

## 1. INTRODUCCIÓN.

En el presente temas continuamos con el estudio del procedimiento administrativo común, analizando la posición del interesado y sus derechos frente a la Administración Pública. También analizaremos la importancia de los plazos y términos que han de guiar las actuaciones tanto del instructor como del interesado y concluiremos con la figura del silencio administrativo.

## 2. LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Las Administraciones Públicas son personas jurídicas a las que se les reconoce la condición y capacidad necesarias para poder operar en el mundo jurídico y relacionarse con otros sujetos de Derecho, entre los que encontramos a personas jurídicas no públicas -ya sean empresas, organizaciones particulares, ciudadanos, etc.-. En tal sentido, el Derecho Administrativo, como Derecho regulador de la actividad de las Administraciones Públicas, debe incidir en la figura del ciudadano, al que debe considerar en su doble vertiente:

- a) Como sujeto destinatario pasivo de la actividad administrativa, por lo que es titular de deberes, cargas y obligaciones.
- b) Y como sujeto activo capaz de entablar y promover relaciones eventuales con la Administración.

Sin embargo, mucho ha variado la posición de los particulares en sus relaciones jurídicas con la Administración pública. En el Antiguo Régimen se denominaba **súbdito** y ostentaba una posición meramente pasiva frente a los poderes públicos. Con la Revolución Francesa el súbdito se convierte en **ciudadano**, al que se intenta equiparar en derechos y deberes con la Administración

El término utilizado por la legislación española durante el siglo XX es el de **administrado**, dado que ciudadano se consideraba restringido un concepto muy limitado que no abarcaba a otros sujetos particulares que podían relacionarse con la Administración, por ejemplo las personas jurídicas y extranjeros. El término **interesado** es la denominación empleada por el legislador para referirse a aquel sujeto que puede iniciar una relación jurídica con la administración en un caso concreto o que, de hecho, ya la está manteniendo -la haya iniciado o no-. Esa condición de interesado se refleja en la ostentación de una legitimación activa en el desarrollo de los procedimientos administrativos, siendo, en definitiva, un administrado cualificado en el marco de un procedimiento administrativo concreto, en cuanto afectado por la actuación administrativa resultante del mismo (acción u omisión).

El Título I de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativos Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) —**arts. 3 a 12**— se denomina **“De los interesados en el procedimiento”** y regula, entre otras cuestiones, las especialidades de la capacidad de obrar en el ámbito del Derecho administrativo, haciéndola extensiva por primera vez a los grupos de afectados, las uniones y entidades

sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos cuando la Ley así lo declare expresamente.

En materia de representación, se incluyen nuevos medios para acreditarla en el ámbito exclusivo de las Administraciones Públicas, como son el apoderamiento «*apud acta*», presencial o electrónico, o la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública u Organismo competente.

Igualmente, se dispone la obligación de cada Administración Pública de contar con un registro electrónico de apoderamientos, pudiendo las Administraciones territoriales adherirse al del Estado, en aplicación del principio de eficiencia, reconocido en el **artículo 7** de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

## **2.1. El concepto de interesado.**

Según el **artículo 4** de la LPACAP:

*“1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:*

*a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*

*b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.*

*c) 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.*

*2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.*

*3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.”*

Respecto de lo que debe entenderse por **“interés legítimo”**, ha señalado nuestro TS (por todas, Sentencia de 28/03/1.985) que el interés existe: *“siempre que pueda suponerse que la declaración jurídica preconizada colocaría a los recurrentes en condiciones naturales y legales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico, o incluso de índole moral o derivado de una simple relación de vecindad”*, añadiendo el TS (Sentencia de 11/03/2.000) que:

*“Este beneficio comenzó siendo económico, evaluable económicamente, pero ha experimentado, a la par que el requisito de la legitimación, una amplia progresión, admitiéndose hoy, como encaminado a obtener un beneficio, la defensa de interés moral o de vecindad, o puramente de carreras profesionales”.*

## **2.2. La capacidad de obrar ante la Administración.**

Según el **artículo 3** de la Ley:

*“A los efectos previstos en esta Ley, tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas:*

*a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten capacidad de obrar con arreglo a las normas civiles.*

*b) Los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.*

*c) Cuando la Ley así lo declare expresamente, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos.”*

### **2.3. La actuación por representación.**

Según el **artículo 5** LPACAP:

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

En su **apartado 2**, añade que:

*“Las personas físicas con capacidad de obrar y las personas jurídicas, siempre que ello esté previsto en sus Estatutos, podrán actuar en representación de otras ante las Administraciones Públicas.”*

Como señala la STS de 19.01.1996, este principio no puede ser limitado o coartado imponiendo a los representantes exigencias de colegiación que no están establecidas por ley.

