LJCA).

La decisión de contestar queda condicionada a la presentación del correspondiente escrito cumpliendo el plazo (Art. 54.1, LJCA) y los requisitos (Art. 56, LJCA) para ello establecidos.

Una vez recibido expediente, el Tribunal dará traslado del mismo al recurrente para que formalice la demanda en el plazo de veinte días y, seguidamente, dará traslado de la demanda a los demandados para que contesten en el plazo de veinte días.

5.8.5. Prueba

El Art. 24.2 de la Constitución Española de 1978 (CE) establece el derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes, que ha de ser interpretado del siguiente modo:

- Se trata de un derecho de configuración legal que requiere que se haya ejercitado en la forma y en el tiempo legalmente establecidos.



- No supone una actividad probatoria ilimitada y sí un derecho a la práctica de aquellas pruebas que sean pertinentes.
- Los medios de prueba admisibles son aquellos que autorizados por el ordenamiento jurídico tienen relevancia para la decisión final.
- La decisión sobre la legalidad y pertinencia de las pruebas corresponde a los Tribunales ordinarios, limitándose la competencia del Tribunal Constitucional a controlar las decisiones judiciales en el ámbito probatorio cuando aquellos hubieran inadmitido pruebas relevantes para la decisión final, sin motivación alguna o mediante una interpretación y aplicación de la legalidad arbitraria o irrazonable o cuando la falta de prueba sea imputable al órgano judicial.
- La falta de actividad probatoria, para que sea relevante jurídicamente, requiere que haya supuesto una efectiva indefensión.
- La verificación de si la prueba denegada o no practicada es decisiva en términos de defensa incumbe, corre a cargo, de quien alega la denegación o no práctica, y requiere argumentar de modo convincente que la resolución final del proceso "a quo" podría haber sido favorable de haberse aceptado y practicado la prueba objeto de controversia.

A efecto casacional es preciso añadir que el motivo que habilita la casación por infracción de las normas que rigen los actos y garantías procesales está condicionado por una doble exigencia: petición de subsanación en la misma instancia, de existir momento procesal oportuno para ello, y producción de indefensión a la parte.

El Art. 299 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC) establece los diferentes medios de prueba de los que se puede hacer uso en juicio, catálogo abierto ya que, como señala el propio Art. 299.3, LEC se admitirá como prueba cualquier otro medio no expresamente previsto en los apartados anteriores de este artículo por el pudiera obtenerse certeza sobre hechos relevantes.

La ausencia de regulación en el marco de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) hace efectiva la previsión efectuada en el Art. 60.4, LJCA de remisión a las normas generales establecidas para el proceso civil, lugar en el que es preciso buscar la regulación de cada unos los diferentes medios de prueba.

“4. La prueba se desarrollará con arreglo a las normas generales establecidas para el proceso civil, siendo el plazo para practicarla de treinta días. No obstante, se podrán aportar al proceso las pruebas practicadas fuera de este plazo por causas no imputables a la parte que las propuso”.

Por último, el Juez o Tribunal pueden, hasta que el pleito sea declarado concluso para sentencia, acordar la práctica de cualquier diligencia de prueba que estimaren necesarias con intervención de las partes, en cuyo caso si las



partes carecieran de oportunidad para alegar sobre ello en la vista o en el escrito de conclusiones, el Secretario Judicial pondrá de manifiesto el resultado de la prueba a las partes por plazo de 5 días para alegaciones.

5.8.6. Vista o Escrito de Conclusiones

Concluye el procedimiento contencioso-administrativo con un trámite en el que las partes podrán solicitar en la demanda y en la contestación que se celebre vista, que se presenten conclusiones o que el pleito sea declarado concluso, sin más trámites, para sentencia.

Dicha solicitud habrá de formularse por otrosí en los escritos de demanda o contestación o por escrito presentado en el plazo de 3 días, contados desde que se declare concluso el período probatorio y el juez proveerá lo que coincidentemente las partes hayan solicitado.

En el acto de la vista, se dará la palabra a las partes por orden para que de forma precisa expongan sus alegaciones. A fin de delimitar el objeto del debate, el Juez o Presidente de la Sala, por sí o a través del Magistrado ponente, podrá invitar a los defensores de las partes, antes o después de los informes orales, a que concreten los hechos y puntualicen, aclaren o rectifiquen cuanto sea preciso.

