

# Tema 1. Las Leyes del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y del Régimen Jurídico del Sector Público.



El INAP ofrece este material de apoyo a la preparación del proceso selectivo de cambio de régimen jurídico del personal laboral G4. En ningún caso, constituirá un prerrequisito ni será ni condición ni suficiente para la consecución de los objetivos de la convocatoria. Estos contenidos tendrán exclusivamente la consideración de material de apoyo a la preparación.



## Índice

1. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público. Introducción. ....	3
2. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: fases del procedimiento administrativo y ejecución. ....	7
3. Las partes: capacidad de obrar y concepto de interesado.....	19
4. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: estructura y disposiciones generales. ....	26
5. Resumen .....	39
6. Bibliografía .....	43

## 1. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público. Introducción.

En este tema se van a estudiar los elementos esenciales de dos leyes que se han convertido en grandes pilares del Derecho Administrativo: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP/Ley 39/2015) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP/Ley 40/2015).

Su conocimiento es clave para el desempeño de muchas funciones de la Administración, aunque en ocasiones la asimilación de los conceptos y la terminología puede presentar dificultades y plantear dudas, trataremos de realizar una síntesis del tema propuesto, si bien, es necesario en todo caso, la lectura y estudio de ambas normas.

Con este fin, se incluyen los links a los textos consolidados de ambas leyes publicados en el BOE. Ha de ponerse especial cuidado en manejar los textos consolidados, pues desde la publicación y entrada en vigor de ambas leyes en octubre de 2016, estas han sufrido modificaciones a través de otras leyes y por la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos en el fallo de la Sentencia nº 55 del Tribunal Constitucional, de 24 de mayo de 2018.

<https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>

<https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/40/con>

Asimismo, hemos de tener en cuenta la existencia del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, que desarrolla la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015 en lo referido a la actuación y el funcionamiento electrónico del sector público y cuyo ámbito subjetivo de aplicación es el establecido en el artículo 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y el artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Tal y como se expone en el preámbulo de ambas leyes, el legislador ha estimado conveniente realizar una reforma del ordenamiento jurídico público que separe en dos textos legales distintos las relaciones *ad extra* y *ad intra* de las Administraciones Públicas (AAPP). Ello ha supuesto que se desglose en las mencionadas leyes el contenido de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la Ley 6/1997, de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (la conocida como LOFAGE), la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales, Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, etc. Siendo su estructura y sistemática una de las novedades de ambas leyes, en teoría, podríamos decir que la LPACAP establece una regulación completa y sistemática de las relaciones entre las AAPP y de éstas con los ciudadanos, es decir, de los aspectos y relaciones externas, (relaciones *ad extra*) mientras que la LRJSP regula las bases del régimen jurídico de las AAPP y su actividad organizativa (relaciones *ad intra*).

Veamos qué regulan ambas leyes, su fundamentación constitucional, qué normas fueron derogadas por estas normas y las razones que aconsejaron su elaboración.

### **Objeto.**

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, regula la actividad y funcionamiento de las Administraciones Públicas, es decir, el procedimiento a través del cual adoptan sus decisiones las AAPP y los requisitos de validez y eficacia del producto de ese procedimiento, que son los actos administrativos, incluyendo también los principios a que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria (art.1.1).

Como vemos, en la 39/2015 se contemplan los actos administrativos y el procedimiento, así como los recursos que cabe frente a ellos, es decir, la parte del Derecho Administrativo que regula la actividad administrativa y su control. Esta actividad está sometida a la Ley y al Derecho.

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

### **Fundamentación constitucional**

La Constitución Española (CE) recoge en su título IV, bajo la rúbrica «Del Gobierno y la Administración», los rasgos propios que diferencian al Gobierno de la Nación de la Administración, definiendo al primero como un órgano eminentemente político al que se reserva la función de gobernar, el ejercicio de la potestad reglamentaria y la dirección de la Administración y estableciendo la subordinación de ésta a la dirección de aquel.

Dentro de este título, el **artículo 103** establece los principios que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas cuando señala que la Administración Pública sirve con objetividad 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.

La materialización de estos principios se produce en el procedimiento, constituido por una serie de cauces formales que han de garantizar el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y las empresas, que deben ejercerse en condiciones básicas de igualdad en cualquier parte del territorio, con independencia de la Administración con la que se relacionen sus titulares.

En este sentido, el apartado c) del **artículo 105** de la CE dispone que la ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

La LPACAP se fundamenta en el **artículo 149.1.18** de la CE que atribuye al Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el

procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

En lo esencial, la LPACAP y salvo algunas pequeñas cuestiones tiene carácter básico.

Cuando se dice que una disposición tiene carácter básico significa que el Estado tiene atribuida la competencia para dictar las bases o la legislación básica de una materia (todo lo necesario para asegurar un mínimo denominador normativo común, los aspectos centrales de una institución...etc.) que luego podrá ser desarrollada por la legislación autonómica, pues se ha de dejar un margen para que las CCAA lleven a cabo *“una política propia”*.

A diferencia de la LPACAP, que es casi toda básica, en la LRJSP sólo tienen carácter básico la mitad de sus preceptos, que deriva del artículo 149.1.18 de la CE, a cuyo amparo se acoge como título competencial pues *“atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”*.

Además del artículo 149,1,18 de la CE, esta ley se dicta al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.13, relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y del artículo 149.1.14., relativo a la Hacienda Pública general.

### **Principales normas derogadas.**

Por otra parte, hemos de tener en cuenta que en ambas leyes se deroga la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y específicamente en la Ley 39/2015 se deroga la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, 2/2011, y algunos preceptos de la Ley de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y en la Ley 40/2015 se deroga la Ley 6/1997, de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y se lleva a cabo una profunda modificación de la Ley 50/1997, del Gobierno, que continúa en parte vigente.

### **Motivos y contexto de elaboración.**

Antes de referirnos al contenido específico relacionado con el tema de la LPACAP es conveniente referirnos brevemente a los motivos y contexto en que fueron elaboradas tanto la LPACAP como la LRJSP.

Ambas leyes se enmarcan en el Programa Nacional de Reformas y es uno de los frutos del trabajo de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) cuyo informe de 2013 contiene numerosas medidas, entre ellas algunas de carácter normativo. Las más destacadas son la elaboración de la LPACAP y de la LRJSP. La primera se concibe como una norma de carácter básico aplicable a todas las AAPP y que integra, con algunas modificaciones, gran parte del contenido de la antes mencionada Ley 30/1992 y de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (ambas derogadas), de manera que se reconduce la situación de dispersión normativa anterior.





La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, ya reconocía el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y regulaba los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones Públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas, pero su aplicación práctica no se había llevado a cabo ni a la misma velocidad ni en todas las Administraciones Públicas.

Sin embargo, la regulación de esta materia venía adoleciendo de un problema de dispersión normativa y superposición de distintos regímenes jurídicos. Resultaba clave contar con una nueva Ley que sistematizara toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, que clarificara e integrara el contenido de las citadas Ley 30/1992, de 26 de noviembre y Ley 11/2007, de 22 de junio, y profundizara en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico, pues con todo ello, revertiría en un mejor cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y seguridad jurídica que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas. 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. En efecto, la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados.

La Ley 39/2015 está llamada a dar el impulso definitivo a la instauración y generalización de la administración electrónica, la mejora de la eficiencia (o de servicio efectivo al ciudadano) y la simplificación administrativa.

Por su parte, la Ley 40/2015 recoge, con las adaptaciones necesarias, las normas hasta ahora contenidas en la Ley 11/2007, de 22 de junio, en lo relativo al funcionamiento electrónico del sector público, y algunas de las previstas en su Reglamento de desarrollo. Se integran así materias que demandaban una regulación unitaria, como corresponde con un entorno en el que la utilización de los medios electrónicos ha de ser lo habitual, como la firma y sedes electrónicas, el intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación y la actuación administrativa automatizada. Se establece asimismo la obligación de que las Administraciones Públicas se relacionen entre sí por medios electrónicos, previsión que se desarrolla posteriormente en el título referente a la cooperación interadministrativa mediante una regulación específica de las relaciones electrónicas entre las Administraciones. Para ello, también se contempla como nuevo principio de actuación la interoperabilidad de los medios electrónicos y sistemas y la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos.

## 2. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: fases del procedimiento administrativo y ejecución.

Como se ha indicado, la Constitución Española establece en su 105 una reserva de ley respecto al procedimiento a través del que deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado. Ello implica que la regulación de esta materia necesariamente deberá ser a través de una norma con rango de ley, y no a través de normas reglamentarias.

Esta reserva de ley se ve cumplida con la ley 39/2015 de 1 de octubre, que regula el Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

La publicación de la LPACAP tiene como base el artículo 149.1.18 de la Constitución Española, que establece como competencia exclusiva del Estado la regulación del procedimiento administrativo común sin perjuicio de las especialidades que puedan surgir en las distintas comunidades autónomas.

Podemos definir el procedimiento administrativo, de acuerdo con la propia ley, como *“el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración”*.

