

**LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

Vicente Álvarez García
Antiguo Letrado del Tribunal Constitucional
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura

Flor Arias Aparicio
Profesora Contratada Doctora
Universidad de Extremadura

PARTE INTRODUCTORIA

- I. Introducción a los conceptos de Administración Pública y de Derecho Administrativo
- II. La estructura básica del ordenamiento jurídico
- III. Notas sobre las ordenanzas locales

PRIMERA PARTE

CONCEPTOS BÁSICOS

- IV. El funcionamiento de las Administraciones Públicas y las garantías de los ciudadanos
- V. Sobre el procedimiento administrativo
- VI. La regulación del procedimiento administrativo común y del régimen jurídico de las Administraciones Públicas

SEGUNDA PARTE

INTRODUCCIÓN A LA LEY 39/2015. LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

- VII. Sobre los objetivos de la nueva regulación
- VIII. El Título Preliminar recoge las disposiciones generales relativas al objeto de la Ley y a su ámbito subjetivo de actuación
- IX. El Título Primero, que se rubrica “De los interesados en el procedimiento”, regula las siguientes cuestiones
- X. El Título Segundo, que se refiere a la actividad de las Administraciones Públicas, comprende dos Capítulos referidos, sucesivamente, a las “Normas generales de actuación” y a los “Términos y plazos”
- XI. El Título Tercero, que se refiere a los “actos administrativos”, está conformado por tres Capítulos relativos, sucesivamente, a: los requisitos de los actos administrativos (Capítulo I), la eficacia de los actos (Capítulo II) y a la nulidad y anulabilidad (Capítulo III)

TERCERA PARTE

LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

XII. El Título Cuarto está consagrado a la regulación del procedimiento administrativo común

CUARTA PARTE

LA REVISIÓN DE LOS ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA

XIII. El Título Quinto está consagrado a la revisión de los actos en vía administrativa. Este Título regula la técnica de la revisión de oficio (Capítulo I) y los recursos administrativos (Capítulo II)

QUINTA PARTE

LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y LA POTESTAD NORMATIVA DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN

XIV. El Título Sexto establece los principios que han de ser respetados por el Gobierno y por todas las Administraciones Públicas de nuestro país en relación con el ejercicio de la iniciativa legislativa y de su potestad normativa.

ANEXO

I. El apremio sobre el patrimonio

II. Cómputo de plazos

III. Autoevaluación

IV. Estructura de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

PARTE INTRODUCTORIA

I. Introducción a los conceptos de Administración Pública y de Derecho Administrativo

1. El art. 103.1 CE establece: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales...”. Sobre la noción de interés general: el mantenimiento del orden público y el aseguramiento de los servicios esenciales para la comunidad. En este contexto, y entre el elenco de funciones que realiza la Administración en la actualidad, se encuentran las siguientes:
 - A. La función de regulación de ciertos sectores económicos (electricidad, telecomunicaciones, mercado de valores...).
 - B. La prestación de ciertos servicios a los ciudadanos: los servicios prestacionales (educación, sanidad...).
 - C. La función de regulación y de limitación de derechos de los particulares.
 - D. El ejercicio de funciones de control y de sanción de las actuaciones contrarias a derecho de los particulares.
 - E. El ejercicio de la función de fomento (ayudas públicas...).
2. La Administración Pública actúa “con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. La Administración está sujeta tanto al Derecho público como al Derecho privado, esto es, al conjunto del ordenamiento jurídico, entendido como “conjunto de reglas escritas, principios y valores que regulan la organización del poder, las relaciones de los ciudadanos y las garantías de los derechos y las relaciones entre estos” (*Diccionario del español jurídico*).
3. El contenido del Derecho Administrativo: conjunto de normas destinadas a regular la organización de las Administraciones Públicas, los medios y las formas de la actividad administrativa y las relaciones jurídicas de éstas con otros sujetos, tanto de naturaleza pública como privada.

II. La estructura básica del ordenamiento jurídico

1. La Constitución.
2. Las normas con rango de Ley.
 - A. Las normas con rango de Ley en el ámbito estatal.

- a. Las normas elaboradas por las Cortes Generales: las leyes formales estatales.
 - a.1. Las leyes orgánicas.
 - a.2. Las leyes ordinarias.
- b. Las normas con rango de Ley aprobadas por el Gobierno de la Nación.
 - b.1. Los reales decretos-leyes.
 - b.2. Los reales decretos legislativos.
 - b.2.1. Los textos refundidos.
 - b.2.2. Los textos articulados.
- c. La particular naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas.
 - c.1. La participación del Estado y de los representantes de los territorios que iban a constituirse en Comunidades Autónomas en su elaboración: la definitiva aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.
 - c.2. El Estatuto de Autonomía como “norma institucional básica” de cada Comunidad Autónoma, aprobada “(D)entro de los términos de la presente Constitución” (art. 147.1 CE).
 - c.3. El Estatuto de Autonomía de Extremadura: la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

B. Las normas con rango de Ley a nivel autonómico. El modelo de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

- a. Las normas elaboradas por los Parlamentos Autonómicos: las leyes formales autonómicas. En concreto, las leyes de la Asamblea de Extremadura.
 - a.1. Las leyes aprobadas por mayoría cualificada.
 - a.2. Las leyes ordinarias.
- b. Las normas con rango de ley dictadas por los Gobiernos Autonómicos. En concreto, las normas con rango de ley emanadas de la Junta de Extremadura.
 - b.1. Los decretos-leyes.

- b.2. Los decretos legislativos. Las peculiaridades de los decretos legislativos en Extremadura.
- C. Las normas con valor reglamentario.
 - a. Las normas reglamentarias dictadas en el ámbito de la Administración General del Estado. Sus formas de aprobación.
 - a.1. Los reales decretos.
 - a.2. Las órdenes ministeriales.
 - a.3. Las disposiciones de rango inferior: circulares, instrucciones y órdenes de servicio.
 - b. Las normas reglamentarias de ámbito autonómico. Sus formas de aprobación.
 - b.1. Los decretos.
 - b.2. Las órdenes de los Consejeros autonómicos.
 - b.3. Las disposiciones inferiores: circulares, instrucciones y órdenes de servicio.
- D. Las normas de las Administraciones Locales: su valor reglamentario. En particular, las ordenanzas municipales.
- E. La posición dentro del sistema de fuentes del Derecho de los Tratados Internacionales. El art. 31 (“Prevalencia de los tratados”) de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, prevé que: “Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales válidamente celebrados y publicados oficialmente prevalecerán sobre cualquier otra norma del ordenamiento interno en caso de conflicto con ellas, salvo las normas de rango constitucional”.
- F. Introducción a las fuentes del Derecho comunitario.
 - a. El derecho originario: los tratados. De las originarias Comunidades Europeas (Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Comunidad Económica Europea y Comunidad Europea de la Energía Atómica) a la actual Unión Europea (Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea).
 - b. El derecho derivado: las instituciones europeas pueden adoptar “reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes” (art. 288 TFUE).

b.1. Introducción: las instituciones esenciales de la Unión Europea y su poder normativo: el Consejo, la Comisión y el Parlamento.

b.2 Las normas fundamentales de derecho derivado: los reglamentos y las directivas.

b.2.1. Los reglamentos europeos.

1) Su regulación: “El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro”.

2) Su efecto directo: los reglamentos europeos, desde su entrada en vigor, generan por sí mismos derechos y obligaciones para todos los ciudadanos de la Unión con independencia del Estado miembro del que sean nacionales.

3) No deben confundirse los reglamentos europeos con los reglamentos dictados por el Poder Ejecutivo (español o autonómico) ni con los Reglamentos de las Cámaras legislativas (esto es, el Reglamento del Congreso de los Diputados, el Reglamento del Senado o los Reglamentos de los diecisiete parlamentos autonómicos).

b.2.2. Las directivas europeas.

1) Su regulación: “La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios”.

2) Su funcionamiento: las directivas se dirigen y obligan a los Estados, que deben transponerlas al derecho interno nacional dentro del plazo máximo establecido por las propias directivas. Una vez transpuestas al derecho nacional es cuando generan derechos y obligaciones para los ciudadanos de los diferentes Estados de la Unión.

b.3.Las decisiones europeas.

b.3.1. Su regulación: “La decisión será obligatoria en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos”.

b.3.2. La particular naturaleza de las decisiones: en ocasiones tienen carácter general y abstracto (son verdaderas normas); y en otras ocasiones se dirigen únicamente a sujetos concretos (son actos administrativos singulares).

b.4. Las recomendaciones y los dictámenes no son normas jurídicas: “Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes”.

c. Los principios generales del Derecho comunitario elaborados por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en la actualidad, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea). En particular, los principios de:

c.1. El efecto directo: las normas comunitarias generan derechos y obligaciones para los particulares (STJCE “Van Gend & Loos”).

c.2. La primacía del Derecho comunitario: las normas europeas prevalecen o priman sobre cualquier norma de Derecho interno que se les oponga, de manera tal que las normas comunitarias deben aplicarse con preferencia cualquiera que sea el rango de la norma interna y con independencia de que haya sido aprobada con posterioridad a la norma comunitaria (SsTJCE “Costa/ENEL” y “Simmenthal”).

G. Los principios de relación entre los distintos ordenamientos jurídicos.

a. Introducción a los arts. 9.3 y 149, apartados 1 y 3, CE y al art. 5 TUE.

b. El principio de jerarquía normativa. Su filosofía: una norma está situada en el ordenamiento jurídico (estando supraordenada o infraordenada en relación con otra) en función de la autoridad de la que emane (y del momento en que se dicte). Este principio tiene dos subprincipios que operan de forma sucesiva:

b.1. El principio de la “lex superior” (“la norma de rango superior deroga la norma de rango inferior”): este principio opera dotando a unas normas de mayor rango que a otras, de tal forma que en caso de conflicto se aplican las normas superiores en rango en detrimento de las que tienen un valor jurídico inferior.

b.2. El principio de la “lex posterior” (“la norma posterior en el tiempo deroga la anterior del mismo rango”). Este principio es un complemento del principio anterior, sirviendo para ordenar la sucesión en el tiempo de normas del mismo rango.

c. El principio de competencia. Este principio parte de la idea de que el conjunto del poder es divisible en parcelas. Pues bien, este principio supone la distribución de materias (o de funciones) entre dos Administraciones (por ejemplo, el Estado y las Comunidades Autónomas; o el Estado y la Unión Europea), implicando la atribución a cada concreta Administración de la potestad de regular (de manera exclusiva o compartida) cada materia, así como la potestad de realizar las tareas ejecutivas ligadas a cada materia, con exclusión de las otras Administraciones. Sobre las materias y las funciones (legislativa y ejecutiva).

- d. El principio de prevalencia o primacía. Este principio parte de la idea de que no siempre el principio de competencia permite resolver los conflictos entre normas de dos ordenamientos jurídicos (por ejemplo, del Estado y de las Comunidades Autónomas), y resuelve el problema (el conflicto normativo) añadiendo un “plus” al principio de competencia: la jerarquización de los contenidos de los dos ordenamientos jurídicos parciales o secundarios en conflicto (uno de estos ordenamientos tiene más valor que el otro):
 - d.1. El Derecho del Estado prima sobre el Derecho de las Comunidades Autónomas (art. 149.3 CE).
 - d.2. El Derecho comunitario europeo prevalece sobre el Derecho estatal (SSTJCE “Costa/ENEL” o “Simmenthal”).
- e. El principio de supletoriedad. Este principio parte de la idea de que en el derecho no se pueden producir vacíos normativos que impidan resolver un conflicto litigioso, por lo que posibilita la circunstancia de que, en el caso de que un ordenamiento jurídico carezca de una norma que pudiese ser de aplicación a un supuesto de hecho concreto, se pueda recurrir a una norma de otro ordenamiento, “dejando así a salvo la finalidad de plenitud reguladora que tiene el derecho”.
- f. El principio de subsidiariedad. Este principio parte de la idea de que siempre debe actuar la Administración más próxima a los ciudadanos que tenga la capacidad suficiente para conseguir en cada caso el objetivo pretendido. En este sentido, el art. 5 TUE establece: “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”.

III. Notas sobre las ordenanzas locales

1. Introducción al concepto de autonomía local.

- A. El reconocimiento constitucional de la autonomía local: los arts. 137, 140 y 141 CE.
- B. El carácter bifronte del régimen local: la organización, las competencias y el funcionamiento de las entidades locales, así como sus normas, están sometidas, por un lado, a la legislación básica estatal en materia de régimen local; pero, por otro lado, también, a la normativa autonómica que desarrolle dicha legislación básica.