Por otra parte, el **apartado 3** del mismo artículo dispone que:

*“Para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación”.*

Por tanto, para los actos y gestiones de trámite cuando una persona distinta de la interesada alegue que actúa en representación de ésta, el órgano administrativo la admitirá como tal sin que pueda exigirle que acredite la representación, lo cual no es sino una proyección en este ámbito de la norma general del **Art. 1.710** Código Civil, al admitir que se confiera la representación de palabra.

En relación con las formas de acreditar la representación, el **apartado 4** dispone que podrá hacerse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia.

A estos efectos, se entenderá acreditada la representación realizada mediante apoderamiento apud acta efectuado por comparecencia personal o comparecencia

electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente.

La falta o insuficiente acreditación de la representación NO impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquélla o se subsane el defecto dentro del plazo de 10 días que deberá concederse al efecto por parte del órgano administrativo, o en un plazo superior cuando las circunstancias así lo requieran. Como novedad de la LPACAP, el **apartado 7 del artículo 5** establece lo siguiente:

*“Las Administraciones Públicas podrán habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados. Dicha habilitación deberá especificar las condiciones y obligaciones a las que se comprometen los que así adquieran la condición de representantes, y determinará la presunción de validez de la representación salvo que la normativa de aplicación prevea otra cosa. Las Administraciones Públicas podrán requerir, en cualquier momento, la acreditación de dicha representación. No obstante, siempre podrá comparecer el interesado por sí mismo en el procedimiento.”*

Consecuentemente con esta previsión legal, el **artículo 6** LPACAP regula el modo en que deben articularse los REGISTROS ELECTRÓNICOS DE APORDERAMIENTOS, y que estudiaremos en el apartado 2.5.

#### **2.4. La pluralidad de interesados.**

En tal caso, el **artículo 7** establece que:

*“Cuando en una solicitud, escrito o comunicación figuren varios interesados, las actuaciones a que den lugar se efectuarán con el representante o el interesado que expresamente hayan señalado, y, en su defecto, con el que figure en primer término.”*

El precitado artículo se refiere a aquellos supuestos en que el procedimiento administrativo se inicia a instancia de más de un interesado. Asimismo puede existir pluralidad de interesados cuando interviniendo terceros interesados, éstos adoptan la misma posición del interesado o interesados que lo incoaron, adhiriéndose a su petición o formulando una petición idéntica.

También existirá pluralidad de interesados cuando el procedimiento se inicie frente a varias personas y cuando intervienen en el procedimiento terceros que se adhieren a la posición de aquéllas.

Finalmente, se dará pluralidad de interesados siempre que sean varias las personas que ocupen una y otra posición. Si en un procedimiento aparecen interesados manteniendo posiciones contrapuestas, el procedimiento adquiere un carácter contradictorio, debiendo la Administración asegurar la participación igualitaria de todos, ya que en otro caso se incurriría en la nulidad de las actuaciones.

No obstante, si durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad, se advierte la existencia de personas que sean titulares de derechos e intereses legítimos y directos, cuya identificación se infiera del expediente y que puedan resultar afectados

por la resolución que se dicte, se les comunicará la tramitación del procedimiento (**art. 8** LPACAP).

## **2.5. El Registro Electrónico de apoderamientos.**

En esta materia, hay que tener en cuenta que la Ley 39/2015, de 1 de octubre (LPACAP), es de efectiva aplicación, según su DF. 7ª, con fecha 2 de octubre de 2.020. Entre tanto, y de acuerdo con la DT. 4ª de la Ley, las Administraciones Públicas mantendrán los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes relativos a esta materia, que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones.