Establece el Art. 64 LRJCA, que cuando se acuerde el trámite de conclusiones, las partes presentarán breves alegaciones acerca de los hechos, la prueba practicada y los fundamentos jurídicos en que apoyen sus pretensiones en el plazo de 10 días, sin que se puedan plantear cuestiones que no hayan sido presentadas en los escritos de demanda y contestación, salvo que el juez considere oportuno que se tratan de motivos relevantes para el fallo y distintos de los alegados, informándolo a las partes mediante providencia, otorgándoles 10 días de plazo para ser oídas.

En el acto de la vista, o en el escrito de conclusiones, el demandante podrá solicitar que la sentencia formule pronunciamiento concreto sobre la existencia y cuantía de los daños y perjuicios de cuyo resarcimiento se trate, si constasen ya probados en autos.

Celebrada la vista o presentadas las conclusiones, el juez o tribunal declarará que el pleito ha quedado concluso para sentencia, a menos que haga uso de la facultad de acordar determinadas pruebas para mejor suministro, en cuyo caso dicha declaración se hará inmediatamente después de finalizada la práctica de la diligencia o diligencias acordadas como prueba.

5.8.7. Terminación del Proceso

El procedimiento contencioso-administrativo, como los pleitos civiles y laborales, concluye por sentencia, por desistimiento del actor y por allanamiento del demandado. Además, puede terminar por reconocimiento en vía administrativa de las pretensiones del demandante o por conciliación judicial.

El medio normal de terminación del proceso es la sentencia y por ella el órgano jurisdiccional decidirá sobre la regularidad del proceso y sobre las pretensiones de las partes. Se dictará en el plazo de 10 días desde que el pleito haya sido declarado concluso y decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso.

Se declarará la inadmisibilidad del recurso o de alguna de las pretensiones cuando el Juzgado o el Tribunal Contencioso-Administrativo carezca de jurisdicción, se hubiera interpuesto por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada, o tuviere por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación, recayera sobre cosa juzgada o existiera litispendencia, o, en fin, cuando se hubiera presentado el escrito inicial del recurso fuera del plazo establecido.

El recurso se desestimaré cuando se ajusten a Derecho la disposición, acto o actuación impugnados. El recurso se estimará cuando incurrieran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, en cuyo caso la sentencia estimatoria contendrá alguno de estos pronunciamientos:

Declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente el acto o disposición recurrido o dispondrá que cese o se modifique la actuación impugnada.

Si se hubiese pretendido el reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada, reconocerá dicha situación jurídica y adoptará cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la misma.

Si la medida consistiera en la emisión de un acto o en la práctica de una actuación jurídicamente obligatoria, la sentencia podrá establecer plazo para que se cumpla el fallo.

Si fuera estimada una pretensión de resarcir daños y perjuicios, se declarará el derecho a la reparación, señalando quien viene obligado a indemnizar. La sentencia fijará la cuantía de la indemnización cuando lo pida el demandante.

Un límite importante a los poderes del Juez es la prohibición de determinar el contenido de los preceptos de una disposición general en sustitución de los anulados o el contenido discrecional de los actos administrativos.

En principio, la sentencia sólo produce efectos entre las partes, pero si se trata de una disposición general los tendrá “erga omnes” desde el día en que



sea publicado su fallo y preceptos anulados.

Los actos dictados con anterioridad, no afectarán por sí mismos a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales.

La estimación de pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada sólo producirá efectos entre partes. No obstante, puede darse una extensión a terceros de los efectos de una sentencia en materia tributaria y de personal al servicio de la Administración Pública, y a ejercitar en ejecución de la sentencia, cuando concurren las siguientes circunstancias:

- Que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo;
- Que el Juez o Tribunal sentenciador fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada;
- Que soliciten la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un (1) año desde la última notificación de ésta a quienes fueron parte en el proceso.

El procedimiento termina también por el desistimiento que consiste, en los términos propios del proceso civil, en una declaración de voluntad del actor por la que abandona la acción ejercitada en el proceso, pero sin renunciar al derecho material ni a las pretensiones ejercitadas que pueden reiterar mientras no se produzca su prescripción. Por el contrario, en el proceso contencioso-administrativo, provoca que el acto recurrido se convierta en acto consentido, en acto posteriormente inatacable.