- C. La regulación estatal: la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
- D. El reconocimiento estatutario de la autonomía local en Extremadura: los arts. 54.1 y 55 EAEx.
- a. El art. 54.1 EAEx, relativo a los “Municipios”, dispone: “El municipio es la entidad territorial básica de Extremadura e instrumento esencial de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Los municipios tienen autonomía política y personalidad jurídica propia”.
 - b. El art. 55 EAEx, rubricado “Autonomía local”, prevé: “Sin perjuicio de su plena autonomía política y la suficiencia financiera para la gestión de los asuntos de interés y ámbito local dentro del marco normativo general, una ley de la Asamblea aprobada por mayoría absoluta establecerá las materias y funciones de competencia autonómica susceptibles de ser gestionadas por los municipios y, en su caso, el elenco mínimo de facultades o atribuciones que sobre las mismas han de tener los ayuntamientos y que las leyes y normas sectoriales de la Comunidad Autónoma deberán prever y respetar”.
2. La regulación del poder reglamentario de las entidades locales en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
- A. El reconocimiento general de la potestad reglamentaria a las entidades locales. El art. 4.1 a) LBRL dispone: “En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas: a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización”.
 - B. La competencia para dictar las ordenanzas municipales y provinciales.
 - a. La competencia para dictar las ordenanzas municipales: el Pleno del Ayuntamiento. El art. 22.2 d) LBRL prevé: “Corresponden, en todo caso, al Pleno municipal en los Ayuntamientos, y a la Asamblea vecinal en el régimen de Concejo Abierto, las siguientes atribuciones: (...) d) La aprobación del reglamento orgánico y de las ordenanzas”.
 - b. El Alcalde carece de potestad reglamentaria (salvo en situaciones de necesidad): la distinción entre las ordenanzas municipales dictadas por el Pleno y los bandos municipales dictados por el Alcalde [art. 21.1 e) LBRL]. Los bandos sólo pueden ser normas en supuestos de necesidad [art. 21.1 m) LBRL].
 - c. La competencia para dictar las ordenanzas provinciales: el Pleno de la Diputación Provincial. El art. 33.2 b) LBRL establece: “Corresponde en todo caso al Pleno: (...) b) La aprobación de las ordenanzas”.
 - C. El procedimiento de elaboración de las ordenanzas: el art. 49 LBRL. Este precepto dispone:

“La aprobación de las Ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento:

- a) Aprobación inicial por el Pleno.
- b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.
- c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional”.

- D. El rango inferior de las normas locales en relación con las leyes: el art. 55 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. Este precepto dispone: “En la esfera de su competencia, las Entidades locales podrán aprobar Ordenanzas y Reglamentos, y los Alcaldes dictar Bandos. En ningún caso contendrán preceptos opuestos a las leyes”.

PRIMERA PARTE

CONCEPTOS BÁSICOS

IV. El funcionamiento de las Administraciones Públicas y las garantías de los ciudadanos

1. Introducción: el ordenamiento jurídico atribuye una serie de prerrogativas o de privilegios exorbitantes a las Administraciones Públicas (de los que carecen los sujetos privados) que se justifican por la función que constitucionalmente tienen encomendada. Como contrapartida a este tipo de poderes, las Administraciones están sometidas a una serie de límites que operan en beneficio de los particulares.
2. El principio de legalidad: las dos vertientes –positiva y negativa- del principio de legalidad.
3. Las potestades administrativas. Algunos ejemplos: la potestad reglamentaria, la expropiatoria, la sancionadora, la tributaria...
4. Los privilegios de las administraciones públicas. En particular, la autotutela declarativa y la autotutela ejecutiva.
5. Introducción a las garantías de los ciudadanos frente a las Administraciones Públicas.
 - A. El procedimiento administrativo.
 - B. El sistema de recursos:
 - a. Los recursos administrativos.
 - b. Los recursos jurisdiccionales.
6. La diferenciación entre el Gobierno y la Administración¹.

¹ Consideraciones de la E. de M. de la Ley 39/2015 sobre las relaciones entre el Gobierno y la Administración:

- a) “La Constitución 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” (Apartado II).
- b) “La Constitución de 1978 alumbra un nuevo concepto de Administración, expresa y plenamente sometida a la Ley y al Derecho, como expresión democrática de la voluntad popular, y consagra su carácter instrumental, al ponerla al servicio objetivo de los intereses generales bajo la dirección del Gobierno, que responde políticamente por su gestión” (Apartado III).

V. Sobre el procedimiento administrativo.

1. Concepto y significación del procedimiento administrativo: el procedimiento administrativo como garantía y cauce para la manifestación de la voluntad de la Administración.

A. Concepto: es el cauce formal de producción por parte de la Administración de las disposiciones generales y de las resoluciones o actos singulares (o “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” -Apartado II, E. de M. de la Ley 39/2015-).

B. La doble finalidad del procedimiento administrativo: a) ofrece, por un lado, pautas de comportamiento a la Administración, que contribuyen a la necesaria objetividad en su actuación, que está orientada a la satisfacción de los intereses públicos (art. 103.1 CE); b) contribuye, por otro, a la garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos, que pueden intervenir en la toma de las decisiones administrativas (art. 105 CE)².

C. La existencia del procedimiento facilita el control de la actividad administrativa, tanto el administrativo interno por los órganos superiores, como el jurisdiccional externo.

D. Las irregularidades procedimentales pueden provocar, en determinados supuestos, la nulidad del acto administrativo. El art. 47.1 e) de la Ley 39/2015: “1. Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: (...) e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”.

2. El régimen jurídico del procedimiento: el procedimiento administrativo común y los procedimientos especiales.

A. El reconocimiento constitucional del procedimiento administrativo.

a. El art. 105 CE: “La ley regulará: ... c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”.

² En palabras de la E. de M. de la Ley 39/2015: el procedimiento administrativo ha 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” (Apartado II).

b. El art. 149.1.18ª CE: “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”.

B. Clases de procedimientos administrativos: el procedimiento administrativo común y los procedimientos especiales.

a. El procedimiento administrativo común.

a.1. El contenido de la Ley 39/2015: el Estado ha hecho uso de sus competencias en la referida Ley para regular: 1) Los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos; 2) El procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas; y 3) Los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria³.

a.2. El concepto de procedimiento administrativo común: 1º Significado: es, por un lado, de aplicación general a todas las Administraciones Públicas (arts. 1 y 2 Ley 39/2015)⁴; y fija, por otro, las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa en todo el Estado⁵. 2º La doctrina jurisprudencial:

“El adjetivo «común» que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un

³ El contenido de la antigua Ley 30/1992, de 26 de noviembre: el Estado había hecho uso de su competencia en la Ley 30/1992, que regula: 1º) las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas; 2º) la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas; y 3º) el procedimiento administrativo común.

⁴

Los conceptos de sector público y de Administraciones Públicas, según el art. 2 de la Ley 39/2015:

A) El concepto de sector público está integrado por las Administraciones Territoriales y por el sector público institucional.

B) El concepto de Administraciones Públicas engloba las Administraciones Territoriales y la parte del sector público institucional integrado por los organismos públicos y entidades de derecho público: “Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público...” (art. 2.3).

⁵ El “carácter de común” del procedimiento administrativo regulado por la Ley 39/2015 “resulta de su aplicación a todas las Administraciones Públicas y respecto a todas sus actuaciones” (Apartado II, E. de M. de la Ley 39/2015).

lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del «procedimiento administrativo común», que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia -lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio art. 149.1.18.^a-, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*” (STC 227/1988, FJ 32).

b. La existencia de procedimientos administrativos especiales:

b.1. Todos estos procedimientos deben respetar las garantías mínimas establecidas en el procedimiento administrativo común.

b.2. Los procedimientos administrativos especiales dentro de la Administración General del Estado (“que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta ley [39/2015]” –disposición adicional primera.2-) ⁶:

1) “Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa”.

2) “Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo” ⁷.

3) “Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería”.

4) “Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo”.

⁶ Algunos procedimientos administrativos especiales dentro de la Administración General del Estado existentes bajo la derogada Ley 30/1992: 1º) El procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales; 2º) El procedimiento administrativo sancionador; 3º) Otros: los tributarios (DA 5ª Ley 30/1992), el relativo a las infracciones y sanciones en el orden social (DA 7ª Ley 30/1992), o el referido al régimen disciplinario de los funcionarios públicos (DA 8ª Ley 30/1992).

⁷ La E. de M. de la Ley 39/2015 precisa que, en este ámbito, “se entienden comprendidos, entre otros, los actos de encuadramiento y afiliación de la Seguridad Social y las aportaciones económicas por despidos que afecten a trabajadores de cincuenta o más años en empresas con beneficios” (Apartado V).

b.3. Los procedimientos especiales de las Comunidades Autónomas: las CC.AA. tienen las competencias propias para establecer las especialidades derivadas de su organización (art. 148.1.18ª CE), y, además, para regular las normas de procedimiento necesarias para la aplicación del derecho sustantivo en las materias que tienen atribuidas por el bloque de la constitucionalidad, debiendo respetar siempre las reglas de procedimiento “que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de Procedimiento Administrativo Común con carácter básico” (Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, Apartado II –in fine-). La doctrina jurisprudencial:

“La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. De lo contrario, es decir, si las competencias sobre el régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas, de modo que al Estado correspondieran en todo caso estas últimas, se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables en cada caso. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias” (STC 227/1988, FJ 32 in fine)⁸.

VI. La regulación del procedimiento administrativo común y del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

⁸ A partir de esta doctrina constitucional, afirma la E. de M. de la Ley 39/2015 que: “la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, siempre que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de Procedimiento Administrativo Común con carácter básico” (Apartado II).

1. Evolución histórica.

- A. Los años cincuenta del siglo XX: la regulación separada del procedimiento administrativo y del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.
 - a. Ley de 20 de julio de 1957 sobre régimen jurídico de la Administración del Estado.
 - b. Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento administrativo.
- B. La regulación unitaria del procedimiento administrativo común y de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas: la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- C. La nueva legislación administrativa en materia de procedimiento administrativo y de régimen jurídico de las Administraciones Públicas de 2015: la vuelta a una regulación separada.
 - a. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
 - b. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

2. Los hitos del proceso de reforma.

- A. El punto de partida de la reforma: el Informe de la CORA
- B. Las críticas al procedimiento de reforma: el uso y abuso de una mayoría absoluta en la Cortes Generales y el oscurantismo del proceso.
- C. Los objetivos y la significación de la reforma.
 - a. Los objetivos confesados por la Exposición de Motivos de la Ley 39/2015:
 - a.1. “...una economía competitiva exige unas Administraciones Públicas eficientes, transparentes y ágiles”.
 - a.2. “...el marco normativo en el que se ha desenvuelto la actuación pública ha propiciado la aparición de duplicidades e ineficiencias, con procedimientos administrativos demasiado complejos que, en ocasiones, han generado problemas de inseguridad jurídica”.
 - a.3. “Para superar estas deficiencias es necesaria una reforma integral y estructural que permita ordenar y clarificar cómo se organizan y relacionan las Administraciones tanto

externamente, con los ciudadanos y empresas, como internamente con el resto de Administraciones e instituciones del Estado”.

b. Los dos ejes fundamentales de la reforma: la nueva regulación de las relaciones “*ad extra*” y “*ad intra*” de las Administraciones Públicas.

b.1. Las relaciones “*ad extra*” entre las Administraciones y los ciudadanos pretende regularse en un cuerpo normativo único constituido por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Esta norma legal regula la actividad administrativa ligada a:

b.1.1. La elaboración de los actos administrativos.

b.1.2. La potestad reglamentaria.

b.1.3. La iniciativa legislativa.

b.2. Las relaciones “*ad intra*” de la Administración (esto es, “internamente con el resto de Administraciones e instituciones del Estado”) se regulan en Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

SEGUNDA PARTE

INTRODUCCIÓN A LA LEY 39/2015. LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

VIII. Sobre los objetivos de la nueva regulación.

1. Introducción: la nueva regulación del procedimiento administrativo común pretende evitar la dispersión normativa tanto en relación con las leyes que regulan la elaboración de los actos administrativos como en relación con los textos ordenadores de los procedimientos reglamentarios y del desenvolvimiento de la iniciativa legislativa.

2. En relación con el procedimiento de elaboración de los actos administrativos, la nueva Ley 39/2015 pretende sistematizar, clarificar e integrar el contenido, por un lado, de la la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y, por otro, de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

3. En relación con la actividad normativa de la Administración, la nueva Ley 39/2015 pretende enmarcarse dentro del concepto de la “regulación inteligente”.

A. Sobre el concepto de regulación inteligente manejado por la UE y la OCDE: “la regulación inteligente como un marco jurídico de calidad, que permite el cumplimiento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativas. Para ello, resulta esencial un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, tanto *ex ante* como *ex post*, así como la participación de los ciudadanos y empresas en los procesos de elaboración normativa, pues sobre ellos recae el cumplimiento de las leyes” (E. de M. de la Ley 39/2015, Apartado IV).

B. La finalidad de la Ley 39/2015 en este ámbito consiste en establecer, por primera vez en una ley, “las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del derecho constitucional a la seguridad jurídica”. Esta novedad resulta “crucial especialmente en un Estado territorialmente descentralizado en el que coexisten tres niveles de Administración territorial que proyectan su

actividad normativa sobre espacios subjetivos y geográficos en muchas ocasiones coincidentes” (E. de M. de la Ley 39/2015, Apartado IV).