La regulación de los registros electrónicos de apoderamiento se contiene en el **art. 6** LPACAP, a cuyo tenor:

*1. La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales dispondrán de un registro electrónico general de apoderamientos, en el que deberán inscribirse, al menos, los de carácter general otorgados apud acta, presencial o electrónicamente, por quien ostente la condición de interesado en un procedimiento administrativo a favor de representante, para actuar en su nombre ante las Administraciones Públicas. También deberá constar el bastanteo realizado del poder.*

*En el ámbito estatal, este registro será el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado.*

*Los registros generales de apoderamientos no impedirán la existencia de registros particulares en cada Organismo donde se inscriban los poderes otorgados para la realización de trámites específicos en el mismo.*

*Cada Organismo podrá disponer de su propio registro electrónico de apoderamientos.*

*2. Los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos pertenecientes a todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables entre sí, de modo que se garantice su interconexión, compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se incorporen a los mismos.*

*Los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos permitirán comprobar válidamente la representación de quienes actúen ante las Administraciones Públicas en nombre de un tercero, mediante la consulta a otros registros administrativos similares, al registro mercantil, de la propiedad, y a los protocolos notariales.*

*Los registros mercantiles, de la propiedad, y de los protocolos notariales serán interoperables con los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos.*

*3. Los asientos que se realicen en los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos deberán contener, al menos, la siguiente información:*

*a) Nombre y apellidos o la denominación o razón social, documento nacional de identidad, número de identificación fiscal o documento equivalente del poderdante.*

*b) Nombre y apellidos o la denominación o razón social, documento nacional de identidad, número de identificación fiscal o documento equivalente del apoderado.*

*c) Fecha de inscripción.*

*d) Período de tiempo por el cual se otorga el poder.*

*e) Tipo de poder según las facultades que otorgue.*

*4. Los poderes que se inscriban en los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos deberán corresponder a alguna de las siguientes tipologías:*

*a) Un poder general para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante en cualquier actuación administrativa y ante cualquier Administración.*

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

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

*A tales efectos, por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se aprobarán, con carácter básico, los modelos de poderes inscribibles en el registro distinguiendo si permiten la actuación ante todas las Administraciones de acuerdo con lo previsto en la letra a) anterior, ante la Administración General del Estado o ante las Entidades Locales.*

*Cada Comunidad Autónoma aprobará los modelos de poderes inscribibles en el registro cuando se circunscriba a actuaciones ante su respectiva Administración.*

*5. El apoderamiento «apud acta» se otorgará mediante comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica haciendo uso de los sistemas de firma electrónica previstos en esta Ley, o bien mediante comparecencia personal en las oficinas de asistencia en materia de registros.*

*6. Los poderes inscritos en el registro tendrán una validez determinada máxima de cinco años a contar desde la fecha de inscripción. En todo caso, en cualquier momento antes de la finalización de dicho plazo el poderdante podrá revocar o prorrogar el poder. Las prórrogas otorgadas por el poderdante al registro tendrán una validez determinada máxima de cinco años a contar desde la fecha de inscripción.*

*7. Las solicitudes de inscripción del poder, de revocación, de prórroga o de denuncia del mismo podrán dirigirse a cualquier registro, debiendo quedar inscrita esta circunstancia en el registro de la Administración u Organismo ante la que tenga efectos el poder y surtiendo efectos desde la fecha en la que se produzca dicha inscripción.”*

## **2.6 Identificación de los interesados.**

En esta materia la LPACAP introduce también importantes novedades, especialmente desde el punto de vista de la identificación y firma a través de medios electrónicos.

### **2.6.1. Sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento.**



De acuerdo con el **art. 9** LPACAP, las Administraciones Públicas están obligadas a verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo, mediante la comprobación de su nombre y apellidos o denominación o razón social, según corresponda, que consten en el Documento Nacional de Identidad o documento identificativo equivalente.

Los interesados podrán identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad.

En particular, serán admitidos, los sistemas siguientes:

- a) Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación». A estos efectos, se entienden comprendidos entre los citados certificados electrónicos reconocidos o cualificados los de persona jurídica y de entidad sin personalidad jurídica.
- b) Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».
- c) Sistemas de clave concertada y cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.