El procedimiento administrativo se establece, en primer lugar, como una garantía de los derechos del administrado. Además, se configura como un requisito esencial de validez de los actos administrativos, de forma que la ausencia total del procedimiento implicará la nulidad absoluta del acto administrativo. Finalmente, el procedimiento administrativo es un instrumento de eficacia y agilidad en la actuación administrativa e igualmente un cauce para la participación de los ciudadanos.

El procedimiento administrativo se va a regir por una serie de principios:

- Impulso de oficio, y tramitación por medios electrónicos. Forma escrita como forma general del procedimiento administrativo.
- Principios de celeridad, y economía procesal, de forma que podrán acumularse expedientes o concentrarse trámites.
- Principios de transparencia y publicidad.
- Principio de contradicción, de forma que será preciso dar audiencia y participación en el procedimiento al interesado.
- Principio de imparcialidad, en cumplimiento del mandato del artículo 103 de la Constitución Española, que establece que la Administración sirve con objetividad los intereses generales. Este principio implica la necesaria neutralidad ideológica pero también neutralidad personal, razón por la que se establecen las causas de abstención y recusación.
- Principio de *in dubio pro accione*, de forma que se debe resolver en el sentido favorable siempre a la continuación del procedimiento
- Carencia de solemnidades, de forma que, por ejemplo, el error o la ausencia de calificación de un recurso no impide su tramitación; no es

- necesaria la dirección técnica por parte de un abogado, etc.
- Principio de gratuidad.

La LPACAP entró en vigor el día 2 de octubre de 2016, exceptuando determinadas cuestiones relativas a la administración electrónica, en concreto, 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 las cuales entraron en vigor el día 2 de abril de 2021.

La LPACAP será aplicable tanto a la Administración General del Estado como a la de las comunidades autónomas y las entidades locales, así como al sector público institucional. El sector público institucional incluye tanto las entidades de **derecho público** vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, como las entidades de **derecho privado** vinculadas o dependientes cuando ejerzan potestades administrativas, así como como las universidades públicas.

No será aplicable directamente, aunque sí de forma supletoria, en materia tributaria, de Seguridad Social y Desempleo, aduanera, de tráfico y seguridad vial, de extranjería y asilo, etc.

El índice de la Ley es el siguiente:



**TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones generales**

**TÍTULO I. De los interesados en el procedimiento**

CAP. 1. La capacidad de obrar y el concepto de interesado

CAP. 2. Identificación y firma de los interesados en el procedimiento administrativo

**TÍTULO II. De la actividad de las Administraciones Públicas**

CAP. 1. Normas generales de actuación

CAP. 2. Términos y plazos

**TÍTULO III. De los actos administrativos**

CAP. 1. Requisitos de los actos administrativos

CAP. 2. Eficacia de los actos

CAP. 3. Nulidad y anulabilidad

**TÍTULO IV. De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común**

CAP. 1. Garantías del procedimiento

CAP. 2. Iniciación del procedimiento

CAP. 3. Ordenación del procedimiento

CAP. 4. Instrucción del procedimiento

CAP. 5. Finalización del procedimiento

CAP. 6. De la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común

CAP. 7. Ejecución

**TÍTULO V. De la revisión de los actos en vía administrativa**

CAP. 1. Revisión de oficio

CAP. 2. Recursos administrativos

**TÍTULO VI. De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones**

En el presente punto, por tanto, nos centraremos en las fases del procedimiento, así como la ejecución, todas ellas reguladas en el Título IV de la Ley.

Previamente, sin embargo, es preciso realizar una breve introducción respecto del tema de los términos y plazos.

Los términos y plazos establecidos en obligan tanto a la Administración como a los interesados.

El cómputo de los plazos se ajustará a las siguientes reglas:

- Plazos por horas:  
Cuando los plazos se señalen por horas, se entiende que son hábiles, salvo que se establezca lo contrario por Ley o en el Derecho de la UE. Son hábiles todas las horas de un día hábil. Como máximo, serán 24h, a partir de las cuales se cuentan en días.
- Plazos por días:  
Cuando los plazos se señalen por días, se entiende que son hábiles, salvo que se establezca lo contrario por Ley o en el Derecho de la UE. No serán

días hábiles los sábados, los domingos y los festivos.

Cuando el plazo se señale en días naturales, se hará constar en las notificaciones.

El plazo se cuenta a partir del día siguiente al de la notificación o publicación o del día siguiente a aquel en que se produzca el silencio administrativo.

- Plazos por meses o años:

El plazo se cuenta a partir del día siguiente al de la notificación, publicación o silencio.

Termina el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio en el mes o el año de vencimiento.

Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente, el plazo terminará el último día del mes. Así, por ejemplo, si un plazo de un mes se otorga un 31 de marzo, el plazo terminará el último día del mes de abril, es decir, el 30.

- Otras reglas respecto al cómputo de plazos:

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 del interesado e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso.

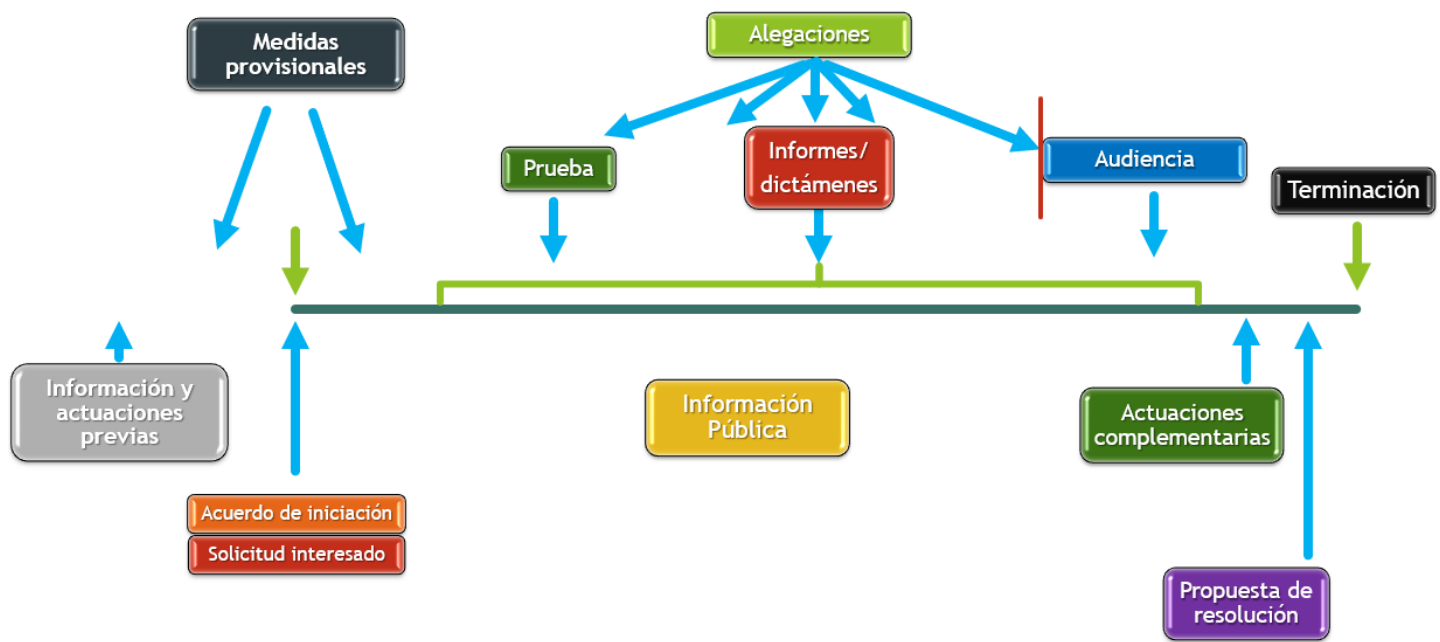
Los registros electrónicos, por su parte, permiten la presentación de documentos todos los días del año durante las veinticuatro horas. La presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil. Los documentos se considerarán presentados por el orden de hora efectiva en el que lo fueron.

Los plazos podrán ampliarse, antes de su vencimiento, por un tiempo máximo equivalente a la mitad del plazo original, de oficio o a petición de los interesados. El acuerdo de ampliación deberá ser notificado a los interesados. La decisión sobre la ampliación o su denegación no son susceptibles de recurso.

### **Fases del procedimiento administrativo común:**

Dentro de la estructura del procedimiento, la ley establece cuatro fases: iniciación, ordenación, instrucción y finalización. Además, el Título IV regula la tramitación simplificada y la ejecución.

Esquema-resumen del procedimiento:



## 1.- FASE DE INICIACIÓN

Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud del interesado.

Existe la posibilidad de que se abra un periodo de información o actuaciones previas.

Además, podrán acordarse medidas provisionales, de oficio o a instancia de parte, pudiendo acordarse antes de iniciar el procedimiento, o una vez iniciado el mismo. Estas medidas provisionales incluyen, entre otras, la posibilidad de suspensión de actividades, el establecimiento de fianzas etcétera.

La iniciación de oficio se realizará o bien por propia iniciativa del órgano competente, como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia. La denuncia no confiere el carácter de interesado al denunciante.