IX. El Título Preliminar recoge las disposiciones generales relativas al objeto de la Ley y a su ámbito subjetivo de actuación.

1. El objeto de la Ley consiste en regular (art. 1.1):

A. Los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos.

B. El procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas.

C. Los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

2. La Ley 39/2015 reserva a una Ley la inclusión de trámites adicionales o distintos a los establecidos en la propia Ley de Procedimiento Administrativo Común. Estos trámites, que deberán establecerse “de manera motivada”, deberán resultar eficaces, proporcionados y necesarios para la consecución de los fines propios del procedimiento (art. 1.2)⁹.

3. La admisibilidad de especialidades procedimentales establecidas reglamentariamente, que pueden referirse a: 1) Los órganos competentes; 2) Los plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia; 3) Las formas de iniciación y terminación; 4) La publicación; y 5) Los informes que deben ser recabados (art. 1.2).

4. El ámbito subjetivo de aplicación de la Ley abarca (art. 2.1):

A. La Administración General del Estado.

B. Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

C. Las Entidades que integran la Administración Local.

D. El sector público institucional¹⁰.

⁹ En este contexto, la disposición adicional primera, apartado 1, de la Ley 39/2015 dispone: “1. Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales”.

¹⁰ Integran el sector público institucional (art. 2.2 de la Ley 39/2015): 1) Los organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas; 2) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas; y 3) Las Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley.

5. Las Corporaciones de Derecho Público.

A. Concepto y naturaleza jurídica.

B. Régimen jurídico (art. 2.4): 1) Se rigen por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública; y 2) Supletoriamente se rigen por la Ley 39/2015.

6. El régimen jurídico de la actuación administrativa de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos: dicha actuación administrativa “se regirá por lo previsto en su normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con esta Ley” (disposición adicional 5ª).

X. El Título Primero, que se rubrica “De los interesados en el procedimiento”, regula las siguientes cuestiones:

1. La capacidad de obrar, que, además de reconocerse a las personas físicas y jurídicas que la tengan conforme a la normativa civil, se reconoce por primera vez, y “cuando la Ley así lo declare expresamente”, a “los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos” [art. 3 c)].

2. El concepto de interesado (art. 4): los titulares de derechos subjetivos y de intereses legítimos. Sobre el concepto de interés legítimo: es “una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto”, y debiendo entenderse tal relación referida, además, a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). O más sencillamente, “se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, y que se materializaría de prosperar ésta. Luego, para que exista interés legítimo, la actuación impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso” (STC 173/2004, FJ 3).

3. La representación (art. 5).

A. La obligación de acreditar la representación: “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” (art. 5.3).

Los organismos públicos pueden ser: organismos autónomos y entidades públicas empresariales.

B. La existencia de una presunción de representación: “Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación” (art. 5.3).

C. Medios de acreditación de la representación: 1) “La representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia” (art. 5.4); 2) El apoderamiento “apud acta”, presencial o electrónico; y 3) La acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública u Organismo competente.

D. Los registros electrónicos de apoderamientos (art. 6): “...se dispone la obligación de cada Administración Pública de contar con un registro electrónico de apoderamientos, pudiendo las Administraciones territoriales adherirse al del Estado, en aplicación del principio de eficiencia, reconocido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera” (E. de M. de la Ley 39/2015, Apartado V).

4. Los sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento (art. 9) y los sistemas de firma (art. 10)¹¹. Regla general sobre el uso de los medios de identificación y de firma (art. 11): “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”.

5. La asistencia a los interesados (personas físicas que no estén obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración) por parte de la Administración en el uso de medios electrónicos [art. 12 y art. 13 b)].

¹¹ “... este título [primero] dedica parte de su articulado a una de las novedades más importantes de la Ley: la separación entre identificación y firma electrónica y la simplificación de los medios para acreditar una u otra, de modo que, con carácter general, sólo será necesaria la primera, y se exigirá la segunda cuando deba acreditarse la voluntad y consentimiento del interesado. Se establece, con carácter básico, un conjunto mínimo de categorías de medios de identificación y firma a utilizar por todas las Administraciones. En particular, se admitirán como sistemas de firma: los sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica, que comprenden tanto los certificados electrónicos de persona jurídica como los de entidad sin personalidad jurídica; los sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados cualificados de sello electrónico; así como cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan. Se admitirán como sistemas de identificación cualquiera de los sistemas de firma admitidos, así como sistemas de clave concertada y cualquier otro que establezcan las Administraciones Públicas” (E. de M. de la Ley 39/2015, Apartado V).

XI. El Título Segundo, que se refiere a la actividad de las Administraciones Públicas, comprende dos Capítulos referidos, sucesivamente, a las “Normas generales de actuación” y a los “Términos y plazos”.

1. Normas generales de actuación.

A. Los derechos de todas las personas (que tengan capacidad de obrar) en sus relaciones con las Administraciones Públicas (art. 13). A estos derechos generales deben añadirse los derechos de los interesados en un procedimiento administrativo reconocidos en el art. 53 de la propia Ley 39/2015.

B. El derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas:

a. El derecho: “1. Las personas físicas¹² 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” (art. 14.1).

b. La obligación de comunicación electrónica (novedad de la Ley 39/2015, según su E. de M.) (art. 14.2) :

“En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:

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”.

¹² No obstante, además de las personas físicas obligadas legalmente por el art. 14.2, el art. 14.3 de la Ley 39/2015 permite ampliar reglamentariamente las personas físicas obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración: “Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”.

C. La lengua de los procedimientos (art. 15): sobre el uso del castellano y de las lenguas cooficiales.

D. Los registros administrativos (art. 16): "...obligación de todas las Administraciones Públicas de contar con un registro electrónico general, o, en su caso, adherirse al de la Administración General del Estado. Estos registros estarán asistidos a su vez por la actual red de oficinas en materia de registros, que pasarán a denominarse oficinas de asistencia en materia de registros, y que permitirán a los interesados, en el caso que así lo deseen, presentar sus solicitudes en papel, las cuales se convertirán a formato electrónico" (E. de M. de la Ley 39/2015, Apartado V).

E. El archivo de documentos (art. 17): "En materia de archivos se introduce como novedad la obligación de cada Administración Pública de mantener un archivo electrónico único de los documentos que correspondan a procedimientos finalizados, así como la obligación de que estos expedientes sean conservados en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento" (E. de M. de la Ley 39/2015, Apartado V).

F. La obligación de colaboración de las personas con la Administración y sus límites (art. 18).

G. La obligación de comparecencia de las personas ante la Administración y sus límites (art. 19).

H. La responsabilidad directa en la tramitación de los asuntos "administrativos" por parte de los titulares de las unidades administrativas y del personal al servicio de las Administraciones Públicas y el derecho que asiste a los interesados para solicitar dicha responsabilidad (art. 20).

I. La obligación por parte de la Administración de resolver y de notificar en plazo (art. 21).

a. El plazo máximo para resolver y notificar (art. 21).

b. La suspensión del plazo máximo para resolver y notificar (art. 22).

c. La ampliación del plazo máximo para resolver y notificar (art. 23).

J. El silencio administrativo (arts. 24 y 25).

a. El silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado (art. 24).

b. Falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio (art. 25).

c. La regulación del silencio administrativo.

c.1. El presupuesto: la obligación de la Administración de resolver de manera expresa en todos los procedimientos y de notificar en plazo (art. 21.1 de la Ley 39/2015).

c.1.1. Los plazos máximos de los procedimientos (art. 21, apartados 2 y 3).

1) La regla general: el plazo máximo es el fijado en cada norma procedimental concreta, sin que como criterio general pueda exceder de 6 meses (salvo que uno mayor se establezca por una Ley o por una norma comunitaria europea) (art. 21.2).

2) Cuando la normativa reguladora de un procedimiento no establezca plazo alguno, dicho plazo será de tres meses (art. 21.3).

3) La forma de cómputo de los plazos (art. 21.3).

c.1.2. La obligación de la Administración de informar de los plazos máximos para la resolución de los procedimientos (y de las consecuencias de la falta de resolución o, en otras palabras, del sentido del silencio administrativo) (art. 21.4).

c.1.3. La suspensión del plazo (art. 22).

c.1.4. La ampliación del plazo (art. 23).

c.1.5. La responsabilidad del personal al servicio de la Administración derivada del incumplimiento de la obligación de resolver (art. 21.6).

c.2. La falta de respuesta en plazo por parte de la Administración: el silencio administrativo.

c.2.1. Los tipos de silencio administrativo: positivo y negativo (art. 24.1).

1) El silencio administrativo positivo.

- Concepto: es un verdadero acto administrativo (acto presunto) [art. 24.2], en virtud del cual la Administración “accede a la solicitud de un interesado al no haberla resuelto de forma expresa en el plazo establecido” (Cosculluela) [art. 24.3 a) y 24.4].

- Consecuencias jurídicas: una vez que se ha producido un acto administrativo presunto por silencio administrativo: i) La Administración sigue estando obligada a resolver, pero dicha resolución tiene que ser favorable a la solicitud (es decir, tiene que tener el mismo valor que el silencio positivo) [art. 24.3 a)]. ii) El acto (positivo) presunto es irrevocable, sólo puede conseguirse su nulidad por la Administración mediante la técnica de la revisión de oficio. iii) Los actos (positivos) presuntos pueden ser nulos de pleno derecho al igual que las resoluciones expresas [art. 47.1 f)], sin que este tipo de actos concedan derechos o facultades para los que el interesado carezca de los requisitos o elementos necesarios para su obtención. iv) La existencia de acto (positivo) presunto puede acreditarse “por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido” que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver, que deberá emitirse en el plazo máximo de 15 días desde que se solicitó [art. 24.4].

2) El silencio administrativo negativo.

- Concepto: consiste en la desestimación del recurso administrativo o de la solicitud presentada por el interesado.

- Consecuencias jurídicas: i) No es un acto administrativo presunto, sino que es “una mera ficción legal” que permite al interesado reaccionar contra la desestimación de su pretensión (formulada en su solicitud o en su recurso administrativo) que el silencio negativo supone, interponiendo el recurso administrativo o contencioso-administrativo [art. 24.2]. ii) En la medida en que la Administración está obligada a resolver de manera expresa y el silencio negativo no es un acto administrativo, “la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio” [art. 24.3 b)]. iii) El plazo inicial para interponer el recurso procedente se entenderá producido según la normativa reguladora de cada procedimiento administrativo, y de cada recurso [“en cualquier momento” para el recurso de reposición: art. 124.1 Ley 39/2015; “en cualquier momento” para el recurso de alzada: art. 122.1 Ley 39/2015; 6 meses para el recurso contencioso-administrativo: art. 46.1 LJCA de 1998]. iv) La forma de entender estos plazos de recurso por la jurisprudencia constitucional: la STC 14/2006 y la STC 39/2006: la inaplicabilidad de los plazos para recurrir en supuestos de silencio administrativo negativo.

c.2.2. El silencio administrativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado.

1) Tipos de procedimientos iniciados a instancia del interesado: las solicitudes de los interesados y los recursos administrativos.

2) La regla general: el silencio positivo (art. 24.1).

3) Sus excepciones: los supuestos de silencio administrativo negativo (art. 24.1).

4) Los efectos del silencio (art. 24.2).

5) La obligación de resolver una vez que se ha producido el silencio (art. 24.3).

c.2.3. La falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio.

1) La continuidad de la obligación de resolver de forma expresa (art. 25.1, párrafo inicial).

2) Los actos favorables: silencio negativo [art. 25.1 a)].

3) Los actos de gravamen: caducidad [art. 25.1 b)].

4) “En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución” (art. 25.2).

K. La emisión de documentos por las Administraciones Públicas (art. 26).

a. Concepto legal de “documentos públicos administrativos”: son “los válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas. Las Administraciones Públicas emitirán los documentos administrativos por escrito, a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia” (art. 26.1).

b. Requisitos para la validez de los documentos electrónicos administrativos (art. 26.2).

L. La validez y eficacia de las copias realizadas por las Administraciones Públicas (art. 27).

a. Concepto de copia auténtica: “Tendrán la consideración de copia auténtica de un documento público administrativo o privado las realizadas, cualquiera que sea su soporte, por los órganos competentes de las Administraciones Públicas en las que quede garantizada la identidad del órgano que ha realizado la copia y su contenido” (art. 27.2).

b. Validez y eficacia de una copia auténtica: “Las copias auténticas tendrán la misma validez y eficacia que los documentos originales” (art. 27.2). Aunque las “copias auténticas de documentos privados surten únicamente efectos administrativos” (art. 27.1).

c. La competencia para expedir copias auténticas: “la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán realizar copias auténticas mediante funcionario habilitado o mediante actuación administrativa automatizada” (art. 27.1).

d. La existencia de un registro (o sistema equivalente) donde constarán los funcionarios habilitados para la expedición de copias auténticas. En el mismo “constarán, al menos, los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros” (art. 27.1).

