Material elaborado por el profesor Adame Barrios y ampliado por Enrique Ruiz Prieto

Actualizado a 2019

DERECHO ADMINISTRATIVO II

TEMA 1: EL ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO.

Para Zanobini, el Acto administrativo es Toda MANIFESTACIÓN.

- De CONOCIMIENTO, JUICIO o VOLUNTAD (deseo).
- Realizada por la Administración PÚBLICA (Poderes del Estado).
- En el EJERCICIO de su POTESTAD (administrativa).

Para Parada, además:

- Son FISCALIZABLES por la JCA.
- Y es un acto CUASI-JUDICIAL: para que un ACTO ADMINISTRATIVO sea VÁLIDO debe estar precedido en el seno de un procedimiento administrativo (en caso contrario será NULO de pleno derecho).

ZABONINI	PARADA
Toda Manifestación:	Incluso puede ser mediante la NO manifestación (ACTO PRESUNTO o un simple GESTO).
• De CONOCIMIENTO, JUICIO o VOLUNTAD (deseo).	Ha de contener una DECISIÓN.
• Realizada por la Administración PÚBLICA.	Incluidos los PODERES del ESTADO y ÓRGANOS INSTITUCIONALES.
• En el EJERCICIO de su POTESTAD (administrativa).	NO cuando actúa con personalidad jurídica privada. **¿Existe el acto político o de gobierno?** LJCA de 1998: NO hay ámbito excluido.
• Son FISCALIZABLES por la JCA.	Sólo es acto administrativo. Cuando se crean o modifican situaciones jurídicas.

Es por tanto, una **Resolución de un poder público en el ejercicio de potestades y funciones administrativas mediante el que impone su voluntad sobre los derechos, libertades o intereses de otros sujetos públicos o privados, bajo el control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.**

El Acto Político o de Gobierno: Hay que excluir del concepto de acto administrativo determinadas actividades y resoluciones del Poder Ejecutivo de las que, por razón de sus contenidos, se excluyen de la jurisdicción Administrativa. Son los llamados actos políticos que emanan del Gobierno.

- La LJCA de 1998 ha intentado enterrar el concepto de acto político, aunque no lo elimina del todo al admitir que sobre determinados actos del Gobierno y de los Consejos de Gobierno de las CCAA, por muy políticos que sean, por muy amplia que sea la discrecionalidad gubernamental, **el control jurisdiccional siempre será posible sobre los derechos fundamentales, los elementos reglados del acto y la determinación de las indemnizaciones procedentes**.

CLASES (distintas clasificaciones, según diversos criterios):

1-Según su actividad, pueden ser:

- **Reglados**: la Administración se limita a VERIFICAR la existencia de los HECHOS previstos en la norma (son hechos que deben concretarse en SI o NO).
- **Discrecionales**: la Administración puede ELEGIR entre DIVERSAS posibles SOLUCIONES (las soluciones no son tan claras, hay margen de libertad para seleccionarlas, pero ambas son igualmente justas). Según el TS es capacidad de opción, sin posibilidad de control jurisdiccional.

- Se hace Especial referencia a la discrecionalidad técnica (NUNCA debe ser ARBITRARIO[1]).
- NO confundir con: **concepto jurídico indeterminado** (definición imprecisa que ha de concretarse a la vista de hechos y la necesidad; ej. Incapacidad, interés público). En este caso sólo hay una solución aceptable y siempre hay que darle CONTENIDOS.
- **Control de la discrecionalidad**: es el control de la proporcionalidad, racionalidad o razonabilidad del criterio de actuación discrecional de la Administración. Para ello, los elementos reglados del acto (competencia, procedimiento, fin, etc.) y los hechos determinantes deben estar sujetos a los PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO, los principios de BUENA FE y PROPORCIONALIDAD, así como estar MOTIVADOS adecuadamente (la alarma social ahora constituye también un hecho para motivar un acto administrativo).
- **Polémica doctrinal sobre el control de la discrecionalidad por la JCA**:
    - Parejo y Sánchez Morón contrarios.
    - Fernández Rodríguez y Parada partidarios.

2-Según desde el punto de vista procesal, pueden ser:

- **Agotan la vía administrativa o causan estado:** contra ellos NO cabe recurso administrativo ante el superior jerárquico. La Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) establece las siguientes:
    - Las resoluciones de los recursos de alzada.
    - Las resoluciones dictadas por órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, dictadas en sustitución del recurso de alzada en procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación o arbitraje.
    - Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una ley establezca lo contrario.
    - Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.
    - Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.
    - En la Administración Local causan estado:
        - Los actos del Pleno, Alcaldes o Presidentes y las Comisiones de Gobierno, salvo en los casos excepcionales en que una ley sectorial requiere la aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la CCAA, o cuando actúen por delegación de un ente superior.
        - Los actos de autoridades y órganos inferiores, cuando resuelvan por delegación del Alcalde, del Presidente o de otro órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa.
- **Actos que NO causan Estado o NO agotan la vía administrativa**: son aquellos actos que NO expresan de manera definitiva la voluntad de la organización administrativa en que se producen, porque contra los mismos puede y debe interponerse un recurso ante el superior jerárquico del órgano que los dictó, antes de acudir a la vía judicial (ej. reposición).
    - NO agotan la vía administrativa.
    - El medio normal para conseguir la recurribilidad de un acto que no causa estado es agotar la vía administrativa.
- **Firmes (también denominados Inatacables porque se ha hecho todo lo que se podía hacer)**: son actos que, al margen de que hayan o no causado estado, se consideran manifestaciones

[1] Por ejemplo, ante un tribunal de oposición. Si la prueba es escrita, siempre cabe una subjetividad por parte del profesor que corrige y examina.

indiscutibles de la voluntad de un órgano administrativo porque su recurribilidad resulta vetada por el transcurso de los plazos establecidos para su impugnación sin que la persona legitimada por ello haya interpuesto el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional.