Los procedimientos sancionadores se iniciarán siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos.

El inicio a solicitud del interesado precisa de solicitud, que debe contener:

- a) Nombre y apellidos del interesado (y su representante, en su caso)
- b) Medio electrónico o lugar físico donde desea ser notificado
- c) Hechos, razones y petición
- d) Lugar y fecha.
- e) Firma (o acreditación de la autenticidad de su voluntad)
- f) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación.

Cabrá en su caso la subsanación y mejora, en el plazo de 10 días, de la solicitud.

Se establece igualmente un régimen especial de declaraciones responsables y comunicaciones para determinados procedimientos.

## 2.- FASE DE ORDENACIÓN

El expediente administrativo es el conjunto ordenado de documentos en formato electrónico. No incluye información auxiliar, borradores, informes internos, etc.

La ordenación del procedimiento se produce durante todo su desarrollo, sometida a los principios de celeridad, transparencia y publicidad. Se establece expresamente que los trámites impulsan de oficio por medios electrónicos, y por orden riguroso de incoación, salvo orden motivada.

Cabe la posibilidad de concentración de trámites.

Respecto al cumplimiento de trámites por los interesados, en general el plazo será de 10 días, salvo que la norma disponga otro plazo. Si el interesado no cumplimentara el trámite el mismo se considerará decaído para él, salvo que lo practicara antes o durante el día en que se le notifique dicha pérdida.

Las cuestiones incidentales no suspenden la tramitación, salvo la recusación.

## 3.- FASE DE INSTRUCCIÓN

La instrucción es la fase en la que se obtienen los elementos de juicio necesarios para la resolución.

Dentro de la fase de instrucción podemos distinguir:

- Las alegaciones, (incluida la presentación de documentos), que podrán realizarse en cualquier momento anterior al trámite de audiencia, salvo que se trate sobre defectos de tramitación, en cuyo caso podrán realizarse en cualquier momento.
- La fase de prueba, que se practicará cuando la administración no tenga por ciertos los hechos alegados por el interesado o así lo exija la naturaleza del propio procedimiento. Tendrá un plazo entre 10 y 30 días. Sólo se podrán rechazar las pruebas propuestas que se consideren improcedentes o innecesarias, y siempre de forma motivada.
- Informes: Pueden ser facultativos (si no es obligatorio solicitarlos) o preceptivos (si lo es). Además, pueden ser vinculantes o no vinculantes. Salvo que la norma disponga otra cosa, los informes serán facultativos y no vinculantes.

Se solicitarán aquellos que sean preceptivos y los que se juzguen necesarios, existiendo de forma general un plazo de 10 días para emitirlos. Si el informe es preceptivo, cabe suspender el procedimiento durante un máximo de tres meses para su recepción, transcurridos los cuales, se continuará la tramitación.

- Trámite de audiencia: se realizará una vez instruido el procedimiento, antes de redactar la propuesta de resolución, y de forma previa al informe del

servicio jurídico correspondiente, y al dictamen del Consejo de Estado, en caso de que éstos fuesen parte del procedimiento.

Se dará un plazo entre 10 y 15 días para alegar y presentar cuantos documentos y justificaciones se consideren. Este trámite está garantizado en la Constitución Española, si bien se podrá prescindir del mismo en los casos en los que no se vayan a tener en cuenta otros hechos, alegaciones y pruebas que los alegados por el interesado.

- Trámite de información pública: se establecerá por el órgano competente para resolver, si la naturaleza del procedimiento lo requiere, con un mínimo de 20 días.

#### 4.- FASE DE FINALIZACIÓN

El procedimiento terminará por resolución, si bien también pondrán fin al mismo el desistimiento de la acción, la renuncia al derecho, la caducidad, la imposibilidad material de continuarlo y la terminación convencional.

De forma previa a la resolución cabe la posibilidad de establecer actuaciones complementarias por parte del órgano competente para resolver, que se notificarán a los interesados y se practicarán en el plazo de 15 días. Se concederá a los interesados un plazo de 7 días para formular alegaciones tras la finalización de dichas actuaciones complementarias.

La resolución deberá resolver todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas derivadas del procedimiento. Si son cuestiones conexas que no se hayan planteado previamente, deberán manifestarse igualmente a los interesados, concediéndoles un plazo de alegaciones no superior a 15 días.

En los procedimientos iniciados por el interesado no cabe la *reformatio in peius*, es decir, la resolución no puede agravar su situación inicial.

La resolución será motivada si así lo establece el artículo 35, y se dictará de forma electrónica.

La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación, excepto en los casos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, o en procedimientos únicamente sometidos al deber de declaración responsable o comunicación.

El plazo máximo para resolver y notificar será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento, que no podrá exceder de 6 meses salvo que se establezca por norma con rango de Ley o Derecho de la UE.

Si la norma del procedimiento no fija el plazo máximo, éste será de 3 meses.

El plazo se contará:

- a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.



b) 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.

En los casos en que dicha resolución no se produce, nos encontraremos ante el silencio administrativo, cuyo régimen es diferente dependiendo de la forma de iniciación del procedimiento:

- En procedimientos iniciados a solicitud del interesado.

La regla general es que el silencio administrativo es estimatorio salvo que disponga lo contrario una norma con rango de ley o de Derecho de la UE o de Derecho internacional aplicable en España.

Será, por el contrario, desestimatorio en los siguientes casos:

- Procedimientos de ejercicio del derecho de petición del art. 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
- Los que impliquen ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente
- Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.
- Los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados (excepto en el caso del recurso de alzada interpuesto contra la desestimación por silencio de una solicitud, en que el silencio será estimatorio salvo que se refiera a alguno de los puntos anteriores).

En cuanto a los efectos del silencio, el estimatorio tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. El desestimatorio tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición de los recursos procedentes.

Además, el silencio estimatorio vinculará en su sentido a la Administración, de forma que la resolución posterior únicamente podrá confirmar la estimación. El silencio desestimatorio, por el contrario, no vinculará en su sentido a la Administración en su posterior resolución.

- En procedimientos iniciados de oficio

El vencimiento del plazo máximo para resolver y notificar produce los siguientes efectos:

a) Si del procedimiento se derivasen efectos favorables para el interesado, el mismo podrá entender desestimadas sus pretensiones por silencio.

b) En los procedimientos sancionadores o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables, se producirá la caducidad.

En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo.

La resolución, así como los actos administrativos, deberán notificarse en el plazo de 10 días. La notificación contendrá el texto íntegro de la resolución, indicando si pone o no fin a la vía administrativa, los recursos que procedan contra ella,

órgano ante el que deben presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno. Si la notificación omite alguno de los estos requisitos, sólo surtirá efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución, o interponga cualquier recurso que proceda.

Las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

Las notificaciones en papel serán también puestas a disposición electrónicamente.

Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, si éste no se encuentra presente, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona mayor de catorce años que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie se hiciera cargo, se hará constar y se repetirá el intento dentro de los tres días siguientes. Si el primer intento de notificación se ha realizado antes de las 15h, el segundo intento deberá realizarse después de las 15h y viceversa, dejando siempre un margen de 3h de diferencia entre ambos intentos.

Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas. Si la notificación por medios electrónicos es de carácter obligatorio, o ha sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido 10 días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

En determinados casos, los actos administrativos serán objeto de publicación, surtiendo ésta los efectos de la notificación. Es especialmente relevante respecto de los actos integrantes de un procedimiento selectivo, en los que la convocatoria fijará el medio donde se efectuarán las publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos.

## 5.- TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA

Se trata de una novedad establecida en la LPACAP. Puede acordarse de oficio o a instancia del interesado, por razones de interés público o por carecer el procedimiento de complejidad, si bien no se acordará si la Administración no lo considera oportuno, ni si alguno de los interesados se opone.

Salvo que quede menos para su tramitación ordinaria, los procedimientos tramitados de manera simplificada deberán ser resueltos en 30 días, desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada.

La tramitación simplificada sólo consta de los siguientes trámites:

- a) Inicio del procedimiento de oficio o a solicitud del interesado.
- b) Subsanción de la solicitud, en su caso.

- c) Alegaciones al inicio del procedimiento durante el plazo de 5 días.
- d) Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado.
- e) Informes del servicio jurídico y del Consejo General del Poder Judicial, y Dictamen del Consejo de Estado cuando sean preceptivos.
- f) Resolución.

Si el procedimiento exige la realización de cualquier otro trámite, deberá ser tramitado de manera ordinaria.

## 6.- EJECUCIÓN

Las Administraciones Públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento.

Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo que:

- a) Se produzca la suspensión de la ejecución del acto.
- b) Se trate de una resolución de un procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición.
- c) Una disposición establezca lo contrario.
- d) Se necesite aprobación o autorización superior.

Las Administraciones Públicas podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la Ley, o cuando la Constitución o la Ley exijan la intervención de un órgano judicial.