M. Los documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo (art. 28).

a. Regla general: “Los interesados deberán aportar al procedimiento administrativo los datos y documentos exigidos por las Administraciones Públicas de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Asimismo, los interesados podrán aportar cualquier otro documento que estimen conveniente” (art. 28.1).

b. Los interesados no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquiera Administración, “siempre que el interesado haya expresado su consentimiento a que sean consultados o recabados dichos documentos” (art. 28.2).

c. La Administración no podrá: 1) exigir documentos originales, “salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario”; 2) requerir a los interesados datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable; y 3) requerir documentos que hayan sido aportados anteriormente por el interesado a cualquier Administración (art. 28.3).

2. Los términos y plazos

A. La obligatoriedad de los términos y plazos (art. 29): los términos y plazos establecidos en la Ley 39/2015 (y también en el resto de las Leyes) obligan a: 1) Las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos; y 2) Los interesados en dichos asuntos.

B. Las reglas sobre el cómputo de plazos (art. 30): las novedades introducidas por la Ley 39/2015: “Como principal novedad destaca la introducción del cómputo de plazos por horas y la declaración de los sábados como días inhábiles, unificando de este modo el cómputo de plazos en el ámbito judicial y el administrativo” (E. de M., Apartado V). La irrealidad de la afirmación: sobre el mes de agosto hábil en materia administrativa e inhábil en materia jurisdiccional.

C. El cómputo de los plazos en los registros (art. 31). El funcionamiento del registro electrónico se regirá por las siguientes reglas: 1) Se permitirá la presentación de documentos todos los días del año durante las veinticuatro horas. 2) 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. 3) Los documentos se considerarán presentados por el orden de hora efectiva en el que lo fueron en el día inhábil. 4) Los documentos presentados en el día inhábil se reputarán anteriores, según el mismo orden, a los que lo fueran el primer día hábil posterior. 5) El inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir las Administraciones Públicas vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el registro electrónico de cada Administración u Organismo. 6) En todo caso, la fecha y hora efectiva de inicio del cómputo de plazos deberá ser comunicada a quien presentó el documento.

D. La ampliación de los plazos (art. 32). Reglas: 1) Podrá concederse de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero. 2) El acuerdo de ampliación deberá ser notificado a los interesados. 3) Procedimientos en los que, en todo caso, procede la ampliación: los tramitados por las misiones diplomáticas y oficinas consulares y los que exijan cumplimentar algún trámite en el extranjero o en los que intervengan interesados residentes fuera de España. 4) No pueden ampliarse plazos vencidos. 5) Los acuerdos sobre ampliación de plazos o sobre su denegación no serán susceptibles de recurso, sin perjuicio del precedente contra la resolución que ponga fin al procedimiento. 6) Ampliación de plazos por funcionamiento anormal del sistema o aplicación electrónica: publicación en la sede electrónica tanto la incidencia técnica como la ampliación concreta del plazo no vencido.

D. La tramitación de urgencia (art. 33): la reducción de los plazos por razones de interés público. “...se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos” (art. 33.1).

XI. El Título Tercero, que se refiere a los “actos administrativos”, está conformado por tres Capítulos relativos, sucesivamente, a: los requisitos

de los actos administrativos (Capítulo I), la eficacia de los actos (Capítulo II) y a la nulidad y anulabilidad (Capítulo III).

1. Los requisitos de los actos administrativos.

A. Las reglas de producción y de contenido de los actos administrativos (art. 34).

a. Las reglas de producción (competencia, forma y procedimiento): “Los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose a los requisitos y al procedimiento establecido” (art. 34.1).

b. Las reglas de contenido: “El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos” (art. 34.2).

B. La obligación de motivación de los actos administrativos (art. 35).

C. La forma de los actos administrativos (art. 36).

2. La eficacia de los actos administrativos.

A. La regla de la inderogabilidad singular de los reglamentos (art. 37).

B. La ejecutividad de los actos administrativos y sus efectos (arts. 38 y 39).

C. La notificación.

a. Requisitos (art. 40, apartados 1 y 2)

b. Las notificaciones defectuosas (art. 40, apartados 3 y 4).

c. La práctica de las notificaciones.

c.1. Condiciones generales (art. 41).

c.2. La práctica de las notificaciones en papel (art. 42).

c.3. La práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos (art. 43)¹³.

¹³ Afirma la E. de M. de la Ley 39/2015 en relación con las notificaciones electrónicas que: “Merecen una mención especial las novedades introducidas en materia de notificaciones electrónicas, que serán preferentes y se realizarán en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única, según corresponda. Asimismo, se incrementa la seguridad jurídica de los interesados estableciendo nuevas medidas que garanticen el conocimiento de la puesta a disposición de las notificaciones como: el envío de avisos de notificación, siempre que esto sea posible, a los dispositivos electrónicos y/o a la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado, así como el acceso a sus notificaciones a través del Punto de

c.4. La notificación infructuosa (art. 44).

D. La publicación (art. 45).

E. La simple indicación de notificaciones y publicaciones (art. 46).

3. Nulidad y anulabilidad.

A. La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos y de las disposiciones reglamentarias (art. 47).

B. La anulabilidad de los actos administrativos (art. 48.1) y las llamadas irregularidades no invalidantes (sobre los vicios de forma y las actuaciones administrativas realizadas fuera de plazo).

C. Los límites y las técnicas de corrección de los efectos de la nulidad y de la anulabilidad de los actos administrativos.

a. Los límites a la extensión de la nulidad o de la anulabilidad de los actos (art. 49).

b. La conversión de los actos viciados (art. 50)

c. La conservación de actos y de trámites (art. 51).

d. La convalidación (art. 52).

TERCERA PARTE

Acceso General Electrónico de la Administración que funcionará como un portal de entrada” (Apartado V).

LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

XII. El Título Cuarto está consagrado a la regulación del procedimiento administrativo común.

1. Este Título Cuarto tiene como novedades más importantes según la E. de M. de la Ley 39/2015 (apartado V) las siguientes:

A. La integración del procedimiento administrativo sancionador y del procedimiento administrativo en materia de responsabilidad patrimonial como especialidades del procedimiento administrativo común: "...entre sus principales novedades destaca que los anteriores procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, regulaba en títulos separados, ahora se han integrado como especialidades del procedimiento administrativo común. Este planteamiento responde a uno de los objetivos que persigue esta Ley, la simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica".

B. La separación de la regulación de los principios generales de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de los procedimientos administrativos para su aplicación: "De acuerdo con la sistemática seguida, los principios generales de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, en cuanto que atañen a aspectos más orgánicos que procedimentales, se regulan en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público".

C. La generalización de los medios electrónicos para la tramitación del procedimiento administrativo: "Asimismo, este título incorpora a las fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento el uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos".

D. La regulación del expediente electrónico: "Igualmente, se incorpora la regulación del expediente administrativo estableciendo su formato electrónico y los documentos que deben integrarlo".

E. La regulación de la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común: "se incorpora un nuevo Capítulo relativo a la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común, donde se establece su ámbito objetivo de aplicación, el plazo máximo de resolución que será de treinta días y los trámites de que constará. Si en un procedimiento fuera necesario realizar cualquier otro trámite adicional, deberá seguirse entonces la tramitación ordinaria. Asimismo, cuando en un procedimiento tramitado de manera simplificada fuera preceptiva la emisión del Dictamen del Consejo de Estado, u órgano

consultivo equivalente, y éste manifestara un criterio contrario al fondo de la propuesta de resolución, para mayor garantía de los interesados se deberá continuar el procedimiento pero siguiendo la tramitación ordinaria, no ya la abreviada, pudiéndose en este caso realizar otros trámites no previstos en el caso de la tramitación simplificada, como la realización de pruebas a solicitud de los interesados. Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de acordar la tramitación de urgencia del procedimiento en los mismos términos que ya contemplaba la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”.

2. Este Título Cuarto se estructura en siete Capítulos referidos a las siguientes cuestiones:

- A. Las garantías del procedimiento (Capítulo I).
- B. La iniciación del procedimiento (Capítulo II).
- C. La ordenación del procedimiento (Capítulo III).
- D. La instrucción del procedimiento (Capítulo IV).
- E. La finalización del procedimiento (Capítulo V).
- F. La tramitación simplificada del procedimiento administrativo común (Capítulo VI).
- G. La ejecución de los actos administrativos (Capítulo VII).

3. Las garantías del procedimiento incluyen la regulación de los derechos de los interesados en el procedimiento administrativo (añadidos a los derechos que tiene cualquier ciudadano en relación con las Administraciones Públicas – art. 13 de la Ley 39/2015-) (art. 53).

4. La iniciación del procedimiento (arts. 54 a 69).

- A. Disposiciones generales.
 - a. Las clases de iniciación: la iniciación de oficio y la iniciación a solicitud del interesado (art. 54).
 - b. La información y las actuaciones previas (art. 55).
 - c. Las medidas provisionales (que pueden ser adoptadas una vez iniciado el procedimiento, pero también con anterioridad a la iniciación en supuestos de urgencia) (art. 56).
 - d. La acumulación de procedimientos (art. 57).
- B. La iniciación de oficio del procedimiento por parte de la Administración.

a. Órgano competente para la iniciación de oficio y causas que provocan dicha iniciación (art. 58).

a.1. El inicio del procedimiento a iniciativa del propio órgano competente para acordar el inicio (art. 59).

a.2. El inicio del procedimiento como consecuencia de orden superior (art. 60).

a.3. El inicio del procedimiento por petición razonada de otros órganos (art. 61).

a.4. El inicio del procedimiento por denuncia (art. 62).

a.4.1. El concepto de denuncia: “Se entiende por denuncia, el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo” (art. 62.1).

a.4.2. El contenido de la denuncia: “Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración. Cuando dichos hechos pudieran constituir una infracción administrativa, recogerán la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables” (art. 62.2).

a.4.3. Los efectos de la denuncia: 1) Con respecto a la Administración, “Cuando la denuncia invocara un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas la no iniciación del procedimiento deberá ser motivada y se notificará a los denunciante la decisión de si se ha iniciado o no el procedimiento” (art. 62.3); y 2) Con respecto al denunciante, “la presentación de una denuncia no le confiere, por sí sola, la condición de interesado en el procedimiento” (art. 62.5), pero se debe notificar a los denunciante la decisión de iniciar o no el procedimiento (art. 62.3).

a.4.4. La incorporación de la delación por parte de un infractor de otro(s) infractor(es) como medida general dentro de la Ley 39/2015: 1) “Cuando el denunciante haya participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza y existan otros

infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento deberá eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter no pecuniario, cuando sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado”; y 2) “Asimismo, el órgano competente para resolver deberá reducir el importe del pago de la multa que le correspondería o, en su caso, la sanción de carácter no pecuniario, cuando no cumpliéndose alguna de las condiciones anteriores, el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga”.

b. Especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionatoria (arts. 63 y 64).

b.1. Los procedimientos sancionadores se inician siempre de oficio por acuerdo del órgano competente (art. 63.1).

b.2. Debe separarse la fase instructora y la fase sancionadora, que se encomendarán a órganos distintos (art. 63.1).

b.3. Están prohibidas las sanciones de plano (siempre debe seguirse el correspondiente procedimiento administrativo para su imposición) (art. 63.2).

b.4. Las infracciones continuadas: “No se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo” (art. 63.3).

b.5. El acuerdo de iniciación en los procedimientos de naturaleza sancionadora (art. 64).

c. Especialidades en el inicio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial (art. 65).

C. La iniciación del procedimiento administrativo a solicitud del interesado.

a. Las solicitudes de iniciación (art. 66).

b. Las solicitudes de iniciación en los procedimientos de responsabilidad patrimonial (art. 67).

b.1. La determinación del “dies a quo” para el cómputo del plazo de prescripción de un año (art. 67.1).

b.2. Las especialidades en el contenido de las solicitudes de iniciación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial (art. 67.2).

c. La subsanación y mejora de la solicitud (art. 68).

D. Declaración responsable y comunicación (art. 69).

a. La declaración responsable (art. 69.1).

a.1. Concepto: “el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio” (art. 69.1).

a.2. Requisitos y control administrativo de la declaración responsable: 1) Los requisitos exigidos para una declaración responsable “deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable”; y 2) Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla” (art. 69.1).

b. La comunicación (art. 69.2): “aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho”.

c. El carácter alternativo de las declaraciones responsables y de las comunicaciones, “sin que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente” (art. 69.6).

d. Los efectos de las declaraciones responsables y de las comunicaciones y momento de su presentación (art. 69.3): 1) “Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el

reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación”; 2) Las especialidades sobre el momento de presentación de la comunicación: “la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente”; y 3) La Administración conserva siempre facultades de comprobación, control e inspección.

e. Los efectos de la falta de presentación de la documentación requerida y de las inexactitudes, falsedades u omisiones (“de carácter esencial”) de los datos e informaciones incorporadas a una declaración responsable o a una comunicación (art. 69.4): 1) La imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos; 2) Las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar; 3) La eventual obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente; y 4) La imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley. En todo caso, para la producción de estos efectos, deberá estarse “a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación”.

f. La obligación de que la Administración tenga modelos de declaración responsable y de comunicación, que sean fácilmente accesibles (art. 69.5).