#### 2.6.2. Sistemas de firma admitidos por las administraciones públicas.

De acuerdo con el **art. 10** LPACAP, los interesados podrán firmar a través de cualquier medio que permita acreditar la autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento, así como la integridad e inalterabilidad del documento. En el caso de que los interesados optaran por relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, se considerarán válidos a efectos de firma:

- a) Sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas prestadores de servicios de certificación». A estos efectos, se entienden comprendidos entre los citados certificados electrónicos reconocidos o cualificados los de persona jurídica y de entidad sin personalidad jurídica.
- b) Sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».
- c) Cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.

Cada Administración Pública, Organismo o Entidad podrá determinar si sólo admite algunos de estos sistemas para realizar determinados trámites o procedimientos de su ámbito de competencia.

Cuando así lo disponga expresamente la normativa reguladora aplicable, las Administraciones Públicas podrán admitir los sistemas de identificación contemplados en esta Ley como sistema de firma cuando permitan acreditar la autenticidad de la expresión de la voluntad y consentimiento de los interesados.

Cuando los interesados utilicen un sistema de firma de los previstos en este artículo, su identidad se entenderá ya acreditada mediante el propio acto de la firma.

#### 2.6.3. Uso de medios de identificación y firma en el procedimiento administrativo.

De acuerdo con lo dispuesto en el **art. 11** LPACAP, con carácter general, para realizar cualquier actuación prevista en el procedimiento administrativo, será suficiente con que los interesados acrediten previamente su identidad a través de cualquiera de los medios de identificación previstos en esta Ley.

Las Administraciones Públicas SÓLO requerirán a los interesados el uso obligatorio de firma para:

- a) Formular solicitudes.
- b) Presentar declaraciones responsables o comunicaciones.
- c) Interponer recursos.
- d) Desistir de acciones.

Finalmente, el **art. 12** LPACAP establece que las Administraciones Públicas deberán garantizar que los interesados pueden relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen, y además les asistirán en el uso de medios electrónicos a los interesados —salvo que se trate de personas jurídicas, entidades sin personalidad jurídica, colegiados o empleados públicos a que se refieren los **apartados 2 y 3 del art. 14**—, cuando así lo soliciten, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas.

Asimismo, si alguno de estos interesados no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello.

### 3. LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS, EN PARTICULAR, EL ACCESO A LOS ARCHIVOS Y REGISTROS.

En la presentación ante el Congreso de los Diputados del proyecto de ley que luego se transformaría en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, el entonces Ministro para las Administraciones Públicas (Juan Manuel EGUIGARAY) destacaba que una de las mayores innovaciones de la misma era la incorporación de *"un amplio Catálogo de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas"*.



Se inserta lo que la doctrina ha dado en llamar *"estatuto del ciudadano"*, es decir, el conjunto de derechos y deberes que definen su posición jurídica en el marco de sus relaciones con las Administraciones públicas. Junto con los Derechos Fundamentales reconocidos en la Constitución, las leyes administrativas reconocen otra serie de derechos a los ciudadanos que hacen referencia directa a las relaciones jurídico-públicas que entablan éstos y las Administraciones públicas. En este sentido hay que traer a colación dos preceptos:

a) El **artículo 13** LPACAP que se titula de los *"Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas"*.

Tienen un alcance más general que los del **artículo 53** y se predicán de aquellos sujetos dotados de capacidad de obrar ante las Administraciones públicas, con independencia de su condición de interesados en un procedimiento concreto. En un primer grupo -apartados c) a f)- se identifican con los derechos que estaban recogidos en el derogado **artículo 35** LRJAP, y son:

- Derecho a utilizar las lenguas oficiales en territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en la LPACAP y el resto del ordenamiento jurídico.
- Derecho 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.
- Derecho a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- Derecho a exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.

A ellos se añade la mención expresa a los derechos a la protección de datos de carácter personal (en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que obran en ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones públicas), con reenvío a la LOPD -apartado h-.