Las Administraciones Públicas, respetando siempre el principio de proporcionalidad, podrán emplear los siguientes medios de ejecución forzosa:

- a) Apremio sobre el patrimonio: para los casos en que la ejecución consista en la obligación de satisfacerse cantidad líquida. Se seguirá el procedimiento previsto en las normas reguladoras del procedimiento de apremio.
- b) Ejecución subsidiaria: se empleará cuando se trate de actos que, por no ser personalísimos, pueden ser realizados por un sujeto distinto del obligado, exigiéndole a éste, por el procedimiento de apremio, el importe de los gastos, daños y perjuicios.
- c) Multa coercitiva. Sólo podrá emplearse si lo autoriza una Ley, y en la forma y cuantía que ésta determine. Se podrán imponer multas coercitivas, reiteradas por intervalos de tiempo suficientes para cumplir lo ordenado. Se empleará para la ejecución de actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa, en los casos en que, aun procediendo la compulsión, no se estimara

conveniente, o cuando se trate de actos cuya ejecución el obligado puede encargar a otra persona.

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

d) **Compulsión sobre las personas:** Se empleará para obligaciones personalísimas de no hacer o soportar, únicamente cuando la ley expresamente lo autorice, y dentro siempre del respeto debido a su dignidad y a los derechos reconocidos en la Constitución. Si se trata de obligaciones personalísimas de hacer, y no se realizase la prestación, el obligado deberá resarcir los daños y perjuicios.

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

Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado o en los restantes lugares que requieran la autorización de su titular, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial.

Finalmente, indicaremos que, si bien la LPACAP establece que los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumen válidos, la propia Ley establece mecanismos para los casos en que sus actos sean nulos o anulables. A través de los distintos mecanismos de revisión de oficio, la propia Administración podrá actuar, estableciéndose en los artículos 106 y siguientes las posibilidades de revisión de disposiciones y actos nulos, declaración de lesividad de actos anulables, revocación de actos desfavorables y rectificación de errores.

E igualmente la Ley establece la posibilidad de que sea el administrado el que reaccione frente a los actos nulos o anulables de las Administraciones, a través de los distintos recursos.

Podrán interponerse recursos administrativos contra las resoluciones y los denominados “actos de trámite cualificados”, pero en ningún caso contra las disposiciones administrativas de carácter general.

Dependiendo de si el acto pone o no fin a la vía administrativa, procederá el recurso de alzada, o el de reposición. Con carácter general, ponen fin a la vía administrativa las resoluciones dictadas por órganos que carezcan de superior jerárquico, así como otras establecidas por la LPACAP u otras normas (resoluciones de recursos de alzada, de procedimientos de responsabilidad patrimonial, etc.). En concreto, en el ámbito estatal ponen fin a la vía administrativa los actos de los miembros y órganos del Gobierno, de los Ministros y Secretarios de Estado, los de los órganos de dirección unipersonales o colegiados de Organismos públicos y entidades de derecho público, y los de órganos directivos con nivel de Director general o superior, en relación con las competencias que tengan atribuidas en materia de personal.

- **Recurso de alzada (arts. 121 y 122 LPACAP):** se interpondrá contra actos que no pongan fin a la vía administrativa, en el plazo máximo de 1 mes, si el acto es expreso. Si no lo es, puede interponerse en cualquier momento. Puede presentarse ante el mismo órgano que dicta el acto, o

- ante el órgano superior jerárquico del que los dictó, que será competente para resolverlo, en un plazo máximo de 3 meses.
- Recurso potestativo de reposición (arts. 123 y 124 LPACAP): contra los actos que ponen fin a la vía administrativa podrá interponerse el recurso potestativo de reposición ante el mismo órgano que lo dictó, o bien acudir directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, si bien en caso de interponerlo, deberá esperarse a su resolución o silencio antes de acudir a la vía jurisdiccional. El plazo para interponerlo es de 1 mes si el acto fuera expreso, y en cualquier momento si no lo fuera. El plazo para resolverlo es de 1 mes.
  - Recurso extraordinario de revisión (arts. 125 y 126 LPACAP): Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano que los dictó, únicamente en los casos en que al dictarlos se haya incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos del expediente, cuando aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencien el error de la resolución, cuando en la misma hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia firme, o cuando la resolución se hubiese dictado como consecuencia de un delito, y así se haya declarado por sentencia firme.  
El plazo para interponerlo será de 4 años cuando se trate de error de hecho, y 3 meses en el resto de los casos. Deberá resolverse en el plazo de 3 meses.

	INTERPONER	RESOLVER
ALZADA	1 m	3 m
REPOSICIÓN	1 m	1 m
REVISIÓN	4 a / 3 m	3 m



### 3. Las partes: capacidad de obrar y concepto de interesado.

El título I de la ley se dedica a la figura del interesado en el procedimiento administrativo.

Como veremos el procedimiento administrativo puede iniciarse **de oficio** (lo inicia la propia Administración, el ejemplo más evidente es el del procedimiento sancionador) **o a instancia de persona interesada** (por ejemplo, una persona física, una empresa, una asociación que interpone una reclamación de responsabilidad patrimonial...).

En cualquier caso, es de esencia a todo procedimiento administrativo su **carácter contradictorio**, es decir, la posibilidad de que se hagan valer los distintos intereses en juego, y que estos intereses sean confrontados antes de adoptar una decisión definitiva. Estas partes son la Administración y el interesado.

En este apartado del tema nos vamos a referir al interesado y a aquellos aspectos que caracterizan y hacen posible su participación en el procedimiento administrativo.

Antes de conocer el contenido de los artículos, es conveniente comentar algunas cuestiones para entender la relación de la Administración y el interesado en el procedimiento.

El Derecho es un conjunto de normas, y parte de esas normas regulan las relaciones jurídicas y las situaciones jurídicas que se crean.

La posición jurídica de la Administración se determina por la relación jurídico-administrativa: esta relación puede existir entre dos Administraciones distintas (por ejemplo, la firma de un convenio de colaboración), puede tratarse de una Administración consigo misma a los efectos de la organización y funcionamiento (por ejemplo, la modificación de las relaciones de puestos de trabajo de un ministerio), o tratarse de relaciones jurídicas que establece la Administración con los particulares. A esta última es a la se refiere el título I de la LPACAP.

En Derecho Administrativo a los particulares se les designaba frecuentemente con el término administrado y por su uso generalizado se ha mantenido, aunque hemos de advertir que la Ley 39/2015 ya no utiliza este término y emplea el término “particulares”, “ciudadanos” “personas físicas”, “personas jurídicas”, y específicamente, en el marco del procedimiento administrativo, utiliza el término “interesado”.

Pero, como decíamos, para la intervención en el procedimiento y para relacionarnos con la Administración es necesario cumplir unos requisitos.

Cualquier persona física o jurídica puede ser considerada desde su posición privada respecto a la Administración, pero no en todos los casos esa persona tiene aptitud para desenvolverse en el mundo jurídico.

La **capacidad** es la aptitud del sujeto para desenvolverse en el mundo del Derecho. A su vez hemos de distinguir entre **capacidad jurídica** (que es la

aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones), y la **capacidad de obrar** (aptitud para operar personalmente en el tráfico jurídico ejercitando los propios derechos). Dicha distinción es menos relevante en el Derecho Administrativo que en el Derecho privado, y ello porque, en términos generales, ambos conceptos tienden a identificarse, en la medida en que, normalmente se permite el ejercicio de los derechos a todos aquellos a quienes se reconoce aptitud para trabar las relaciones jurídicas de las que estos derechos surgen.

El **artículo 3** de la LPACAP establece, en efecto, que, a los efectos previstos en esta Ley, tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas las personas físicas o jurídicas que ostenten capacidad de obrar con arreglo a las normas civiles, 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. (Así, por ejemplo, se admite la capacidad procesal del menor para interponer una reclamación de responsabilidad patrimonial por una actuación tributaria. Pensemos también en la actuación en el procedimiento de las asociaciones de alumnos). Con todo, 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.

Además, tendrán capacidad de obrar, cuando la Ley así lo declare expresamente, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos.

Las entidades sin personalidad jurídica son formas societarias que no suponen la creación de un nuevo ente, sino que se forman para poner en común recursos y habilidades. Existen dos tipos: la comunidad de bienes (que es una asociación de personas que deciden poner en común sus bienes para una actividad, pensemos, por ejemplo, el caso de dos comuneros que alquilan un local para una actividad y responden con su patrimonio por las responsabilidades sobrevenidas, pero no tienen personalidad jurídica propia), y la sociedad civil (en la que por medio de un contrato, una serie para de personas ponen en común dinero o bienes para obtener un beneficio, por ejemplo, un club social, una asociación de vecinos o una peña deportiva).

Por otra parte, hay que observar que el alcance de la capacidad del ciudadano se matiza en lo que se refiere a las circunstancias modificativas de la capacidad, por ejemplo, en función de la nacionalidad, la edad, el sexo, el domicilio... (pensemos por ejemplo en cómo afecta el domicilio social de una empresa a la hora de pagar tributos).

El artículo 4 de la LPACAP lleva por rúbrica “Concepto de interesado”.

Antes de tratar su contenido, creemos conveniente hacer alusión a las situaciones jurídicas del administrado en general.