5. La ordenación del procedimiento (arts. 70 a 74).

A. El expediente administrativo (art. 70): 1) Concepto: “el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla” (art. 70.1); 2) Formato: Tendrán formato electrónico (art. 70.2); y 3) Contenido: “se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada” (art. 70.2).

B. El impulso del procedimiento (art. 71).

C. La concentración de trámites (art. 72).

D. El cumplimiento de los trámites (art. 73): 1) El plazo general de 10 días a partir del día siguiente al de la notificación del acto (art. 73.1); 2) La subsanación en el plazo de 10 días (art. 73.2 –en relación con el art. 78-); y 3) Las cuestiones incidentales (art. 73.3).

6. La instrucción del procedimiento (art. 75 a 83).

A. Los actos de instrucción (art. 75): reglas generales.

B. Las alegaciones (art. 76).

C. La prueba.

a. Los medios y el período de prueba (art. 77).

a.1. Regla general: “Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho” (art. 77.1).

a.2. El instructor y la prueba: 1) La decisión de la apertura del procedimiento de prueba (art. 77.2); y 2) Sólo “podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada” (art. 77.3).

a.3. La valoración de la prueba: 1) La valoración conforme a los criterios de la LEC (art. 77.1); y 2) Valoración de la prueba y propuesta de resolución: “Cuando la valoración de las pruebas practicadas pueda constituir el fundamento básico de la decisión que se adopte en el procedimiento, por ser pieza imprescindible para la correcta evaluación de los hechos, deberá incluirse en la propuesta de resolución” (77.7).

a.4. Sobre distintas categorías específicas de pruebas: 1) Procedimientos administrativos sancionadores y resoluciones judiciales penales firmes: “En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien” (art. 77.4); 2) Sobre el valor de los documentos formalizados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad: “Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario” (art. 77.5); y 3) Sobre el valor probatorio de los informes administrativos: “Cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo, organismo público o Entidad de derecho público, se entenderá que éste tiene carácter preceptivo” (art. 77.6).

b. La práctica de la prueba (art. 78).

D. Los informes (arts. 79 a 81).

a. La petición (art. 79): 1) Los informes que han de solicitarse: los informes preceptivos según las disposiciones legales (citándose en la petición el precepto que los exija); 2) Los informes que se juzguen necesarios para resolver (fundamentando en la petición la conveniencia de reclamarlos); y 3) La petición de informe concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita.

b. La emisión de informes (art. 80):

b.1. Tipos: “Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes”.

b.2. Formato de emisión: “Los informes serán emitidos a través de medios electrónicos”.

b.3. Plazo: 10 días, “salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor”.

b.4. La falta de emisión de informe en plazo: 1) Si es un informe facultativo (no preceptivo), permite proseguir la tramitación del procedimiento; 2) Si es un informe preceptivo, se podrá suspender el plazo máximo para resolver; 3) La falta de emisión en plazo del informe podrá generar la responsabilidad del responsable de la demora; y 4) La falta de emisión de un informe por Administración distinta a la que tramita el procedimiento en orden a expresar su punto de vista sobre sus competencias, permite proseguir las actuaciones, y el informe emitido fuera de plazo “podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución”.

c. Las particularidades de la solicitud de informes y de dictámenes en los procedimientos de responsabilidad patrimonial (art. 81).

c.1. La solicitud con carácter preceptivo de informe del servicio cuyo funcionamiento haya causado la presunta lesión. La emisión de este informe no excederá de 10 días (art. 81.1).

c.2. El informe preceptivo del Consejo de Estado (u órgano consultivo autonómico equivalente) cuando la lesión indemnizable sea igual o superior a 50.000 Euros (o a la establecida en la legislación autonómica) (art. 81.2).

c.3. La solicitud la formulará el órgano competente para efectuarla, después de que el instructor (dentro del plazo de 10 días a contar desde la finalización del trámite de audiencia) le remita una propuesta de resolución o una propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento (art. 81.2).

c.4. Plazo de emisión del dictamen: dos meses (art. 81.2).

c.5. Contenido: “deberá pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley” (art. 81.2).

c.6. Sobre las reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia: el carácter preceptivo del informe del Consejo General del Poder Judicial (art. 81.3).

E. La participación de los interesados (arts. 82 y 83).

a. El trámite de audiencia (art. 82).

b. La información pública (art. 83).

c. Otras eventuales formas, medios y cauces de participación de las personas previstas en las leyes sectoriales (art. 83.4).

7. La finalización del procedimiento (arts. 84 a 95).

A. Las formas de terminación (art. 84): 1) La resolución (que “deberá ser motivada en todo caso”); 2) El desistimiento; 3) La renuncia al derecho (“cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico”); 4) La declaración de caducidad; y 5) La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. A estas formas habría que añadir la terminación convencional (art. 86).

B. Las particularidades de la terminación en los procedimientos sancionadores (art. 85): 1) Los supuestos de reconocimiento de la responsabilidad por el infractor antes de la terminación del procedimiento. El pago voluntario de la sanción supone la terminación del procedimiento (“salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción”). Y 2) La reducción de las cuantías de las sanciones (de al menos un porcentaje del 20% -o más si así se establece reglamentariamente), debiendo estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y estando condicionada su efectividad al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

C. La resolución (arts. 87 a 92).

a. Las actuaciones complementarias (art. 87).

b. El contenido de la resolución (art. 88).

c. Las especialidades en los procedimientos sancionadores (arts. 89 y 90).

c.1. La propuesta de resolución en los procedimientos sancionadores (art. 89): 1) Los supuestos de finalización del procedimiento con el archivo de las actuaciones (art. 89.1); 2) El momento procedimental en el que debe dictarse la propuesta de resolución; 3) El contenido de la propuesta de resolución: si el instructor considera que existe infracción y responsabilidad (los hechos probados, su calificación jurídica, la infracción que constituyan, la persona o las personas responsables, la sanción propuesta, la valoración de las pruebas practicadas, las medidas provisionales); si el instructor considera que no existe infracción o responsabilidad (la propuesta declarará esta circunstancia).

c.2. Las especialidades de la resolución en los procedimientos sancionadores (art. 90):

c.2.1. Además del contenido de las resoluciones en general, el contenido específico de una resolución sancionadora (art. 90.1): 1) La no existencia de infracción o responsabilidad; o 2) La existencia de infracción y responsabilidad (en este último supuesto, la resolución incluirá “la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen”).

c.2.2. Sobre la correspondencia entre la propuesta de resolución y la resolución (art. 90.2): 1) “En la resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica”; 2) “No obstante, cuando el órgano competente para resolver considere que la infracción o la sanción revisten mayor gravedad que la determinada en la propuesta de resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días”.

c.2.3. La ejecutividad de las sanciones (art. 90.3): “La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa”.

c.2.4. La suspensión de las sanciones administrativas ya ejecutivas (art. 90.3):

“Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:

a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo.

b) Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:

1.º No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.

2.º El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella”.

c.2.5. La responsabilidad civil derivada de un ilícito administrativo (art. 90.4): 1) Si la cuantía destinada a indemnizar los daños y perjuicios no hubiese quedado determinada en el procedimiento sancionador, se determinará en un “procedimiento complementario”; 2) Dicho procedimiento puede finalizarse mediante resolución o mediante terminación convencional; y 3) La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa.

c.3. Las especialidades de la resolución en los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial (arts. 91 y 92):

c.3.1. Formas de terminación (art. 91.1): 1) Resolución; y 2) Terminación convencional.

c.3.2. Contenido de la resolución (art. 91.2): además del propio de todas las resoluciones, las especialidades de este tipo de resoluciones se centran en su pronunciamiento sobre: 1) La existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre 2) La valoración del daño causado, 3) La cuantía y 4) El modo de la indemnización, cuando proceda, de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla se establecen en el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

c.3.3. El valor del silencio en materia de responsabilidad patrimonial es negativo y se produce en el plazo de 6 meses desde que se haya iniciado el procedimiento (art. 91.3).

c.3.4. Sobre la competencia para la resolución de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial (art. 91).

D. El desistimiento y la renuncia (arts. 93 y 94).

a. El desistimiento por la Administración en los procedimientos iniciados de oficio (art. 93).

b. El desistimiento de su solicitud y la renuncia a un derecho por los interesados (art. 94).

E. La caducidad del procedimiento iniciado a solicitud del interesado (art. 95): la diferencia entre la caducidad del procedimiento y la prescripción del derecho o de la acción.

8. La tramitación simplificada del procedimiento administrativo común (art. 96).

A. Se puede acordar de oficio o a solicitud de un interesado (art. 96.1).

a. Cuando la Administración acuerde de oficio la tramitación simplificada (art. 96.2): 1) Debe notificarlo a los interesados; y 2) Si algún interesado manifestara su oposición expresa, la Administración deberá seguir la tramitación ordinaria.

b. Solicitud de un interesado (art. 96.3): 1) El órgano competente puede estimar o desestimar dicha solicitud en un plazo de cinco días; 2) No cabe recurso del interesado contra la decisión del órgano competente; y 3) Opera el silencio negativo finalizado el plazo de cinco días.

B. Supuestos: Cuando así lo aconsejen: 1) Razones de interés público; 2) La falta de complejidad del procedimiento (art. 96.1).

C. Relación entre la tramitación simplificada y la tramitación ordinaria: "En cualquier momento del procedimiento anterior a su resolución, el órgano competente para su tramitación podrá acordar continuar con arreglo a la tramitación ordinaria" (art. 96.1).

D. Las especialidades en materia de responsabilidad patrimonial (art. 96.4): el órgano competente para la tramitación de cada concreto procedimiento podrá acordar de oficio la tramitación de un procedimiento simplificado si "considera inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización".

E. Las especialidades en materia sancionatoria (art. 96.5): 1) Cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos

de juicio suficientes para calificar la infracción como leve; y 2) En este supuesto, no puede existir oposición expresa por parte del interesado.

F. El plazo máximo de resolución: treinta días, desde el día siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento (art. 96.6).

G. Las fases (art. 96.6): 1) Inicio del procedimiento de oficio o a solicitud del interesado; 2) Subsanción de la solicitud presentada, en su caso; 3) Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días; 4) Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado; 5) Informe del servicio jurídico, cuando éste sea preceptivo; 6) Informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando éste sea preceptivo; 7) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos en que sea preceptivo (en este caso, se producirá la suspensión automática del plazo para resolver; y si el Dictamen es contrario al fondo de la propuesta de resolución, el órgano competente para resolver acordará continuar el procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria, lo que se notificará a los interesados); y 8) Resolución.

H. Cuando son necesarios otros trámites distintos a los previstos por la Ley 39/2015 para la tramitación simplificada, dicha tramitación resulta imposible, debiendo acudir a la tramitación ordinaria (art. 96.7): “En el caso que un procedimiento exigiera la realización de un trámite no previsto en el apartado anterior, deberá ser tramitado de manera ordinaria”.

9. La ejecución (arts. 97 a 105).

A. El título jurídico (*nulla executio sine titulo*) (art. 97): 1) La previa existencia de una resolución que sirva de fundamento a la ejecución; 2) La notificación al interesado de la resolución que autorice la actuación administrativa.

B. Los supuestos en los que los actos administrativos no son inmediatamente ejecutivos (art. 98.1). En particular:

a. Los supuestos de suspensión de los actos administrativos [art. 98.1 a) y 90.3 y 117].

b. Las sanciones administrativas contra las que quepa algún recurso administrativo (incluido el recurso de reposición) [art. 98.1 b) y art. 90.3].

C. Los medios de pago de las deudas pecuniarias de los interesados con la Administración (art. 98.2).

D. La ejecución forzosa de los actos administrativos (art. 99): 1) El apercibimiento previo; 2) La ejecución forzosa; 3) Límites: “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”.

E. Los medios de ejecución forzosa (art. 100.1).

a. El apremio sobre el patrimonio (art. 101)

b. La ejecución subsidiaria (art. 102).

c. La multa coercitiva (art. 103). La diferencia entre este mecanismo de ejecución forzosa y las sanciones pecuniarias: “La multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas” (art. 103.2).

d. La compulsión sobre las personas (art. 104). El desahucio administrativo

F. El respeto del principio de proporcionalidad (art. 100.1) y, en particular, la obligación de elegir el medio menos restrictivo de la libertad individual (art. 100.2)

G. Los supuestos en los que resulta necesaria la intervención judicial: el domicilio y los restantes lugares que requieran la autorización del afectado (art. 100.3).