Pero la Ley admite también un desistimiento del actor sin renuncia al derecho material, fundado en que la Administración demandada hubiera reconocido totalmente en vía administrativa las pretensiones del demandante.

A diferencia del desistimiento, el allanamiento es un comportamiento procesal del demandado, que acepta mediante una manifestación de voluntad las pretensiones del actor. Admite dos variantes:

1. Cuando se produce dentro del proceso, el Juez o Tribunal, sin más trámites, dictará sentencia de conformidad con las pretensiones del demandante, salvo si ello supusiera infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso dictará sentencia ajustada a derecho;
2. Otra modalidad es el allanamiento extraprocesal, cuando la Administración reconoce totalmente las pretensiones del demandante fuera del proceso. En este caso cualquiera de las partes podrá ponerlo en conocimiento del juez y éste, oídas las partes por plazo común de 5



días y previa comprobación de lo alegado, dictará auto en el que también declarará terminado el procedimiento y ordenará el archivo del recurso y la devolución del expediente administrativo.

Por último, la Ley Jurisdiccional recurre al activismo judicial para conseguir la rápida terminación de los procedimientos en primera o única instancia por medio de la conciliación judicial. En función de ésta, el juez, de oficio o a solicitud de parte, una vez formuladas la demanda y la contestación, somete a la consideración de las partes el reconocimiento de hechos o documentos, así como la posibilidad de alcanzar un acuerdo que ponga fin a la controversia. El intento de conciliación no suspenderá el curso de las actuaciones, salvo que todas las partes personadas lo solicitasen. Si las partes llegan a un acuerdo que implique la desaparición de la controversia, el Juez o Tribunal dictará auto declarando terminado el procedimiento, siempre que lo acordado no fuera manifiestamente contrario al ordenamiento jurídico ni lesivo del interés público o de terceros.

5.8.8. Ejecución de las Sentencias

La regla tradicional en la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas ha sido que la materialidad de ésta correspondía a la Administración que hubiere dictado el acto o la disposición objeto del recurso. Los poderes del Tribunal para hacer que se cumplieran sus fallos podían llegar hasta la deducción del tanto de culpa a los Tribunales penales.

A la vista de esta regulación, no puede decirse que el papel de la Administración pasase de ser un simple servidor e instrumento de la propia ejecución judicial. Por ello, el sistema no infringía el artículo 117.3 CE, que atribuye, en exclusiva, a los jueces y Tribunales la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

Así resultaba excesivo el rigor de los que opinaban (García Enterría) que la regulación del sistema de ejecución de sentencias de la Ley de 1956 no se adecuaba al artículo 117 CE.

La Ley de 1998 resuelve el problema de la ejecución de la sentencia encomendándola al órgano administrativo que hubiera realizado la actividad objeto del recurso mediante una orden del juez (art. 104.1).

Una orden que deberá dictarse en el plazo de 10 días, a fin de que, en otros 10 días, se lleve a puro y debido efecto y se practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo.

Transcurridos 2 meses a partir de la comunicación de la sentencia o el plazo fijado en esta, para el cumplimiento del fallo, cualquiera de las partes podrá instar su ejecución.



- **Suspensión, inejecución, expropiación e imposibilidad de la ejecución**

En cuanto a la suspensión, la Ley de 1998 prescribe que no podrá suspenderse el cumplimiento ni declararse la inejecución total o parcial del fallo, pero con la puerta abierta para algunas excepciones.

Sí es diversa la regulación de la imposibilidad de ejecución. El artículo 107 de la Ley de 1956 afrontó la regulación de los supuestos de imposibilidad de ejecución negando su misma realidad. La Ley de 1998 prescribe que el órgano obligado al cumplimiento de la sentencia lo manifestará a la autoridad judicial a través del representante procesal de la Administración en el plazo de 2 meses a fin de que, con audiencia de las partes y de quienes considere interesados, el juez o Tribunal aprecie la concurrencia o no de dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria.