Cuando el interesado despliega su propia personalidad dentro de los límites de la capacidad jurídica y de obrar que le reconoce el ordenamiento jurídico, puede resultar titular de una serie de situaciones jurídicas, unas son de ventaja o activas y otras son de desventaja o de gravamen, o pasivas. Por eso hablamos de actos favorables o de actos de gravamen.

En las primeras (las ventajosas) se incluyen tres tipos: las potestades, los derechos subjetivos y los intereses legítimos.

La **potestad** es un tipo de poder jurídico. Los derechos subjetivos también son poderes jurídicos, pero se definen por oposición a la potestad. La potestad es un poder genérico, no referido a un sujeto en particular, ni a un objeto determinado y puede traducirse (cuando se concreta) en un derecho subjetivo, que sería ventajoso (como es la concesión de una autorización administrativa), o, al contrario, tener un efecto no ventajoso, como es la obligación de soportar las consecuencias del ordenamiento jurídico (por ejemplo, cuando una resolución administrativa desestima una petición formulada en un procedimiento administrativo).

La figura subjetiva por excelencia en el ámbito del Derecho es la del **derecho subjetivo**. Esta figura se edifica sobre el reconocimiento por el Derecho de un poder en favor de un sujeto concreto que puede hacer valer frente a otros sujetos, imponiéndoles obligaciones o deberes, en su interés propio, reconocimiento que implica la tutela judicial de dicha posición.

Hay derechos de naturaleza patrimonial (los adquiridos en un contrato con la administración, el derecho a ser beneficiario de la Seguridad Social, de un premio, de una subvención...), y otros son creados por los actos administrativos singulares en favor de una persona determinada (ser titular de una licencia o de una autorización), en general el reconocimiento de situaciones jurídicas favorables.

En palabras más sencillas, los derechos subjetivos tienen su origen en las normas, en actos o en negocios jurídicos. Se caracterizan por tener un contenido concreto (una prestación de dar, hacer o de no hacer). Y se diferencian de las potestades en que los derechos subjetivos son transmisibles y un tercero podría subrogarse en ellos (salvo en el caso de que los derechos fueran personalísimos, en cuyo caso no se podrían lógicamente transmitir).

En el procedimiento administrativo los derechos subjetivos se concretan en pretensiones concretas y activas frente a la Administración (como decíamos, podrían ser patrimoniales, contractuales, ...).

El **interés legítimo** lo ostentan quienes tienen una situación jurídica individualizada distinta de la situación jurídica de la que otros ciudadanos pueden tener respecto de dicha cuestión. El interés se reputa existente siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habría de colocar al accionante en condiciones legales de conseguir un beneficio material o jurídico o incluso moral. En este caso, por ejemplo, la estimación de un recurso administrativo produce un beneficio o evita un perjuicio al interesado que lo interpone.

Una vez comentadas estas situaciones jurídicas, podemos pasar al tratamiento del interesado en el artículo 4.

De acuerdo con el **artículo 4** de la LPACAP, 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. (P.e., en el caso de que se venda una finca que era objeto de un procedimiento de expropiación forzosa durante la tramitación del mismo, el comprador pasaría a tener la condición de interesado, subrogándose en la posición procesal anterior titular del inmueble).

Como puede verse, el apartado b) hace referencia a los titulares de derechos subjetivos que pueden concretarse en pretensiones activas frente a la Administración (patrimoniales, contractuales, legales...). En este caso, la condición de interesado se sustenta por sí sola en la titularidad de un derecho subjetivo que por existir con anterioridad a la iniciación del procedimiento comporta una correlativa obligación de la administración (de respeto, al menos) que hace innecesaria la adopción del particular de iniciativa alguna. Este particular tendría la condición de interesado por se en todo caso.

En los apartados a) y b) del artículo 4, al emplear la fórmula “*intereses legítimos*” hacen referencia al caso de que la adquisición de la condición de interesado en el procedimiento depende de su propia actitud en relación a éste, es decir, de que decida promover el mismo o de su ulterior comparecencia en él antes de que se produzca la resolución del mismo, cuando se tenga un derecho que pueda resultar afectado por la decisión.

### **La representación de los interesados.**

En las relaciones con la administración, y más concretamente en el marco de un procedimiento administrativo, no es necesario ser asistido por un abogado ni un procurador.

En ocasiones, su asesoramiento puede resultar conveniente, pero no es obligatorio actuar a través de él. Pero tampoco es obligatorio actuar de forma personalísima y directa, sino que se puede actuar a través de un representante (que no tiene que ser necesariamente abogado o procurador), sino que cualquier persona que goce de capacidad jurídica y de obrar puede intervenir en el procedimiento como representante.

El representante actúa en nombre del interesado, esto implica que lo realizado por el representante se atribuye al interesado a efectos jurídicos.

En ocasiones la representación se presume, y en otras hay que acreditarla, hablamos entonces del apoderamiento expreso.

De todas estas cuestiones se ocupa el **artículo 5** de la LPACAP, que regula la figura de la representación.

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.

Como decíamos, el artículo 5 no exige, en efecto, requisito especial alguno para poder actuar en nombre de otro en el procedimiento administrativo, lo que significa que todos aquellos que estén en pleno goce de su capacidad jurídica y de obrar pueden intervenir en el mismo como representantes. Así lo señala el segundo apartado del artículo: 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.

La ley es muy amplia también en lo que concierne a las formas de conferir la representación, presumiendo, sin necesidad de prueba alguna de su existencia, que esta representación se ha otorgado cuando se trata de actos o gestiones de mero trámite. En los demás casos y en particular “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.

Seguidamente, el artículo 5 se refiere a la acreditación de la representación. La representación podrá acreditarse 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 diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran.

Otros preceptos del artículo 5 y el artículo 6 tratan la cuestión de la acreditación de la representación por medios electrónicos en el **Registro Electrónico de Apoderamientos**.

Por otra parte, no siempre es un único particular el que actúa frente a la Administración, sino que cuando en una solicitud, escrito o comunicación figuren **varios interesados**, el **artículo 7** dispone que 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.

Pero también pueden aparecer **nuevos interesados** durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad, en este caso el **artículo 8** señala que si se advierte 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, se comunicará a dichas personas la tramitación del procedimiento.



Al encontrarnos en un proceso de transformación digital de las AAPP, la ley ha regulado maneras para hacer posible relación electrónica con los interesados en el curso de un procedimiento administrativo.

Como cuestión previa ha de tratarse **el derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las AAPP** que se encuentran regulados en el **artículo 14** de la Ley.

El primer apartado se refiere a las personas físicas y a la libertad que tiene de elegir de relacionarse electrónicamente con la Administración: Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.

Por el contrario, en el segundo apartado se señalan los que sí estarán obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración en cualquier trámite. (Nótese que esta lista podrá ser ampliada posteriormente en otra normativa).

a) Las personas jurídicas.

b) Las entidades sin personalidad jurídica.

c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.

d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

Pues bien, para aquellos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración o para los que no estando obligados opten por ello, existen **sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento y de firma electrónica** y sello electrónico a través de certificados electrónicos cuya regulación se contiene en el capítulo II del título I de la LPACAP.

En el **artículo 11** se refiere al uso de medios de identificación y firma en el procedimiento administrativo.

1. 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.

2. 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.
- e) Renunciar a derechos.

Finalmente, en este título, en el **artículo 12**, se regula el novedoso **derecho a la asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados** como una forma de garantizar que los interesados puedan relacionarse con las AAPP por medios electrónicos. De esta forma, las Administraciones Públicas asistirán en el uso de medios electrónicos a los interesados que no estén obligados a relacionarse electrónicamente con la administración (apartados 2 y 3 del art.14) que 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.

Se disponen así dos formas de asistir al ciudadano, una, poniendo medios electrónicos a su disposición, y otra, a través del funcionario habilitado.

En el caso de que el interesado no disponga 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. En este caso, será necesario que se identifique ante el funcionario y preste su consentimiento expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio.

Para facilitar esta asistencia las AAPP mantendrán actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la identificación o firma regulada en este artículo.

Los registros han de ser interoperables. La **interoperabilidad** es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos.

En definitiva, como vemos en el ámbito de las AAPP, la consagración del derecho de los ciudadanos a comunicarse con ellas a través de medios electrónicos comporta una obligación correlativa de las mismas con la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, así como la remoción de los obstáculos que dificulten la adaptación a las tecnologías de la información.

## 4. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público: estructura y disposiciones generales.

Como decíamos al comienzo de este tema, una gran novedad en la regulación del Derecho Administrativo ha sido la reciente sistematización del régimen jurídico y la organización de la Administración en la LRJSP.

La LRJSP abarca, por un lado, la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo, aplicable a todas las Administraciones Públicas; y por otro, el régimen jurídico específico de la Administración General del Estado, donde se incluye tanto la llamada Administración institucional, como la Administración periférica del Estado. Esta Ley contiene también la regulación sistemática de las relaciones internas entre las Administraciones, estableciendo los principios generales de actuación y las técnicas de relación entre los distintos sujetos públicos. Queda así sistematizado el ordenamiento de las relaciones ad intra e inter Administraciones.