H. La prohibición de acciones posesorias frente a la actuación administrativa (art. 105): “No se admitirán a trámite acciones posesorias contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido” (art. 105).

10. Consideración final: se recogen dentro de la Ley 39/2015 regulaciones que antes tenían valor reglamentario al estar establecidas en el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora (aprobado por el RD 1398/1993, de 4 de agosto) o en el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial (aprobado por el RD 429/1993, de 26 de marzo).

CUARTA PARTE

LA REVISIÓN DE LOS ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA

XIII. El Título Quinto está consagrado a la revisión de los actos en vía administrativa. Este Título regula la técnica de la revisión de oficio (Capítulo I) y los recursos administrativos (Capítulo II).

1. Las novedades destacadas por la E. de M. de la Ley 39/2015 (Apartado V):

A. Recursos administrativos sobre un acto administrativo o sobre un supuesto de silencio administrativo negativo en relación con los cuales esté pendiente la resolución de un recurso judicial: "...cabe destacar como novedad la posibilidad de que cuando una Administración deba resolver una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto administrativo y se hubiera interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa o contra el correspondiente acto presunto desestimatorio, el órgano administrativo podrá acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial".

B. Sobre la supresión de las reclamaciones previas a la vía civil y laboral: "De acuerdo con la voluntad de suprimir trámites que, lejos de constituir una ventaja para los administrados, suponían una carga que dificultaba el ejercicio de sus derechos, la Ley no contempla ya las reclamaciones previas en vía civil y laboral, debido a la escasa utilidad práctica que han demostrado hasta la fecha y que, de este modo, quedan suprimidas".

2. La revisión de oficio (arts. 106 a 111).

A. La revisión de oficio de los reglamentos y de los actos nulos de pleno derecho (art. 106).

B. La declaración de lesividad de los actos anulables (art. 107) y su posterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

C. La suspensión de la ejecución del acto, "cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación" (art. 108).

D. La revocación de los actos de gravamen o desfavorables por parte de la Administración, "siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico" (art. 109.1).

E. La rectificación de errores: "Las Administraciones Públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los

interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos” (art. 109.2).

F. Los límites de la revisión (art. 110).

G. La competencia para la revisión de oficio dentro de la Administración General del Estado (art. 111).

3. Los recursos administrativos (arts. 112 a 126).

A. Objeto y clases (arts. 112 y 113): 1) Los actos administrativos recurribles; 2) La exclusión de los recursos administrativos directos frente a reglamentos; 3) Los recursos administrativos ordinarios; 4) Las vías alternativas a los recursos administrativos; 5) El recurso extraordinario de revisión; y 6) Las reclamaciones económico-administrativas (remisión a su normativa específica).

B. Los actos que ponen fin a la vía administrativa (art. 114).

C. Procedimiento administrativo en vía de recurso (arts. 115 a 119).

a. La interposición del recurso (art. 115).

b. Las causas de inadmisión (art. 116).

c. La suspensión de la ejecución del acto (art. 117).

c.1. Regla general de la no suspensión: “La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado” (art. 117.1).

c.2. Supuestos en los que procede la suspensión (art. 117.2): 1) Competencia para acordar la suspensión: el órgano competente para resolver el recurso; 2) La suspensión puede acordarse de oficio o a solicitud del recurrente; 3) Forma de proceder: “previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el ocasionado al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido”; 4) Circunstancias en las que procede la suspensión: “a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación”, y “b) Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de esta Ley [39/2015]”.

c.3. El valor del silencio ante la falta de contestación a la solicitud de suspensión (art. 117.3): silencio positivo trascurrido el plazo de un mes desde la entrada de la

solicitud de suspensión en el registro electrónico administrativo.

c.4. La posibilidad de adoptar medidas cautelares en caso de acordarse la suspensión “para asegurar la protección del interés público o de terceros y la eficacia de la resolución o el acto impugnado” (art. 117.4).

c.5. La duración de la suspensión más allá de la vía administrativa hasta la existencia de un pronunciamiento judicial sobre la solicitud de suspensión: “La suspensión se prolongará después de agotada la vía administrativa cuando, habiéndolo solicitado previamente el interesado, exista medida cautelar y los efectos de ésta se extiendan a la vía contencioso-administrativa. Si el interesado interpusiera recurso contencioso-administrativo, solicitando la suspensión del acto objeto del proceso, se mantendrá la suspensión hasta que se produzca el correspondiente pronunciamiento judicial sobre la solicitud” (art. 117.4).

c.6. La suspensión de un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas “habrá de ser publicada en el periódico oficial en que aquél se insertó” (art. 117.5).

d. La audiencia de los interesados (art. 118).

e. La resolución (art. 119).

D. La pluralidad de recursos administrativos contra un acto administrativo sobre el cual penda un recurso judicial (art.120): la potestad del órgano administrativo competente de acordar la suspensión del acto: 1) Obligación de comunicar el acuerdo de suspensión a los interesados, que podrán recurrirlo; 2) Recaído el pronunciamiento judicial sobre el acto, será comunicado a los interesados y el órgano competente para resolver podrá dictar resolución sobre el fondo del recurso “sin necesidad de realizar ningún trámite adicional, salvo el de audiencia, cuando proceda”.

E. Recurso de alzada (arts. 121 y 122).

a. Objeto: los actos que no pongan fin a la vía administrativa.

b. Órgano competente para resolver: el superior jerárquico del órgano que dictó el acto impugnado. El supuesto de los tribunales y órganos de selección de personal al servicio de la Administración (o de “cualesquiera otros [órganos] que, en el seno de éstas, actúen con autonomía funcional”): “se considerarán dependientes del órgano al que estén adscritos o, en su defecto, del que haya nombrado al presidente de los mismos”.

c. Órgano de interposición del recurso: 1) El órgano competente para resolver el recurso; y 2) El órgano que dictó el acto recurrido (que deberá remitirlo al órgano competente para resolver en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente).

d. Plazo de interposición: 1) Frente a un acto expreso: un mes; y 2) Frente a un supuesto de silencio administrativo: sin límite de plazo (“en cualquier momento”).

e. Plazo de resolución: tres meses.

f. Efectos del silencio por la falta de resolución del recurso: 1) Regla general: silencio negativo (arts. 122.2 y 24.1, párrafo último); 2) Excepción: “No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado” (arts. 122.2 y 24.1).

g. Recursos frente a las resoluciones de los recursos de alzada: 1) No cabe ningún recurso administrativo ordinario; 2) Eventualmente podría haber un recurso (administrativo) extraordinario de revisión; 3) Cabe recurso contencioso-administrativo.

F. Recurso potestativo de reposición (arts. 123 y 124).

a. Objeto: los actos que pongan fin a la vía administrativa.

b. Carácter potestativo del recurso. Contra los actos administrativos que agoten la vía administrativa puede interponerse alternativamente: 1) Recurso potestativo de reposición; 2) Recurso ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. En caso de interponerse recurso de reposición: “No se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto” (art. 123.2).

c. Órgano competente para resolver: el mismo que dictó el acto objeto de recurso.

d. Órgano de interposición del recurso: el mismo que dictó el acto objeto de recurso.

e. Plazo de interposición: 1) Frente a un acto expreso: un mes; y 2) Frente a un supuesto de silencio administrativo: sin límite de plazo (“en cualquier momento”).

f. Plazo de resolución: un mes.

g. Efectos del silencio por la falta de resolución del recurso: silencio negativo (art. 24.1, párrafo último).

h. Recursos frente a las resoluciones de los recursos de reposición: 1) No cabe ningún recurso administrativo ordinario; 2) Eventualmente podría haber un recurso (administrativo) extraordinario de revisión; 3) Cabe recurso contencioso-administrativo (art. 124, apartados 1 y 4).

G. Recurso extraordinario de revisión (arts. 125 y 126).

a. Objeto: los actos firmes en vía administrativa.

b. Carácter extraordinario: 1) Sólo puede interponerse por las cuatro causas establecidas directamente por la ley en su art. 125.1; 2) Los interesados podrían instar la revisión de oficio de los actos nulos ex art. 106 (acción de nulidad) y la corrección de errores ex art. 109.2 (art. 125.3).

c. Órgano competente para resolver: el mismo que dictó el acto objeto de recurso.

d. Órgano de interposición del recurso: el mismo que dictó el acto objeto de recurso.

e. Plazo de interposición: es variable en función de las causas en las que el recurso se funde: 1) Si se funda en la causa prevista en la letra a) del art. 125.1 [“a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”]: plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la resolución impugnada; y 2) Si se funda en el resto de las causas previstas en el art. 125.1: “el plazo será de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme” (art. 125.2).

f. Plazo de resolución: tres meses.

g. Contenido de la resolución:

g.1. Admisibilidad o inadmisibilidad del recurso. Supuestos de inadmisión: cuando no se base en una de las causas del 125.1 o cuando “se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales”.

g.2. Resolución, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto administrativo.

h. Efectos del silencio por la falta de resolución del recurso: silencio negativo (arts. 126.2 y 24.1, párrafo último).

i. Recursos frente a las resoluciones de los recursos extraordinarios de revisión: 1) No cabe ningún recurso administrativo ordinario; y 2) Cabe recurso contencioso-administrativo (art. 126.3).

QUINTA PARTE

LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y LA POTESTAD NORMATIVA DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN

XIV. El Título Sexto establece los principios que han de ser respetados por el Gobierno y por todas las Administraciones Públicas de nuestro país en relación con el ejercicio de la iniciativa legislativa y de su potestad normativa.

1. Mejoras reseñadas en la E. de M. de la Ley 39/2015 (apartado V) sobre esta cuestión:

A. Diversas mejoras con respecto a la regulación vigente sobre jerarquía, publicidad de las normas y principios de buena regulación.

B. Las medidas tendentes a incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas: “se incluyen varias novedades para incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, entre las que destaca, la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias”.

C. La mejora de la planificación normativa: “en aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento, se apuesta por mejorar la planificación normativa *ex ante*. Para ello, todas las Administraciones divulgarán un Plan Anual Normativo en el que se recogerán todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente”.

D. La evaluación continua de la normativa vigente: “se fortalece la evaluación *ex post*, puesto que junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de buena regulación, se impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado”.

2. La iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo (art. 127).

A. El Gobierno de la Nación ejerce la iniciativa legislativa prevista en la Constitución: los anteproyectos de Ley y los proyectos de Ley.

B. Los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas (que ejercerán la iniciativa legislativa en los términos establecidos en la Constitución y en sus respectivos Estatutos de Autonomía).

3. La potestad de dictar normas con rango de ley por el Poder Ejecutivo (art. 128).

A. El Gobierno de la Nación puede dictar normas con rango de ley en los términos previstos en la Constitución: 1) Los reales decretos-leyes; y 2) Los reales decretos legislativos.

B. Los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas pueden dictar normas con rango de Ley en los términos establecidos en la Constitución y en sus respectivos Estatutos de Autonomía: 1) Los decretos-leyes (no están previstos en todos los Estatutos de Autonomía). El caso extremeño¹⁴; 2) Los decretos-legislativos (están previstos en todos los Estatutos de Autonomía). Las particularidades de los decretos-legislativos en Extremadura¹⁵.

4. La potestad reglamentaria (art. 128).

¹⁴ El art. 33 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobado por la LO 1/2011, de 28 de enero, dispone:

“Artículo 33. Legislación de urgencia.

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, la Junta de Extremadura puede dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley.

2. No pueden ser objeto de Decreto-ley la reforma del Estatuto, las leyes de presupuestos o las materias objeto de leyes para las que se requiera una mayoría cualificada.

3. Los Decretos-leyes quedan derogados si en el plazo improrrogable de un mes desde su publicación oficial no son convalidados por la Asamblea, tras su debate y en votación de totalidad.

4. La Asamblea puede tramitar los Decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, dentro del plazo establecido en el apartado anterior”.

¹⁵ El art. 22 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobado por la LO 1/2011, de 28 de enero, dispone:

“Artículo 22. Potestad legislativa.

1. La potestad legislativa de la Comunidad Autónoma reside en el Pleno de la Asamblea, que podrá delegarla en las Comisiones en los términos y condiciones que establezca el Reglamento de la Cámara, salvo en los casos en los que este Estatuto exige una mayoría cualificada o en las leyes de presupuestos.

2. Con las mismas limitaciones, el Pleno de la Asamblea podrá delegar expresamente en la Junta de Extremadura la potestad de dictar normas con rango de ley, denominadas decretos legislativos, sobre materias determinadas y con los fines, objetivos, alcance, prohibiciones, plazos y formas establecidos en los artículos 82 y 83 de la Constitución.