El Recurso contencioso administrativo - LEY 29/1998	
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> • Agotar la vía administrativa. Recurso de alzada en su caso. • Declaración previa de lesividad, si la administración pretende la anulación del acto. • Reclamación previa, si se recurre Ley 29/1998 frente a la inactividad administrativa
Escrito de interposición	<ul style="list-style-type: none"> • Se citará la disposición, acto, inactividad o actuación constitutiva de vía de hecho que se impugne. • Se solicitará que se tenga por interpuesto el recurso. • Plazo <ul style="list-style-type: none"> ○ Dos meses, como regla general. ○ 10 días. Si se impugna actuación en vía de hecho con requerimiento previo desatendido. ○ 20 días, desee que se inició en vía de hecho, si no ha habido requerimiento previo. ○ 6 meses, si el acto es presunto • Publicación <ul style="list-style-type: none"> ○ Si lo solicita el recurrente o de oficio. ○ En el periódico oficial que proceda, según el ámbito del órgano administrativo cuya actividad se recurra.
Remisión expediente	<ul style="list-style-type: none"> • El Secretario reclama el expediente al órgano administrativo. • Remisión en el improrrogable plazo de 20 días. Si se reitera reclamación y no se envía en 10 días: multa de 300 a 1.200 euros.
Emplazamiento	<ul style="list-style-type: none"> • De la Administración: se entiende efectuado por la reclamación del expediente. • De los interesados: se efectuará por la propia Administración para que comparezcan como demandados en 9 días. • Demandados en lesividad: se efectuará personalmente por plazo de 9 días.



Demanda y contestación	<ul style="list-style-type: none"> • Recibido el expediente, se entregará al demandante para que deduzca la demanda. • Plazo: 20 días, si no se presenta en plazo se declarará por auto la caducidad del recurso. • Se da traslado de la demanda, con el expediente administrativo, a las partes demandadas para que contesten en 20 días.
Prueba	<ul style="list-style-type: none"> • Se puede pedir el recibimiento del pleito a prueba en los escritos de demanda, contestación y de alegaciones complementarias. • Se desarrollará con arreglo a las normas del proceso civil. • Plazo de 30 días.
Vista y conclusiones	<ul style="list-style-type: none"> • Se celebrará vista si lo solicitan ambas partes. • En otro caso, sólo se acordará la celebración de la vista o la formulación de conclusiones escritas cuando lo solicite el demandante o cuando, practicadas pruebas, lo solicite cualquier parte. • Excepcionalmente, sin solicitud de las partes, se puede acordar celebración de vista o formulación de conclusiones. • En el acto de la vista, las partes tomarán la palabra para exponer sucintamente sus conclusiones. • Si se acuerda el trámite de conclusiones. las partes, en 10 días sucesivos cada una, presentarán por escrito alegaciones sucintas acerca de hechos, pruebas y fundamentos jurídicos.
Terminación	<ul style="list-style-type: none"> • Sentencia <ul style="list-style-type: none"> ○ Plazo: 10 días desde que el pleito se haya declarado concluso. ○ Pronunciamiento <ul style="list-style-type: none"> ▪ Inadmisibilidad ▪ Estimación ▪ Desestimación • Desistimiento del recurrente en cualquier momento anterior a la sentencia - Auto del Letrado de la Administración de Justicia. • Allanamiento del demandado – Sentencia de conformidad con pretensiones del demandante. • Reconocimiento en vía administrativa de las pretensiones del demandante – auto. • Acuerdo entre las partes: auto del Juez o Tribunal.

5.9. Especial Referencia al Procedimiento Abreviado

El procedimiento abreviado ha sido previsto en aras de la resolución de litigios con ámbitos materiales muy específicos, el cual contempla una cláusula residual del precepto, que amplía el ámbito del procedimiento a todos los asuntos competencia de los órganos unipersonales que no superen los 30.000 euros. Consecuencia de ello, es preciso conocer que serán excluidos del procedimiento abreviado los asuntos que:

- Sean de cuantía determinada que exceda de 30.001 euros,
- Sean de cuantía indeterminada, y
- No se adecúen a las materias previstas en el Art. 78.



En todo caso el abreviado sólo es viable cuando el órgano es unipersonal (juzgado o juzgado central), salvo en el caso del artículo 29.2 (inejecución de un acto administrativo), donde asimismo son competentes los órganos colegiados.