Por último, se incluyen en este grupo de derechos un elenco que ya se recogía en la derogada Ley de la Administración Electrónica -apartados a), b) y g)-:

- El derecho a comunicarse con la Administración Pública a través de un Punto de Acceso General Electrónico de la Administración -remisión al art. **14.1** LPACAP-.
- El derecho a ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas -remisión al **art. 12** LPACAP-.
- Derecho a obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en la Ley -remisión a los **arts. 9 a 11** LPACAP-.

b) El **artículo 53** LPACAP que se refiera a “*Derechos del interesado en el procedimiento administrativo*”. Ese catálogo de derecho se recoge actualmente dentro del Capítulo I, relativo a las Garantías del procedimiento, con el que se inicia el Título IV dedicado a las Disposiciones sobre el procedimiento administrativo común.

Entre las principales novedades de este Título IV destaca que los anteriores procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, regulaba en títulos separados, ahora se han integrado como especialidades del procedimiento administrativo común.

Asimismo, este título incorpora a las fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento el uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos. Igualmente, se incorpora la regulación del expediente administrativo estableciendo su formato electrónico y los documentos que deben integrarlo.

Por lo que se refiere en concreto a los Derechos del interesado en el procedimiento administrativo, dispone el **art. 53** de la LPACAP lo siguiente:

1. Además del resto de derechos previstos en esta Ley, los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos:

a) 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 su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, 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. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.

b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.

c) A no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. En caso de que, excepcionalmente, deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste.

d) A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas.

e) A formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de

audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.

f) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

g) A actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

h) A cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2.

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

2. Además de los derechos previstos en el apartado anterior, en el caso de procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora, los presuntos responsables tendrán los siguientes derechos:

a) A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.

b) A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

#### 4. LOS TÉRMINOS Y PLAZOS.



##### 4.1. La obligatoriedad de los términos y plazos.

Los términos y plazos establecidos en la LPACAP o en otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos (**art. 29 LPACAP**).

##### 4.2. El cómputo de los plazos.

Las reglas para el cómputo de los plazos se encuentran recogidas en el **art. 30 LPACAP**.

\* Salvo que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea se disponga otro cómputo, cuando los plazos se señalen **por horas**, se entiende que éstas son hábiles. Son hábiles todas las horas del día que formen parte de un día hábil.

Los plazos expresados por horas se contarán de hora en hora y de minuto en minuto desde la hora y minuto en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate y no podrán tener una duración superior a veinticuatro horas, en cuyo caso se expresarán en días.

**\*\* Siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo, cuando los plazos se señalen **por días**, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos. Cuando los plazos se hayan señalado por días naturales por declararlo así una ley o por el Derecho de la Unión Europea, se hará constar esta circunstancia en las correspondientes notificaciones.**

Los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o la desestimación por silencio administrativo.

**\*\*\* Si el plazo se fija en **meses o años**, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo.**

El plazo concluirá el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes.

**\*\*\*\* Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente.**

Cuando un día fuese hábil en el municipio o Comunidad Autónoma en que residiese el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso.

#### **4.3. Cómputo de los plazos en los Registros.**

Cada Administración Pública publicará los días y el horario en el que deban permanecer abiertas las oficinas que prestarán asistencia para la presentación electrónica de documentos, garantizando el derecho de los interesados a ser asistidos en el uso de medios electrónicos (**art. 31.1 LPACAP**).

El registro electrónico de cada Administración u Organismo se regirá a efectos de cómputo de los plazos, por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso, que deberá contar con las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad y figurar de modo accesible y visible (**art. 31.2 LPACAP**).

#### **4.4. Ampliación de los plazos.**

La Administración, salvo precepto en contrario, podrá conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de

tercero. El acuerdo de ampliación deberá ser notificado a los interesados (**Art. 32.1 LPACAP**).

Tanto la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación deberán producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate. En ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido. Los acuerdos sobre ampliación de plazos o sobre su denegación no serán susceptibles de recurso, sin perjuicio del procedente contra la resolución que ponga fin al procedimiento.

La ampliación de los plazos por el tiempo máximo permitido se aplicará en todo caso a los procedimientos tramitados por las misiones diplomáticas y oficinas consulares, así como a aquellos que, sustanciándose en el interior, exijan cumplimentar algún trámite en el extranjero o en los que intervengan interesados residentes fuera de España.