3. Sin perjuicio de los controles parlamentarios adicionales que pudieran establecerse en la ley de delegación, los textos articulados o refundidos se someterán, antes de su entrada en vigor, a una votación de totalidad en procedimiento de lectura única en la Asamblea”.

A. Los titulares de la potestad reglamentaria: 1) El Gobierno de la Nación; 2) Los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas (de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos); y 3) Los órganos de gobierno locales (de conformidad con la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985).

B. Las relaciones entre la Constitución y las leyes y las normas reglamentarias: el principio de jerarquía (art. 128.2): los reglamentos no pueden vulnerar ni la Constitución ni las normas con rango de ley ni pueden regular las materias reservadas a la ley.

C. Las disposiciones reglamentarias se ordenan jerárquicamente, sin que ninguna disposición administrativa pueda vulnerar los preceptos de otra de rango superior (art. 128.3).

5. Los principios de buena regulación (art. 129).

A. Los principios que deben respetarse “en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria” (¿y no cuándo se aprueban normas con rango de ley por el Poder Ejecutivo? –el art. 129.1 olvida referirse a esta potestad normativa-) son (art. 129.1): 1) Necesidad; 2) Eficacia; 3) Proporcionalidad; 4) Seguridad jurídica; 5) Transparencia; y 6) Eficiencia.

a. Los principios de necesidad y eficacia (art. 129.2): “la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución”.

b. El principio de proporcionalidad (art. 129.3): “la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios”.

c. El principio de seguridad jurídica (art. 129.4): “la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”. Concreciones del principio de seguridad jurídica:

c.1. En el caso de iniciativas normativas que afecten al procedimiento administrativo añadiendo trámites adicionales o distintos a los establecidos en la Ley 39/2015, dichos trámites “deberán ser justificados atendiendo a la

singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta”.

c.2. Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas: 1) Con carácter general, al Gobierno de la Nación o al Consejo de Gobierno autonómico respectivo; 2) Con carácter excepcional (debiendo justificarse en la ley habilitante), a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías autonómicas (o, en su caso, a órganos dependientes o subordinados a éstos); 3) Las leyes podrán habilitar a las Administraciones independientes (o a otros organismos que cuenten con esta potestad) para aprobar normas de desarrollo o de aplicación de dichas leyes, “cuando la naturaleza de la materia así lo exija”.

d. El principio de transparencia (art. 129.5): en aplicación de este principio, las Administraciones Públicas: 1) Posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración; 2) Definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y 3) Posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

e. El principio de eficiencia (art. 129.6): “la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos”. En este contexto, y cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros: 1) Se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos; y 2) Deberá supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 129.7).

B. La justificación de la adecuación de cada proyecto a estos principios (art. 129.1): debe realizarse en la exposición de motivos o en el preámbulo de los anteproyectos de ley y de los proyectos de reglamento.

6. La evaluación normativa y la adaptación de la normativa vigente a los principios de buena administración (art. 130).

A. Las Administraciones Públicas “promoverán la aplicación de los principios de buena administración” (art. 130.2)

B. Las Administraciones Públicas “cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica” (art. 130.2).

C. Las Administraciones Públicas “revisarán periódicamente su normativa vigente” para: 1) Adaptarla a los principios de buena regulación; 2) Comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos; y 3) Comprobar si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas (art. 130.1).

7. La publicidad de las normas (art. 131).

A. La obligación de publicación de las normas en el diario oficial correspondiente para: 1) La entrada en vigor de las normas; y 2) La producción de efectos jurídicos.

B. La publicación oficial podrá verse acompañada (de manera adicional y de manera facultativa) por otros medios de publicidad complementarios.

C. La publicación de los diarios oficiales en las sedes electrónicas de las Administraciones tendrá los mismos efectos que los atribuidos a la publicación expresa (“en las condiciones y con las garantías que cada Administración Pública determine”).

D. La publicación del BOE en su sede electrónica “tendrá carácter oficial y auténtico” (“en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente”), derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables.

8. La planificación normativa (art. 132).

A. La obligación de las Administraciones Públicas de hacer público, con carácter anual”, en un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente (art.132.1).

B. Después de su aprobación, el Plan Anual Normativo deberá ser publicado en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente (art. 132.2).

9. La participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley y de los reglamentos (art. 133).

A. Consulta pública. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o reglamento (art. 133.1): consulta pública a través del portal web de la Administración competente para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas, que puedan verse afectadas por la nueva futura norma.

B. Audiencia de los afectados en sus derechos e intereses legítimos e información pública para que cualquier persona o entidad realicen las aportaciones que estimen oportunas (art.133.2). El centro directivo

competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de: 1) Dar audiencia a los ciudadanos afectados; 2) Recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades; y 3) Recabar directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

C. Sobre cómo debe realizarse la consulta, la audiencia y la información pública previstas en el art. 133 (art. 133.3): “deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.

D. Supuestos en que puede prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información pública previstos en el art. 133 (art. 133.4):

a. Supuestos en los que puede omitirse la consulta pública: Cuando la propuesta normativa: 1) No tenga un impacto significativo en la actividad económica; 2) No imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; o 3) Regule aspectos parciales de una materia.

b. Supuestos en que puede prescindirse de los tres trámites (consulta, audiencia e información pública) previstos en el art. 133: 1) En el caso de normas presupuestarias; 2) En el supuesto de las normas organizativas de las diferentes Administraciones Territoriales (o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas); 3) Cuando concurren razones de interés público que lo justifique.

c. Los supuestos de tramitación urgente de los proyectos normativos: “Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

ANEXO

I. El apremio sobre el patrimonio.

1. Finalidad: es el medio de ejecución forzosa previsto por la legislación administrativa para aquellos casos en que un acto administrativo imponga la obligación de satisfacer una cantidad líquida (art. 101.1 Ley 39/2015), debiendo recordarse que la Administración sólo puede imponer obligaciones pecuniarias a los ciudadanos cuando las mismas tengan base en una norma legal (art. 101.2 Ley 39/2015).

2. El procedimiento de apremio.

A. La base jurídica: la remisión por parte de la Ley 39/2015 (art. 101.1) a las “normas reguladoras del procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva”. O lo que es lo mismo, a: 1) Arts. 163 y ss. de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria; 2) Arts. 70 y ss. del Reglamento General de Recaudación, aprobado por el RD 939/2005, de 29 de julio; 3) RD 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Recaudación de la Seguridad Social.

B. Las fases del procedimiento.

a. Una vez terminado el período voluntario de pago, se inicia el período ejecutivo, mediante la notificación al interesado-deudor de la “providencia de apremio”, que es “el acto de la Administración que ordena la ejecución contra el patrimonio del obligado al pago” (art. 70.1 RGR). El contenido de la providencia de apremio (art. 70.2 RGR). Las cantidades adeudadas “devengarán intereses de demora desde el inicio del período ejecutivo hasta la fecha de su ingreso” (art. 72 RGR).

b. Si no se ha procedido el ingreso de la cantidad adeudada en los plazos señalados en la providencia de apremio, se procederá al embargo de los bienes y derechos que procedan, documentándose dicho embargo mediante la correspondiente diligencia de embargo (art. 75 RGR). En la realización del embargo se respetará el principio de proporcionalidad, debiendo embargarse bienes y derechos, según el orden de prelación establecido legal y reglamentariamente, para satisfacer el importe de la deuda principal, de los recargos, de los intereses y de los costes del procedimiento.

c. La diligencia de embargo se notificará al obligado al pago (y a otros posibles interesados) (art. 76.3 RGR).

d. Enajenación de los bienes embargados: 1) El embargo de dinero y su ingreso en el Tesoro (art. 78 y ss. RGR); 2) La enajenación de otros bienes (valoración y formas de enajenación, en particular la subasta –arts. 97 y 100 RGR-).

e. La terminación del procedimiento de apremio: 1) “Cuando en el procedimiento de apremio resultasen solventados los débitos perseguidos y las costas, se declarará dicho extremo en el expediente de apremio, que quedará ultimado” (art. 116.1 RGR); 2) Si la deuda no fuere cobrada por la Administración en su totalidad, se procederá conforme a lo dispuesto para los créditos incobrables (art. 116.2, en relación con los arts. 61 a 63, RGR).

II. Cómputo de plazos en meses.

1. La determinación legal del día inicial del cómputo y del día de vencimiento del plazo: *dies a quo* y *dies ad quem*.

A. Código Civil:

Artículo 5: "Siempre que no se establezca otra cosa, en los plazos señalados por días, a contar de uno determinado, quedará éste excluido del cómputo, el cual deberá empezar el día siguiente; y si los plazos estuvieran fijados por meses o años, se computarán de fecha a fecha".

B. Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento Administrativo:

Artículo 59: "Los plazos se contarán siempre a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate".

Artículo 60.2: "Si el plazo se fija en meses, éstos se computarán de fecha a fecha. Si en el mes del vencimiento no hubiere día equivalente a aquel en que comienza el cómputo se entenderá que el plazo expira el último día del mes. Si en años, se entenderán naturales en todo caso".

C. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común:

Artículo 48.2: "Si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán de fecha a fecha. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquél en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes".

D. Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común:

Artículo 48.2: "Si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes."

E. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

Artículo 30.4: “Si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo.

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

2. Una solución jurisprudencial: la doctrina consolidada por el Tribunal Supremo.

A. Sentencia de 25 de septiembre de 2014: “fijarse el "dies ad quem", según reiterada jurisprudencia, en el mismo día de la notificación del mes correspondiente (es decir, en este caso, el 12 de mayo de 2007), pues otra interpretación supondría una computación doble del mismo día o, lo que es lo mismo, una incidencia en el mes siguiente”.

B. Sentencia de 2 de abril de 2008: “cabe concluir que computado dicho plazo de fecha a fecha, según se infiere del art. 5.1 CC, de general aplicación, completando la regulación específica de la Ley PAC 30/1992, y aun iniciando el cómputo el día siguiente al de la notificación, según exige el art. 48.2 de la Ley últimamente citada, el recurso de alzada aparecía interpuesto fuera del plazo legal, según la jurisprudencia constante, cuya reiteración excusa su cita particularizada, acerca de que el cómputo de los plazos señalados por meses, si se trata de un plazo procesal para interponer el recurso contencioso-administrativo, si bien se inicia el día siguiente al de la notificación del acto expreso, no culmina el día de la misma fecha que el del inicio del cómputo, sino el inmediatamente anterior, y ello para que aparezca respetada la regla del cómputo de fecha a fecha. De ahí que, en definitiva, el día final para la interposición del contencioso será el que corresponda en número al de la notificación.”

3. El refrendo del Tribunal Constitucional: la sentencia 209/2013, de 16 de diciembre.

A. Si bien en los plazos señalados por días, para asegurar que el ciudadano disponga del tiempo que marca la ley, es necesario llevar el *dies a quo* al día siguiente al de la notificación (“de otro modo, se hurtaría al recurrente de un tramo del término: las horas transcurridas hasta la práctica de la indicada notificación); en los plazos señalados por meses o años el hecho de que el *dies ad quem* se identifique con el día equivalente al de la notificación no supone una merma de parte del plazo mensual: “[p]uede afirmarse gráficamente que, por lo mismo

que de lunes a lunes hay más de una semana (ocho días, no siete), de 26 de enero a 26 de febrero hay más de un mes” (FJ 4).

- B. Resulta irrazonable interpretar que el *dies ad quem* coincide con el día en que se practica la notificación pues “por lo mismo que de martes a lunes hay una semana, de 27 de enero –que es el día siguiente al de la notificación- a 26 de febrero hay el mes legalmente garantizado para la interposición del recurso de alzada”. Para llegar a concluir que “establecido que el *dies a quo* es el siguiente al de la notificación, si se llevase el *dies ad quem* al día equivalente del mes siguiente, se daría al administrado más tiempo del que marca la ley” (FJ 4).

III. Autoevaluación.

Determine, con fundamentos jurídicos, la verdad o falsedad de las proposiciones siguientes:

1. La propuesta de resolución se formula con anterioridad al trámite de audiencia.
2. Los procedimientos administrativos pueden iniciarse de oficio o a instancia de parte según establezca la normativa que regula cada procedimiento.
3. En virtud del principio de oficialidad, la Administración sólo puede abrir un periodo de prueba en el procedimiento administrativo si lo solicitan los interesados.
4. La *LPAC* no se aplica a los procedimientos administrativos seguidos por las Entidades Locales en el ejercicio de sus competencias.
5. El instructor solo puede denegar las pruebas propuestas por los interesados mediante una resolución motivada.
6. La resolución de un procedimiento administrativo iniciado a solicitud de los interesados no puede incurrir en "reformatio in peius".
7. Los ciudadanos tienen derecho, en todo caso, a no presentar documentos originales.
8. Los titulares de derechos subjetivos son interesados en el procedimiento administrativo siempre que sus derechos puedan resultar afectados por la decisión que se adopte, y ello aunque no promuevan el procedimiento ni se personen en él.
9. En los procedimientos administrativos, como regla general, en los plazos fijados en días se entiende que estos son naturales.
10. Las solicitudes de los interesados deben hacer constar los fundamentos jurídicos de su petición.
11. Las Comunidades Autónomas pueden aprobar legislación sobre el procedimiento administrativo común.