Recordemos que la ley tiene carácter parcialmente básico y que uno de los títulos competenciales en que se fundamenta es el artículo 148.1.18 en cuanto al título competencial “bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas”.

La doctrina del Tribunal Constitucional ha conectado este título con el aspecto organizativo de la Administración, tanto en relación con las normas características de la organización de la propia Administración, como respecto al régimen que, derivado de ello, pudiera incidir en los administrados, haciendo hincapié en que este título competencial permite al Estado “establecer elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas”, pero con la precisión de que “la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico”, siendo menor en lo que se refiera primordialmente a la organización y funcionamiento interno de los órganos que en lo que incida en su actividad externa.

El título del tema nos pide comentar la estructura de la ley y sus disposiciones generales.

La estructura de la Ley 40/2015 es la siguiente:

PREÁMBULO

TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público

TÍTULO I. Administración General del Estado

TÍTULO II. Organización y funcionamiento del sector público institucional

TÍTULO III. Relaciones interadministrativas

Disposiciones del final.

Por cuestiones didácticas, vamos a comentar los principales contenidos de la Ley siguiendo el orden de su estructura, dedicando especial atención al título preliminar, que lleva por título “Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público”.

#### **A. El título preliminar. “Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público”.**

Tras el preámbulo, en el título preliminar se regulan los aspectos fundamentales del ámbito objetivo y subjetivo de la Ley, lo que nos conduce al estudio del sector público y remite a otras partes de la ley donde se delimitan sus componentes, y por otra parte las cuestiones más esenciales de organización de la administración, la creación de órganos y el régimen de la competencia.

El Título Preliminar de la LRJSP queda integrado por seis capítulos rubricados de la siguiente forma:

- Capítulo I. Disposiciones generales.
- Capítulo II. De los órganos de las Administraciones Públicas.
- Capítulo III. Principios de la potestad sancionadora.
- Capítulo IV. De la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.
- Capítulo V. Funcionamiento electrónico del sector público.

#### **Capítulo I. Disposiciones generales**

Bajo la rúbrica «Disposiciones generales» hallamos la delimitación de los ámbitos subjetivos y objetivo de la norma y los principios que han de regir la actuación del sector público estatal, autonómico y local.

En el **artículo 1**, se establece el ámbito de aplicación objetiva de la Ley, esto es, el establecimiento y regulación de las bases del régimen jurídico de las AAPP (dentro del marco jurídico común de actuación, el Estado tiene reservada la competencia exclusiva para la aprobación del régimen jurídico de las AAPP, con el fin de que los ciudadanos tengan un tratamiento común ante aquellas), los principios del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades.

#### **El artículo 2 contiene el ámbito de aplicación subjetiva de la Ley.**

En el ámbito subjetivo destaca la ampliación de la extensión de la **obligatoriedad de la norma** no sólo a las Administraciones Públicas, territoriales o institucionales, sino a todo el sector público institucional, como también hace el artículo 2 de la Ley 39/2015.

Por lo tanto, conviene retener que la Ley 40/2015 se aplica, no a las Administraciones Públicas como refería la derogada Ley 30/1992, sino al sector público, pasando de esta forma a un concepto más amplio, de las administraciones públicas al sector público.

El ámbito subjetivo de la Ley se extiende al sector público, que comprende:

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

Integran el **sector público institucional (art.2.2)**:

1. Los organismos públicos y entidades de derecho público, vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.

(Sobre estos destaca el nuevo régimen jurídico dentro del Título I Capítulo III para los organismos estatales).

2. Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, pues quedarán sujetas a esta LRJSP en todo lo que ella específicamente se refiera a las mismas, en particular, se les extiende la aplicación de los principios del art.3, y en todo caso, se someterán a la misma, «cuando ejerzan potestades administrativas».

Recordemos en este punto la singularidad de que las sociedades mercantiles, fundaciones y consorcios son entidades de derecho privado pero que están vinculadas o dependen de una administración pública, y por eso, en los casos en que ejerzan potestades administrativas (*ius imperium*) estarán sometidas a la LRJSP.

3. Las Universidades Públicas, no obstante, y como garantía de la autonomía universitaria, se remite a la aplicación de su normativa específica, y de forma supletoria se han de regir también por las disposiciones de la LRJSP.

(Remisión que ha de entenderse hecha a la aplicación de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades).

Por otro lado, gozan de la consideración de **Administraciones Públicas**: la Administración General del Estado, la Administración de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas (**art.2.3**).

El **artículo 3** contiene los principios generales que las Administraciones Públicas deben respetar en su actuación y en sus relaciones entre ellas.

En su primer apartado, la Ley 40/2015 recoge literalmente el contenido del artículo 103.1 de la CE, modificando exclusivamente la referencia a las Administraciones públicas en plural.

1. Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.

Seguidamente, se enumeran los principios que las AAPP deben respetar en su actuación y en sus relaciones. Todos ellos derivan en gran parte de la propia Constitución, y también del Derecho de la Unión Europea. En la exposición de motivos de la Ley se alude a la necesidad de diseñar un marco genérico en el



que se integren programas básicos para mejorar los servicios, fomentar la transparencia, y buscar la satisfacción de los usuarios de dichos servicios. Son los siguientes:

- a) Servicio efectivo a los ciudadanos.
- b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.
- c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
- d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
- e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.

El principio de buena fe protege la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento propio, siempre y cuando no se vulnere el ordenamiento jurídico.

Estos principios derivan del principio constitucional de seguridad jurídica. La confianza legítima significa que los ciudadanos confían en que la actuación de la Administración no puede ser alterada arbitrariamente, y tiene consecuencias en el plano de la responsabilidad.

- f) Responsabilidad por la gestión pública.
- g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.
- h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.
- i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.
- j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

En el segundo apartado, el precepto enfatiza el uso de los medios electrónicos asegurando la interoperabilidad, que es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos, y todo ello en un entorno seguro. De esta forma, se señala que las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, garantizarán la protección de los datos de carácter personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados.

En el tercer apartado, se establece que, bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades Locales, la actuación de la Administración

Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.

Por lo demás, el apartado 4 señala que cada una de las Administraciones Públicas del artículo 2 actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.

Se reitera la personalidad jurídica de cara una de las AAPP; personalidad que deriva y viene impuesta por su carácter relacional. Las relaciones jurídicas se entablan siempre entre personas y siendo la administración parte del Estado que se relaciona con los ciudadanos, la personalidad como centro de imputación, se impone.

La atribución de personalidad jurídica supone:

- Las AAPP pueden ser titulares de derechos subjetivos y obligaciones, (que no debemos confundir con potestades). Por ejemplo, el arrendamiento de un inmueble por la Administración.
- Tienen capacidad jurídica y capacidad de obrar; y, por ello, capacidad para ser parte en el proceso y capacidad procesal en sentido técnico, capacidad contractual, para suceder mortis causa.
- Los órganos administrativos y las unidades administrativas que los componen carecen de personalidad jurídica y no son sujetos de Derecho, sino que se integran en la personalidad de la Administración a la que pertenecen.
- Su capacidad se limita a la necesaria para el desempeño de la función propia, que es necesariamente genérica en el caso de las Administraciones territoriales y necesariamente concreta en el de la Administración institucional. Las potestades y competencias administrativas que, en cada momento, tengan atribuidas cada Administración y sus organismos públicos por el ordenamiento jurídico, determinan la capacidad de obrar de una y otros.

Por último, en el **artículo 4** se establecen los principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad.

1. Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas 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 elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.

2. Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable, para lo cual podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal, comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueran necesarias.

De este artículo se extrae la idea última de la importancia de simplificar trámites y sustituir, en todo lo posible, el control previo por la libertad de acceso sometida a eventuales controles a posteriori, eligiéndose la medida menos restrictiva.

El **capítulo II** se refiere a los **órganos administrativos**.

Señala la exposición de motivos que la Ley regula pormenorizadamente el régimen de los órganos administrativos, tomando como base la normativa hasta ahora vigente contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en la que se incorporan ciertas novedades. La creación de órganos solo podrá hacerse previa comprobación de que no exista ninguna duplicidad con los existentes. Se completan las previsiones sobre los órganos de la Administración consultiva y se mejora la regulación de los órganos colegiados, en particular, los de la Administración General del Estado, destacando la generalización del uso de medios electrónicos para que éstos puedan constituirse, celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos, elaborar y remitir las actas de sus reuniones.

La Administración tiene potestad de autoorganización, y esta queda plasmada en el **artículo 5** de la Ley. La potestad de autoorganización es el derecho de la Administración a organizar, por su propia voluntad unilateral, los servicios a su cargo, en la forma que estime más conveniente a los intereses públicos. Comprende la configuración y ordenación de los órganos de mayor jerarquía, la distribución de los órganos menores, su ordenación y coordinación, así como la asignación de competencias a estos órganos. La potestad de autoorganización se extiende tanto a la creación de órganos y organismos necesarios, así como a la de aquellos voluntarios o no necesarios, siempre que se considere que estos órganos van a coadyuvar a la consecución de intereses públicos

Así tendrán la consideración de órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo. La Ley señala que la Administración delimitará las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios derivadas de su organización.