5.9.1. Tramitación

El procedimiento abreviado directamente se inicia por demanda, si se inicia mediante escrito de interposición conforme al Art. 138 y 11 Ley Orgánica 6/85, hay que dar un plazo de diez días para subsanar y formalizar la demanda, con apercibimiento de archivo. Es decir, la demanda se presenta sin tener a la vista el expediente. En la demanda es donde se deben formular las pretensiones pero obviamente en la vista, y tras haberse examinado el expediente, se pueden introducir cuestiones nuevas incluso de hecho.

El procedimiento es la coordinación de varios actos autónomos con vistas a la producción de un efecto jurídico final, todo ello sobre la base de una serie de principios que inspiran tanto el proceso como el procedimiento.

La LJCA no diferencia el plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo por razón del procedimiento empleado según se trate del procedimiento abreviado o del ordinario. Por lo tanto, se aplicará lo establecido en el Art. 46 LJCA. Así mismo, la inactividad de los actos firmes por la Administración durante el plazo de un mes (Art.29.2 LJCA) generará la facultad de interponer demanda de procedimiento abreviado en el plazo de dos meses desde la petición de ejecución (Art. 46.2)

5.9.2. Celebración de la Vista

La vista, como medio de tramitación del proceso, no es el cauce normalmente previsto para sustanciar los recursos en el orden contencioso - administrativo. Lo normal, en el procedimiento en primera o única instancia (arts. 43 a 77 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA)) es el procedimiento escrito.

Establece el Art. 78.5, LJCA que comparecidas las partes, o alguna de ellas, el Juez declarará abierta la vista. Ello supone que el acto juicio puede llevarse a efecto en diversas condiciones y con diferentes consecuencias.

Si no comparece el demandante (lo haga o no lo haga el demandado), se le tendrá por desistido del recurso, con los efectos procedentes (archivo de actuaciones y devolución, en su caso, del expediente administrativo) y, además, con la imposición de las costas.

Si únicamente comparece el demandante la vista proseguirá en su ausencia (rebeldía) y juicio el continuará, sin que sea preciso volver a citar al demandado (Art. 442.2, LEC).



El procedimiento abreviado en los órganos unipersonales requiere en todo caso la presencia de Abogado (con la única excepción de los procedimientos de los funcionarios públicos que, en defensa de sus derechos estatutarios cuando se refieran a cuestiones de personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles, que podrán comparecer por sí mismos, Art. 23.3 LJCA).

Esta última previsión, que aparecía en la redacción originaria del Art. 23.3 LJCA fue derogada por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses y vuelta a rehabilitar, en idénticos términos, redacción y lugar, por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

No es posible, por tanto, la celebración de vista en aquellos casos en los que la parte demandante comparece sin estar asistida de Abogado o sin que el Abogado tenga poder suficiente, lo que supone que no se puede tener por comparecida a la parte demandante con los efectos que ya se han señalado de tener al recurrente por desistido con imposición de las costas.

Hay que destacar que, mientras que a la ausencia del demandante se le asocian los efectos del desistimiento a la del demandado no se le une, como consecuencia, el allanamiento a las pretensiones del demandante.

Lo normal es la presencia de demandante y demandado en la vista y sobre ese supuesto se desarrollan las previsiones del Art. 78, LJCA. *“Tras la práctica de la prueba, si la hubiere, y, en su caso, de las conclusiones, oídos los Letrados, las personas que sean parte en los asuntos podrán, con la venia del juez, exponer de palabra lo que crean oportuno para su defensa a la conclusión de la vista, antes de darla por terminada”*. El juez dictará sentencia en el plazo de 10 días desde la celebración de la vista.

5.9.3. Sentencia

Será dictada por el Juez en el plazo de diez días desde que la vista se haya celebrado.

5.9.4. Documentación de la Vista

Tal y como está establecido en el Art. 63 de la LJCA:

“3. El desarrollo de la vista se registrará en soporte apto para la grabación y reproducción del sonido y de la imagen. El Secretario judicial deberá custodiar el documento electrónico que sirva de soporte a la grabación. Las partes podrán pedir, a su costa, copia de las grabaciones originales.