12. En el procedimiento administrativo rige el principio antiformalista.
13. Si se presenta una denuncia, el órgano competente para ello debe acordar obligatoriamente la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo.
14. La *LPAC* solo se aplica a los procedimientos tributarios en defecto de norma tributaria aplicable.
15. El incumplimiento, por parte de los interesados, de los plazos previstos para cumplimentar trámites en el procedimiento administrativo conlleva la preclusión.
16. Cuando se acuerda aplicar al procedimiento la tramitación de urgencia, todos los plazos establecidos se reducen a la mitad.
17. En los procedimientos administrativos, los plazos se cuentan a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate.
18. La resolución del procedimiento administrativo sólo tiene que dar respuesta expresa a las cuestiones que hayan sido planteadas oportunamente por los interesados.
19. Si el último día del plazo es inhábil se entiende prorrogado al primer día hábil siguiente.
20. En los procedimientos administrativos iniciados a solicitud del interesado, si existe, por más de tres meses, una paralización del procedimiento imputable al interesado, se produce automáticamente la caducidad de dicho procedimiento.
21. En los procedimientos administrativos la carga de la prueba corresponde al administrado.
22. El trámite de información pública es obligatorio en los procedimientos administrativos.
23. Las solicitudes dirigidas a una Administración Pública se pueden presentar en las oficinas de Correos.
24. Todas las resoluciones administrativas deben ser motivadas.

IV. Estructura de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones generales

- Artículo 1 Objeto de la Ley
- Artículo 2 Ámbito subjetivo de aplicación

TÍTULO I. De los interesados en el procedimiento

CAPÍTULO I. La capacidad de obrar y el concepto de interesado

- Artículo 3 Capacidad de obrar
- Artículo 4 Concepto de interesado
- Artículo 5 Representación
- Artículo 6 Registros electrónicos de apoderamientos
- Artículo 7 Pluralidad de interesados
- Artículo 8 Nuevos interesados en el procedimiento

CAPÍTULO II. Identificación y firma de los interesados en el procedimiento administrativo

- Artículo 9 Sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento
- Artículo 10 Sistemas de firma admitidos por las Administraciones Públicas
- Artículo 11 Uso de medios de identificación y firma en el procedimiento administrativo
- Artículo 12 Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados

TÍTULO II. De la actividad de las Administraciones Públicas

CAPÍTULO I. Normas generales de actuación

- Artículo 13 Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas
- Artículo 14 Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas
- Artículo 15 Lengua de los procedimientos
- Artículo 16 Registros
- Artículo 17 Archivo de documentos
- Artículo 18 Colaboración de las personas
- Artículo 19 Comparecencia de las personas
- Artículo 20 Responsabilidad de la tramitación
- Artículo 21 Obligación de resolver

- [Artículo 22 Suspensión del plazo máximo para resolver](#)
- [Artículo 23 Ampliación del plazo máximo para resolver y notificar](#)
- [Artículo 24 Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado](#)
- [Artículo 25 Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio](#)
- [Artículo 26 Emisión de documentos por las Administraciones Públicas](#)
- [Artículo 27 Validez y eficacia de las copias realizadas por las Administraciones Públicas](#)
- [Artículo 28 Documentos aportados por los interesados al procedimiento administrativo](#)

CAPÍTULO II. Términos y plazos

- [Artículo 29 Obligatoriedad de términos y plazos](#)
- [Artículo 30 Cómputo de plazos](#)
- [Artículo 31 Cómputo de plazos en los registros](#)
- [Artículo 32 Ampliación](#)
- [Artículo 33 Tramitación de urgencia](#)

TÍTULO III. De los actos administrativos

CAPÍTULO I. Requisitos de los actos administrativos

- [Artículo 34 Producción y contenido](#)
- [Artículo 35 Motivación](#)
- [Artículo 36 Forma](#)

CAPÍTULO II. Eficacia de los actos

- [Artículo 37 Inderogabilidad singular](#)
- [Artículo 38 Ejecutividad](#)
- [Artículo 39 Efectos](#)
- [Artículo 40 Notificación](#)
- [Artículo 41 Condiciones generales para la práctica de las notificaciones](#)
- [Artículo 42 Práctica de las notificaciones en papel](#)
- [Artículo 43 Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos](#)
- [Artículo 44 Notificación infructuosa](#)
- [Artículo 45 Publicación](#)
- [Artículo 46 Indicación de notificaciones y publicaciones](#)

CAPÍTULO III. Nulidad y anulabilidad

- [Artículo 47 Nulidad de pleno derecho](#)

- [Artículo 48 Anulabilidad](#)
- [Artículo 49 Límites a la extensión de la nulidad o anulabilidad de los actos](#)
- [Artículo 50 Conversión de actos viciados](#)
- [Artículo 51 Conservación de actos y trámites](#)
- [Artículo 52 Convalidación](#)

TÍTULO IV. De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común

CAPÍTULO I. Garantías del procedimiento

- [Artículo 53 Derechos del interesado en el procedimiento administrativo](#)

CAPÍTULO II. Iniciación del procedimiento

- [SECCIÓN 1. Disposiciones generales](#)
 - [Artículo 54 Clases de iniciación](#)
 - [Artículo 55 Información y actuaciones previas](#)
 - [Artículo 56 Medidas provisionales](#)
 - [Artículo 57 Acumulación](#)
- [SECCIÓN 2. Iniciación del procedimiento de oficio por la administración](#)
 - [Artículo 58 Iniciación de oficio](#)
 - [Artículo 59 Inicio del procedimiento a propia iniciativa](#)
 - [Artículo 60 Inicio del procedimiento como consecuencia de orden superior](#)
 - [Artículo 61 Inicio del procedimiento por petición razonada de otros órganos](#)
 - [Artículo 62 Inicio del procedimiento por denuncia](#)
 - [Artículo 63 Especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora](#)
 - [Artículo 64 Acuerdo de iniciación en los procedimientos de naturaleza sancionadora](#)
 - [Artículo 65 Especialidades en el inicio de oficio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial](#)
- [SECCIÓN 3. Inicio del procedimiento a solicitud del interesado](#)
 - [Artículo 66 Solicitudes de iniciación](#)
 - [Artículo 67 Solicitudes de iniciación en los procedimientos de responsabilidad patrimonial](#)
 - [Artículo 68 Subsanción y mejora de la solicitud](#)
 - [Artículo 69 Declaración responsable y comunicación](#)

CAPÍTULO III. Ordenación del procedimiento

- [Artículo 70 Expediente Administrativo](#)
- [Artículo 71 Impulso](#)
- [Artículo 72 Concentración de trámites](#)
- [Artículo 73 Cumplimiento de trámites](#)
- [Artículo 74 Cuestiones incidentales](#)

[CAPÍTULO IV. Instrucción del procedimiento](#)

- [SECCIÓN 1. Disposiciones generales](#)
 - [Artículo 75 Actos de instrucción](#)
 - [Artículo 76 Alegaciones](#)
- [SECCIÓN 2. Prueba](#)
 - [Artículo 77 Medios y período de prueba](#)
 - [Artículo 78 Práctica de prueba](#)
- [SECCIÓN 3. Informes](#)
 - [Artículo 79 Petición](#)
 - [Artículo 80 Emisión de informes](#)
 - [Artículo 81 Solicitud de informes y dictámenes en los procedimientos de responsabilidad patrimonial](#)
- [SECCIÓN 4. Participación de los interesados](#)
 - [Artículo 82 Trámite de audiencia](#)
 - [Artículo 83 Información pública](#)

[CAPÍTULO V. Finalización del procedimiento](#)

- [SECCIÓN 1. Disposiciones generales](#)
 - [Artículo 84 Terminación](#)
 - [Artículo 85 Terminación en los procedimientos sancionadores](#)
 - [Artículo 86 Terminación convencional](#)
- [SECCIÓN 2. Resolución](#)
 - [Artículo 87 Actuaciones complementarias](#)
 - [Artículo 88 Contenido](#)
 - [Artículo 89 Propuesta de resolución en los procedimientos de carácter sancionador](#)
 - [Artículo 90 Especialidades de la resolución en los procedimientos sancionadores](#)
 - [Artículo 91 Especialidades de la resolución en los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial](#)
 - [Artículo 92 Competencia para la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial](#)

- [SECCIÓN 3. Desistimiento y renuncia](#)
 - [Artículo 93 Desistimiento por la Administración](#)
 - [Artículo 94 Desistimiento y renuncia por los interesados](#)
- [SECCIÓN 4. Caducidad](#)
 - [Artículo 95 Requisitos y efectos](#)

[CAPÍTULO VI. De la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común](#)

- [Artículo 96 Tramitación simplificada del procedimiento administrativo común](#)

[CAPÍTULO VII. Ejecución](#)

- [Artículo 97 Título](#)
- [Artículo 98 Ejecutoriedad](#)
- [Artículo 99 Ejecución forzosa](#)
- [Artículo 100 Medios de ejecución forzosa](#)
- [Artículo 101 Apremio sobre el patrimonio](#)
- [Artículo 102 Ejecución subsidiaria](#)
- [Artículo 103 Multa coercitiva](#)
- [Artículo 104 Compulsión sobre las personas](#)
- [Artículo 105 Prohibición de acciones posesorias](#)

[TÍTULO V. De la revisión de los actos en vía administrativa](#)

[CAPÍTULO I. Revisión de oficio](#)

- [Artículo 106 Revisión de disposiciones y actos nulos](#)
- [Artículo 107 Declaración de lesividad de actos anulables](#)
- [Artículo 108 Suspensión](#)
- [Artículo 109 Revocación de actos y rectificación de errores](#)
- [Artículo 110 Límites de la revisión](#)
- [Artículo 111 Competencia para la revisión de oficio de las disposiciones y de actos nulos y anulables en la Administración General del Estado](#)

[CAPÍTULO II. Recursos administrativos](#)

- [SECCIÓN 1. Principios generales](#)
 - [Artículo 112 Objeto y clases](#)
 - [Artículo 113 Recurso extraordinario de revisión](#)
 - [Artículo 114 Fin de la vía administrativa](#)
 - [Artículo 115 Interposición de recurso](#)
 - [Artículo 116 Causas de inadmisión](#)
 - [Artículo 117 Suspensión de la ejecución](#)

- [Artículo 118 Audiencia de los interesados](#)
- [Artículo 119 Resolución](#)
- [Artículo 120 Pluralidad de recursos administrativos](#)
- [SECCIÓN 2. Recurso de alzada](#)
 - [Artículo 121 Objeto](#)
 - [Artículo 122 Plazos](#)
- [SECCIÓN 3. Recurso potestativo de reposición](#)
 - [Artículo 123 Objeto y naturaleza](#)
 - [Artículo 124 Plazos](#)
- [SECCIÓN 4. Recurso extraordinario de revisión](#)
 - [Artículo 125 Objeto y plazos](#)
 - [Artículo 126 Resolución](#)

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

- [Artículo 127 Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley](#)
- [Artículo 128 Potestad reglamentaria](#)
- [Artículo 129 Principios de buena regulación](#)
- [Artículo 130 Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación](#)
- [Artículo 131 Publicidad de las normas](#)
- [Artículo 132 Planificación normativa](#)
- [Artículo 133 Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos](#)

DISPOSICIONES ADICIONALES

- [Disposición adicional primera Especialidades por razón de materia](#)
- [Disposición adicional segunda Adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado](#)
- [Disposición adicional tercera Notificación por medio de anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado»](#)
- [Disposición adicional cuarta Oficinas de asistencia en materia de registros](#)
- [Disposición adicional quinta Actuación administrativa de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos](#)

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

- [Disposición transitoria primera Archivo de documentos](#)

- [Disposición transitoria segunda Registro electrónico y archivo electrónico único](#)
- [Disposición transitoria tercera Régimen transitorio de los procedimientos](#)
- [Disposición transitoria cuarta Régimen transitorio de los archivos, registros y punto de acceso general](#)
- [Disposición transitoria quinta Procedimientos de responsabilidad patrimonial derivados de la declaración de inconstitucionalidad de una norma o su carácter contrario al Derecho de la Unión Europea](#)

[DISPOSICIONES DEROGATORIAS](#)

- [Disposición derogatoria única Derogación normativa](#)

[DISPOSICIONES FINALES](#)

- [Disposición final primera Título competencial](#)
- [Disposición final segunda Modificación de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica](#)
- [Disposición final tercera Modificación de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social](#)
- [Disposición final cuarta Referencias normativas](#)
- [Disposición final quinta Adaptación normativa](#)
- [Disposición final sexta Desarrollo normativo de la Ley](#)
- [Disposición final séptima Entrada en vigor](#)