En este sentido, **no cabe identificar los conceptos de órgano administrativo y Administración**, pues el órgano no es más que la unidad funcional que adopta la Administración para el ejercicio de sus funciones y competencias.

En la creación de un órgano ha de observarse una serie de requisitos: la determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica; la delimitación de sus funciones y competencias, y la dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento. Y siempre observando que no podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos.

Hay que advertir que los órganos administrativos y las unidades administrativas que los componen carecen de personalidad jurídica y no son sujetos de Derecho, sino que se integran en la personalidad de la Administración a la que pertenecen.

El **artículo 8** se refiere al régimen de la **competencia** entendida como una potestad atribuida por la Ley a la Administración. De ahí que el artículo 8 señale

que la competencia es una determinación normativa, pues será ejercida por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, y es además irrenunciable, sin perjuicio de los cambios que la propia norma contempla. Nos referimos a los supuestos de delegación, avocación, encomienda de gestión, delegación de firma o suplencia de los órganos.

Se contempla también el régimen de funcionamiento de los órganos colegiados y las circunstancias de abstención y recusación de las autoridades y personal de las AAPP.

También en este título, concretamente en el **capítulo III**, se enumeran los **principios de la potestad sancionadora**, (principio de legalidad, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad y proporcionalidad), que se disocian de los principios del procedimiento sancionador que se recogen en la Ley 39/2015, al contemplarse como especialidades del procedimiento administrativo común.

Lo mismo sucede con la cuestión de la **responsabilidad patrimonial de las AAPP**, las especialidades procedimentales se regulan en la Ley 39/2015, si bien los principios se recogen en el **capítulo IV** del título preliminar de la Ley 40/2015. También se regula en esta ley la cuestión de la responsabilidad concurrente de las AAPP, la indemnización y su cálculo. La gran novedad es la previsión de los supuestos y condiciones de la llamada responsabilidad patrimonial del Estado legislador para cuando los daños procedan de la aplicación de una Ley declarada luego inconstitucional o contraria al Derecho de la Unión Europea.

En el **capítulo V** de este título preliminar, se contienen preceptos dedicados al **funcionamiento electrónico del sector público** (se regula las cuestiones más elementales de la sede electrónica, el portal de internet, los sistemas de identificación de las AAPP, la firma electrónica, el intercambio de datos...).

Por último, hay un **capítulo VI** se refiere a los convenios, entendidos como los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común.

Se contemplan los requisitos de validez y eficacia, su contenido y trámites preceptivos para su suscripción, los modos de extinción y la resolución de los mismos.

#### **B. El título I se refiere a la organización administrativa de la Administración General del Estado.**

En el artículo 55 encontramos la referencia a la estructura de la AGE.

El **fundamento** de la existencia de este tipo de órganos, reside en el hecho de que la organización de la Administración General del Estado responde a los principios de división funcional en departamentos ministeriales y de gestión territorial integrada en delegaciones del gobierno en las comunidades autónomas, salvo las excepciones previstas por la Ley.

Los órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado tienen la condición de **alto cargo**, sometiéndose al régimen de la Ley 3/2015

reguladora del ejercicio del Alto Cargo en la Administración General del Estado, excepto los subdirectores generales y asimilados.

En la **organización central** son órganos superiores los ministros y los secretarios de estado; son órganos directivos los subsecretarios y secretarios generales, los secretarios generales técnicos, los directores generales y los subdirectores generales.

En la **organización territorial** de la Administración General del Estado son órganos directivos tanto los delegados del Gobierno en las comunidades autónomas, que tiene rango de subsecretario, como los subdelegados del Gobierno en las provincias, los cuales tienen nivel de subdirector general.

En la Administración General del Estado **en el exterior** son órganos directivos los embajadores y representantes permanentes ante organizaciones internacionales.

Todos los **demás órganos** de la Administración General del Estado se encuentran bajo la dependencia o dirección de un órgano superior o directivo.

C. El **título II** lleva por rúbrica “**Organización y funcionamiento del sector público institucional estatal**”.

Aunque no hay una definición de sector público que sea inequívocamente aceptada, la LRJAP ha sistematizado las entidades que lo componen.

El sector público institucional se integra por los organismos públicos y las entidades de Derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración local. Así se establece en el artículo 2.2. de la LRJSP.

Antes de nada, una advertencia. **No cabe identificar los conceptos de sector público y Administración pública**, el sector público es un concepto mucho más amplio que la Administración, donde se engloban tanto la propia Administración como las entidades instrumentales, pero ajenas a ella, que pueden ser incluso de naturaleza y régimen jurídico privado.

En el **capítulo I** de este título II se establecen los **principios generales de actuación del sector público institucional**. Estas entidades están sometidas en su actuación a los principios de legalidad, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como al principio de transparencia en su gestión. En particular se sujetarán en materia de personal, incluido el laboral, a las limitaciones previstas en la normativa presupuestaria y en las previsiones anuales de los presupuestos generales.

Una destacable aportación de la ley es la previsión del establecimiento por parte de todas las AAPP de un sistema de supervisión continua de sus entidades dependientes, con el objeto de comprobar la subsistencia de los motivos que justificaron su creación y su sostenibilidad financiera, y que deberá incluir la formulación expresa de propuestas de mantenimiento, transformación o extinción. (art.81)

Se contempla también la existencia de un **Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local**, que se configura como un registro público administrativo que garantiza la información pública y la ordenación de



todas las entidades integrantes del sector público institucional cualquiera que sea su naturaleza jurídica.

En el **capítulo II y siguientes**, la ley lleva a cabo una completa sistematización de las entidades que integran el sector público. En el **artículo 84** se enumeran las entidades que integran el sector público institucional, y a lo largo de los siguientes capítulos se va desarrollando su regulación y régimen jurídico.

En efecto, el **artículo 84** afirma que el sector público institucional lo integran las siguientes entidades:

a) Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los cuales se clasifican en:

1. Organismos autónomos.
  2. Entidades públicas empresariales.
  3. Agencias estatales.
- b) Las autoridades administrativas independientes.
- c) Las sociedades mercantiles estatales.
- d) Los consorcios.
- e) Las fundaciones del sector público.
- f) Los fondos sin personalidad jurídica.
- g) Las universidades públicas no transferidas.

De manera muy esquemática vamos a ofrecer un concepto aproximado de estas entidades.

Por imperativo constitucional, los presupuestos de las entidades que integran el sector público estatal se integran en los Presupuestos Generales del Estado y han de rendir cuentas al Tribunal de Cuentas.

La AGE está formada por un conjunto de órganos creados por o de acuerdo con la Ley en virtud de mandato constitucional y actúa con personalidad jurídica propia.

Vinculados o dependientes de la AGE, existen organismos públicos, que son entidades de derecho público con personalidad jurídica propia y que sujetan su actividad a Derecho administrativo cuando ejercen potestades públicas.

El artículo 88 señala que los **organismos públicos estatales** son organismos públicos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado, bien directamente o bien a través de otro organismo público, los creados para la realización de actividades administrativas, sean de fomento, prestación o de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación; actividades de contenido económico reservadas a las Administraciones Públicas; así como la supervisión o regulación

de sectores económicos, y cuyas características justifiquen su organización en régimen de descentralización funcional o de independencia.

Veamos la composición y clasificación del sector público institucional estatal, así como los conceptos de cada uno de sus componentes.

a) Los **organismos públicos** tienen personalidad jurídica diferenciada.

Estos organismos públicos se dividen en:

1. **Organismos autónomos.** Los organismos autónomos son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades propias de la Administración Pública, tanto actividades de fomento, prestacionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta.

Los organismos autónomos dependen de la Administración General del Estado a la que corresponde su dirección estratégica, la evaluación de los resultados de su actividad y el control de eficacia.

2. **Entidades públicas empresariales.** Las entidades públicas empresariales son entidades de Derecho público, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, que se financian con ingresos de mercado, a excepción de aquellas que tengan la condición o reúnan los requisitos para ser declaradas medio propio personificado de conformidad con la Ley de Contratos del Sector Público, y que junto con el ejercicio de potestades administrativas desarrollan actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación.

Las entidades públicas empresariales dependen de la Administración General del Estado o de un Organismo autónomo vinculado o dependiente de ésta, al que le corresponde la dirección estratégica, la evaluación de los resultados de su actividad y el control de eficacia.

3. **Agencias Estatales.** Las Agencias Estatales son entidades de derecho público, dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión, facultadas para ejercer potestades administrativas, que son creadas por el Gobierno para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias.

Las Agencias estatales están dotadas de los mecanismos de autonomía funcional, responsabilidad por la gestión y control de resultados establecidos en esta ley.

A todos los organismos públicos se les encomienda la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos, pero en el caso de las EPE han de ser susceptibles de contraprestación y

deben autofinanciarse, sin que en esos recursos estén contempladas las transferencias a cargo de los PGE, al contrario que los Organismos Autónomos.