4. Siempre que se cuente con los medios tecnológicos necesarios, el Secretario judicial garantizará la autenticidad e integridad de lo



grabado o reproducido mediante la utilización de la firma electrónica reconocida u otro sistema de seguridad que conforme a la ley ofrezca tales garantías. En este caso, la celebración del acto no requerirá la presencia en la sala del Secretario judicial, salvo que lo hubieran solicitado las partes, al menos dos días antes de la celebración de la vista, o que excepcionalmente el Secretario judicial lo considere necesario, atendiendo a la complejidad del asunto, al número y naturaleza de las pruebas a practicar, al número de intervinientes, a la posibilidad de que se produzcan incidencias que no pudieran registrarse, o a la concurrencia de otras circunstancias igualmente excepcionales que lo justifiquen, supuesto en el cual el Secretario judicial extenderá acta sucinta en los términos previstos en el apartado siguiente”.

Aún siendo parte del acto de la vista, conviene hacer mención particular a las actuaciones de prueba dentro del procedimiento abreviado. Es importante resaltar tres particularidades del trámite de prueba:

1. Salvo las disposiciones específicas previstas en el Art. 78, serán aplicables los medios de prueba previstos en el procedimiento ordinario *“en cuanto no sean incompatibles”* con los del abreviado
2. Igualmente, debe señalarse la supletoriedad de la LEC (Art. 60 LJCA)
3. Toda actividad probatoria será desarrollada en sala y en el acto de la vista, salvo la previsión del apartado 18 del Art. 78

No existiendo conformidad en los hechos, o en su caso siendo inadmitida la oposición en los términos ya referidos, se procederá a proponer oralmente prueba incluso la practicada de forma anticipada. La iniciativa de proposición corresponderá a las partes intervinientes, sin perjuicio de la posibilidad, anteriormente señalada, de ser acordada de oficio.

Propuesta la prueba, su Señoría valorará la impertinencia e inutilidad de las mismas con arreglo a lo dispuesto en las reglas de la LEC por remisión del Art. 60.4 LJCA. La decisión adoptada (y fundamentada) sobre denegación o admisión de prueba será susceptible de recurso de reposición (Art. 78.17 LJCA), siendo su tramitación eminentemente oral, sin perjuicio de su reflejo en el acta del juicio.

El Art. 78.22 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa establece que:

En el caso de que los elementos de garantía previstos en la mencionada ley no se pudiesen utilizar se deberá consignar en el acta: “número y clase de procedimiento; lugar y fecha de celebración; tiempo de duración, asistentes al acto; alegaciones de las partes; resoluciones que adopte el Juez o Tribunal; así como las circunstancias e incidencias que no pudieran constar en aquel soporte. A este acta se incorporarán los soportes de la grabación de las sesiones”.



Si por cualquier causa no se pudiesen utilizar los medios de registro, el Secretario judicial hará constaren el acta que extenderá de cada sesión:

“a) Lugar, fecha, Juez que preside el acto, partes comparecientes, representantes, en su caso, y defensores que las asisten.

b) Breve resumen de las alegaciones de las partes, medios de prueba propuestos por ellas, declaración expresa de su pertinencia o impertinencia, razones de la denegación y protesta, en su caso.

c) En cuanto a las pruebas admitidas y practicadas:

1.º Resumen suficiente de las de interrogatorio de parte y testifical.

2.º Relación circunstanciada de los documentos presentados, o datos suficientes que permitan identificarlos, en el caso de que su excesivo número haga desaconsejable la citada relación.

3.º Relación de las incidencias planteadas en el juicio respecto a la prueba documental.

4.º Resumen suficiente de los informes periciales, así como también de la resolución del Juez en torno a las propuestas de recusación de los peritos.

5.º Resumen de las declaraciones realizadas en la vista.

d) Conclusiones y peticiones concretas formuladas por las partes; en caso de que fueran de condena a cantidad, ésta deberá recogerse en el acta.

e) Declaración hecha por el Juez de conclusión de los autos, mandando traerlos a la vista para sentencia”.

Finalizada la práctica de prueba, se procederá a exponer por cada Letrado, de forma oral, las conclusiones que estimen adecuadas, no pudiendo plantear cuestiones que no hayan sido alegadas durante el proceso (Art. 65.1 LJCA). Debe recordarse que este trámite es opcional, pudiendo renunciarse al mismo en virtud del apartado 11 del Art. 78.