#### **4.5. Tramitación de urgencia.**

Cuando razones de interés público lo aconsejen, se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado, la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos (**art. 33.1 LPACAP**). No cabrá recurso alguno contra el acuerdo que declare la aplicación de la tramitación de urgencia al procedimiento, sin perjuicio del procedente contra la resolución que ponga fin al procedimiento (**art. 33.2 LPACAP**).

### **5. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.**

#### **5.1. Obligación de resolver.**

Tal y como dispone el **Art. 20 LPACAP**, 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.

Además, el **Art. 21 LPACAP** establece que la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento, y no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea.

Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses.

No obstante, el plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución puede ser objeto de suspensión o ampliación en determinados supuestos.

#### 5.1.1. Ampliación del plazo máximo para resolver y notificar.

Según el **Art. 23** LPACAP, excepcionalmente, cuando se hayan agotado los medios personales y materiales disponibles a los que se refiere el **apartado 5 del artículo 21**, el órgano competente para resolver, a propuesta, en su caso, del órgano instructor o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, podrá acordar de manera motivada la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación, no pudiendo ser éste superior al establecido para la tramitación del procedimiento.

Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno.

El **apdo. 5 del Art. 21** establece que cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

#### 5.1.2. Suspensión del plazo máximo para resolver

Se regula en el **Art. 22** LPACAP, que distingue entre los supuestos en que dicho plazo puede suspenderse a la espera del resultado de determinadas actuaciones necesarias para la tramitación del procedimiento y aquellos otros cuya concurrencia determina automáticamente dicha suspensión.

De acuerdo con el **apdo. 1** del citado artículo, el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:

- a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias o la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, por el del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el **artículo 68** de la presente Ley.
- b) Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de la Unión Europea, por el tiempo que medie entre la petición, que habrá de comunicarse a los interesados, y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora, que también deberá serles comunicada.
- c) 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.
- d) Cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los



interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento.

e) Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.

f) Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio en los términos previstos en el artículo 86 de esta Ley, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las referidas negociaciones, que se constatará mediante declaración formulada por la Administración o los interesados.

g) 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.

De conformidad con el **apdo. 2**, el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se suspenderá en los siguientes casos:

a') 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 apartado 5 del **artículo 39** de esta 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.

b') Cuando el órgano competente para resolver decida realizar alguna actuación complementaria de las previstas en el artículo 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.

c') Cuando los interesados promuevan la recusación en cualquier momento de la tramitación de un procedimiento, desde que ésta se plantee hasta que sea resuelta por el superior jerárquico del recusado.

## **5.2. La figura del silencio administrativo.**

En sus principios, la doctrina del silencio administrativo se limitó a ser una puerta abierta para que el particular plantease ante la jurisdicción contencioso-administrativa la cuestión que la Administración no había querido resolver favorablemente: se presumía un acto negativo o desestimatorio.

Hoy se configura como un arma para combatir la pasividad o negligencia administrativa dándole una interpretación positiva.

Sin embargo, la regulación contenida en el **artículo 43** LRJPAC deja abierta la puerta de que la normativa aplicable a cada procedimiento concreto establezca el carácter positivo o negativo del silencio.

Centrándonos en esta materia, hemos visto anteriormente que el **art. 21** LPACAP establece que la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación, y además debe resolver y notificar la resolución a los interesados dentro de unos plazos máximos.

Pues bien, existe **silencio administrativo** cuando el ordenamiento jurídico, ante el incumplimiento por la Administración de la obligación de resolver los procedimientos y como medio de velar por el derecho de los interesados a obtener dicha resolución, presume, en beneficio de aquéllos, la existencia de un acto administrativo, generalmente estimatorio y excepcionalmente desestimatorio, por el mero transcurso del plazo establecido en cada caso.

#### 5.2.1. El silencio administrativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado.

De acuerdo con el **art. 24** LPACAP, en estos procedimientos el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que 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.

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

El sentido del silencio también será desestimatorio en los procedimientos 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 contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior.



### 5.2.2. Consecuencias del silencio administrativo.

La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento.

La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

Desde el punto de vista de la resolución expresa que la Administración dicte con posterioridad a haberse producido el silencio administrativo de tenerse en cuenta que: (a) si el silencio es positivo la resolución expresa posterior sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo, (b) mientras que en los casos silencio administrativo negativo la resolución expresa posterior se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada.

Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya expedido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido.

#### 5.2.3. Silencio administrativo en procedimientos iniciados de oficio.

En el caso de 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 los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el **artículo 95**.

### 5.3. El silencio administrativo en los procedimientos tramitados en el ámbito del MINISDEF.

Siguiendo, como no puede ser de otra manera, las pautas generales marcadas, en el ámbito del Ministerio de Defensa existen normas particulares que, o bien confirman el sentido del silencio positivo, o bien lo excepcionan, transformándolo en negativo.

A modo de ejemplo tenemos:

a) En los PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE EVALUACIONES, ASCENSOS, DESTINOS, SITUACIONES Y RECOMPENSAS cuya concesión deba realizarse a solicitud del personal de las Fuerzas Armadas, si la Administración no notificara su decisión en el plazo de tres meses o, en su caso, en el establecido en el correspondiente procedimiento, se considerará desestimada la solicitud, quedando expedita la vía contencioso-administrativa (**art. 141.3 LCM**).

b) En los PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE EVALUACIONES Y ASCENSOS en los que medie solicitud del personal de las Fuerzas Armadas, si la Administración no notificara su decisión en el plazo de tres meses o, en su caso, en el establecido en el correspondiente procedimiento, se considerará desestimada su solicitud, quedando expedita la vía contencioso-administrativa (**art. 39.3 Real Decreto 168/2009**, de 13 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de evaluaciones y ascensos en las Fuerzas Armadas y sobre el acceso a la condición de militar de carrera de militares de tropa y marinería).

c) Según lo previsto en el **artículo 141.3** de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, en los PROCEDIMIENTOS EN MATERIA DE DESTINOS CUYA CONCESIÓN DEBA REALIZARSE A SOLICITUD DEL PERSONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS, si la Administración no notificara su decisión en el plazo de tres meses o, en su caso, en el establecido en el correspondiente procedimiento, se considerará desestimada la solicitud, quedando expedita la vía contencioso-administrativa (**art. 31.3 Real Decreto 456/2011**, de

1 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de destinos del personal militar profesional).

d) CONCESIÓN DE VACACIONES, PERMISOS, REDUCCIONES DE JORNADA, Y LICENCIAS. El jefe de unidad, centro u organismo está obligado a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla. En caso de silencio administrativo, éste será positivo conforme a lo dispuesto en el **artículo 43** de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, salvo que una norma con rango de Ley autorice el silencio negativo (**arts. 23 y 24** Orden DEF/253/2015, de 9 de febrero, por la que se regula el régimen de vacaciones, permisos, reducciones de jornada y licencias de los miembros de las Fuerzas Armadas).

e) En los procedimientos en materia de gestión de personal se entenderá desestimada la pretensión, según dispone el Real Decreto 1767/1994:

- Asistencia a cursos de formación, especialización y perfeccionamiento
- Declaración de situaciones administrativas.
- Evaluaciones, clasificaciones y ascensos.
- Procedimientos de ingreso, provisión de destinos y promoción interna.
- Cualquier resolución que implique efectos económicos actuales o que pueda producirlos en cualquier momento.

En los procedimientos en materia de gestión de personal se entenderá estimada la pretensión:

- Excedencias voluntarias.
- Concesión de compatibilidades.
- Permisos de salida al extranjero.
- Licencia por asuntos propios. Servicios especiales.

f) En los procedimientos en MATERIA DE AUTORIZACIONES reguladas en la Ley 8/1975, de Zonas e instalaciones de interés para la Defensa nacional se entenderá desestimada la pretensión (Real Decreto 1778/1994, de adecuación a la Ley 30/92, sobre otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones.

g) En los EXPEDIENTES DE EVALUACIÓN EXTRAORDINARIA para la determinación de las condiciones psicofísicas, la falta de resolución expresa producirá efectos desestimatorios (Real Decreto 944/2001, de determinación de la aptitud psicofísica en las FAS).

h) En la concesión de la BAJA POR CONTINGENCIA COMÚN recogida en la Instrucción 1/2013, de 14 de enero, por la que se dictan las normas sobre la determinación y el control de las bajas temporales para el servicio del Personal Militar.