#### **b) Las autoridades administrativas independientes.**

Son autoridades administrativas independientes de ámbito estatal las entidades de derecho público que, vinculadas a la Administración General del Estado y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, lo que deberá determinarse en una norma con rango de Ley.

Las autoridades administrativas independientes actuarán, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con independencia de cualquier interés empresarial o comercial.

#### **c) Las sociedades mercantiles estatales.**

Se entiende por sociedad mercantil estatal aquella sociedad mercantil sobre la que se ejerce control estatal:

- Bien porque la participación directa, en su capital social de la Administración General del Estado o alguna de las entidades que, conforme a lo dispuesto en el artículo 84, integran el sector público institucional estatal, incluidas las sociedades mercantiles estatales, sea superior al 50 por 100. Para la determinación de este porcentaje, se sumarán las participaciones correspondientes a la Administración General del Estado y a todas las entidades integradas en el sector público institucional estatal, en el caso de que en el capital social participen varias de ellas.

- Bien porque la sociedad mercantil se encuentre en el supuesto previsto en el artículo 4 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores respecto de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos vinculados o dependientes.

Los últimos capítulos del título II se refieren a los consorcios y las fundaciones del sector público.

#### **d) Los consorcios.**

Los consorcios son entidades de Derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias. Los consorcios pueden realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes.

#### **e) Las fundaciones del sector público.**

Son fundaciones del sector público estatal aquellas que reúnan alguno de los requisitos siguientes:

a) Que se constituyan de forma inicial, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración General del Estado o cualquiera de los sujetos integrantes del sector público institucional estatal, o bien reciban dicha aportación con posterioridad a su constitución.

b) Que el patrimonio de la fundación esté integrado en más de un 50 por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por la Administración General del Estado o cualquiera de los sujetos integrantes del sector público institucional estatal con carácter permanente.

c) La mayoría de derechos de voto en su patronato corresponda a representantes de la Administración General del Estado o del sector público institucional estatal.

2. Son actividades propias de las fundaciones del sector público estatal las realizadas, sin ánimo de lucro, para el cumplimiento de fines de interés general, con independencia de que el servicio se preste de forma gratuita o mediante contraprestación.

**f) Los fondos sin personalidad jurídica.** La Ley no los define expresamente, pero los fondos sin personalidad jurídica son un tipo de sociedad en la que los socios ponen en común recursos para alcanzar un objetivo común sin crear una empresa nueva.

**g) Las universidades públicas no transferidas.** Las universidades públicas no transferidas se registrarán por lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, que les sea de aplicación y por lo dispuesto en esta ley en lo que no esté previsto en su normativa específica.

El **título III** se refiere a las **relaciones interadministrativas** con especial referencia al deber de **colaboración**, las **técnicas de cooperación** y las **relaciones electrónicas entre administraciones**.

Se regulan en él las **Conferencias de Presidentes** en el **artículo 146** y que es un órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno de la Nación y los respectivos Gobiernos de las Comunidades Autónomas y está formada por el Presidente del Gobierno, que la preside, y por los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

También se regulan las **Conferencias Sectoriales** es un órgano de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado, que reúne, como Presidente, al miembro del Gobierno que, en representación de la Administración General del Estado, resulte competente por razón de la materia, y a los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Las **Comisiones Bilaterales de Cooperación** son órganos de cooperación de composición bilateral que reúnen, por un número igual de representantes, a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o representantes de la Ciudad de Ceuta o de la Ciudad de Melilla.

Y finalmente se regulan aspectos relacionados con las relaciones electrónicas entre las Administraciones, como las transmisiones de datos entre Administraciones Públicas y el Esquema Nacional de Interoperabilidad.

La Ley 40/2015 se completa con treinta disposiciones adicionales, que versan sobre diferentes aspectos, sean territoriales, de administración electrónica o el régimen jurídico de distintas entidades; en las cuatro disposiciones transitorias se establece el régimen aplicable al sector público institucional existente en la entrada en vigor de la Ley, así como las reglas aplicables a los procedimientos de elaboración de normas en curso; asimismo, la disposición derogatoria única se recoge el conjunto de la normativa y disposiciones de igual o inferior rango que se derogan con esta Ley.

Mención especial requieren las disposiciones finales. En concreto, de las dieciocho que preceptúa la Ley, la tercera, que modifica la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Las modificaciones introducidas suponen una serie de novedades importante. Así, se adecúa el régimen de los miembros del Gobierno a las previsiones de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Se flexibiliza el régimen de la suplencia de los miembros del Consejo de Ministros.

Por otro lado, la disposición final tercera contempla asimismo una habilitación al Gobierno para que defina determinadas cuestiones, como son la regulación de las precedencias en los actos oficiales de los titulares de los poderes constitucionales y de las instituciones nacionales, autonómicas, los Departamentos ministeriales y los órganos internos de estos, así como el régimen de los expresidentes del Gobierno.

Se recogen también a nivel legal las funciones del Secretariado del Gobierno como órgano de apoyo del Ministro de la Presidencia, del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, además de encomendarle otras nuevas funciones que le son propias.

Por último, se modifica, en esta disposición final tercera, el Título V, de la Ley del Gobierno, en un doble aspecto:

- En primer lugar, se reforma el procedimiento a través del cual se ejerce la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, en línea con los principios establecidos con carácter general para todas las Administraciones en la Ley de Procedimiento Administrativo, derivadas de las iniciativas llevadas a cabo sobre Better Regulation en la Unión Europea.
- En segundo lugar, se extrae el artículo dedicado al control del Gobierno del Título V, con una redacción más acorde con la normativa reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.



## 5. Resumen

### Ideas Ley 39/2015

#### Artículos constitucionales.

Art. 103 CE. Principios de eficacia y el de legalidad en la actuación de las AAPP.

Art.105 CE. La ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

Art.149.1.18 CE atribuye al Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

La materialización de estos principios se produce en el **procedimiento administrativo**, constituido por una serie de cauces formales que han de garantizar el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y las empresas, que deben ejercerse en condiciones básicas de igualdad en cualquier parte del territorio, con independencia de la Administración con la que se relacionen sus titulares.

Con base en la regla constitucional 149.1.18 se dictan la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, (relaciones *ad extra*) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público. (relaciones *ad intra*).

Existe un Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, que desarrolla la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015 en lo referido a la actuación y el funcionamiento electrónico del sector público

#### Principios de seguridad jurídica, eficacia, eficiencia y simplificación



#### Administración electrónica

- Derecho y deber de relacionarse electrónicamente con la Administración.
- Medios electrónicos y sistemas y la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos. Interoperabilidad.

### Estructura de la Ley 39/2015.

PREÁMBULO

TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones generales

TÍTULO I. De los interesados en el procedimiento

TÍTULO II. De la actividad de las Administraciones Públicas

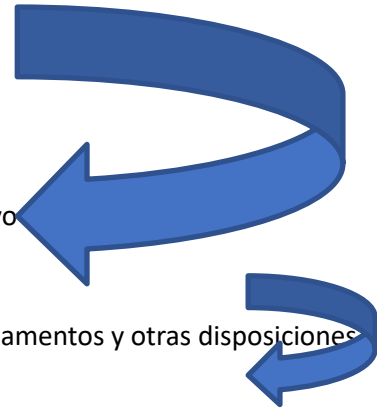
TÍTULO III. De los actos administrativos

TÍTULO IV. De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo

TÍTULO V. De la revisión de los actos en vía administrativa

TÍTULO VI. De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones

DISPOSICIONES DEL FINAL



Iniciación del procedimiento

Ordenación del procedimiento

Instrucción del procedimiento

Finalización del procedimiento

Tramitación simplificada del procedimiento administrativo común

Ejecución.

Posible revisión de actos en vía administrativa.

Procedimiento administrativo

## Ideas Ley 40/2015

Estructura de la Ley 40/2015.

PREÁMBULO

TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público

TÍTULO I. Administración General del Estado

TÍTULO II. Organización y funcionamiento del sector público institucional

TÍTULO III. Relaciones interadministrativas

Ámbito de aplicación.

Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas

Principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora

Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades

La Ley se aplica al sector público (no sólo a las administraciones territoriales o institucionales).



### Principios generales de actuación y relación

Eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, y sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho

Servicio efectivo a los ciudadanos.

Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.

Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa. Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.

Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.

Responsabilidad por la gestión pública.

Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.

Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.

Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.

Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas

## 6. Bibliografía

- Curso de Derecho Administrativo. Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. Editorial Civitas
- Manual de Derecho Administrativo. Luis Cosculluela Montaner. Editorial Civitas.
- Instituciones de Procedimiento Administrativo Común. Ricardo Rivero Ortega y otros. Editorial Juruá.

Autoras: María José Burgos García y Sofía Pérez Puente

Última actualización: 15 de diciembre de 2023



El INAP ofrece este material de apoyo a la preparación del proceso selectivo de cambio de régimen jurídico del personal laboral G4. En ningún caso, constituirá un prerequisite ni será ni condición ni suficiente para la consecución de los objetivos de la convocatoria. Estos contenidos tendrán exclusivamente la consideración de material de apoyo a la preparación.