  - Son consentidos por los administrados al NO interponer los recursos que fuesen posible en los plazos establecidos, o bien una vez resueltos los mismos. En este sentido también lo son los que reproducen o confirman los anteriores.
  - Ojo: los actos con vicio de nulidad, pueden ser objeto de una acción de petición de nulidad en todo tiempo.
  - El concepto de firmeza administrativa es equivalente al que se utiliza para las Sentencias judiciales.

- **Reproductorios y confirmatorios**: son aquellos que reiteran, por reproducción o confirmación, otros anteriores firmes y consentidos. Se prohíbe su impugnación para evitar una petición de reabrir el acto ya resuelto (No se admite recurso contencioso-administrativo contra actos consentidos).

3.- Según su resolución:

- **De trámite**: se suceden dentro de un mismo procedimiento para impulsarlo sin resolver el objeto principal. Son de menor importancia.
  - **Cualificados:** Se pueden recurrir.
  - **No Cualificados:** NO se pueden recurrir.
- **Definitivos**: resuelven sobre el objeto principal del procedimiento.

4.- Según su gravamen:

- **Favorables**: GENERAN DERECHOS; autorizaciones, concesiones…
- **De gravamen**: son los que LIMITAN la LIBERTAD del destinatario o sus derechos, o bien imponen una sanción.
  - Los actos desfavorables pueden ser anulados por la Administración, salvo casos excepcionales.
- **Existen los actos mixtos**: que generan derechos para unos administrados a la vez que limitan el de otros (actividad arbitral de la Admón.).

5.- **Expresos** (de forma clara y abierta) o **presuntos por silencio administrativo** (falta de respuesta)[2].

- **Evolución legislativa**: desde un principio en que el silencio administrativo se configuraba como un remedio que tan sólo permitía impugnar, hasta la más reciente regulación en que la NO resolución expresa se convierte en una resolución favorable al interesado, salvo excepciones.

- Art. 21.- **Obligación de resolver** (A pesar de que se regula el silencio, es una obligación de la Administración); y debe ser por escrito.

- **Plazo**: El que determine la norma reguladora del concreto procedimiento, pero nunca más de **6 meses** (se trata de plazo para resolver y notificar), salvo que se establezca por Ley o norma comunitaria un plazo mayor. Si NO se establece el plazo se entiende que es **3 meses**.

- **El plazo comienza a computar**: si es de oficio desde que se acuerda el inicio, si es a solicitud, desde que la misma entra en el registro electrónico de la Administración u organismo competente.

[2] Técnicamente la Administración Pública tiene la OBLIGACIÓN de RESOLVER todos los actos administrativos. Además debe hacerlo por escrito. No obstante, ahora también está legitimado a guardar silencio administrativo para presuponer que NO se concede ese acto o resolución (desestimamiento), por ejemplo en el derecho de petición. El Segundo silencio Administrativo NUNCA es válido. Si es así es que te han dado la razón.

Art. 24.- Silencio en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado: si NO se resuelve en plazo, se consideran estimados.

Excepto: derecho de petición, facultades del dominio o servicio público, actividades que puedan dañar al medio ambiente, petición de responsabilidad patrimonial y procedimientos de impugnación, salvo que sea un recurso contra una desestimación presunta.

- Además de estas excepciones por norma con rango de ley o Norma comunitaria o de derecho internacional se puede establecer el silencio negativo.
- En el supuesto de producirse el silencio positivo por transcurso del plazo, ya sólo cabe resolver en sentido estimatorio, pero sí el silencio es desestimatorio puede resolverse estimando o desestimando.
- La prueba de que se ha producido el silencio es por cualquier medio, NO siendo necesaria la exigencia de "**certificado de acto presunto**", que ha de emitirse de oficio en el plazo máximo de **15 días**.

Artículo 25.- **Falta de resolución en procedimientos iniciados de oficio**:

- Si el procedimiento es sancionador, o con resultado desfavorable, la consecuencia es la caducidad del procedimiento.
- Si el resultado del procedimiento fuese favorable al interesado: desestimación.

LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO (Como, qué. quién, porqué y para qué):

a) **FORMALES**: son elementos formales, la forma de la declaración, el procedimiento y la motivación.

- **Forma de la declaración**: Escrita por medio electrónicos, salvo que por su naturaleza de exija otra más adecuada.
- Ahora los trámites suelen ser ELECTRÓNICOS, siendo obligatorios para profesionales y la administración; mientras que particulares pueden optar por cualquier medio.
- Se admite el medio Verbal (aunque en ese caso también se requiere la constancia escrita) (Art. 36).
- **Procedimiento exigido para su producción**: requisito esencial, que puede incluso ser vicio de nulidad.

MOTIVACIÓN (ARTÍCULO 35):

Forma: Sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho (y congruente).

Motivación preceptiva de: actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos, resuelvan procedimientos de revisión, recurso o reclamaciones, se separen del criterio de actuaciones precedentes o dictamen de órganos consultivos, acuerdos de suspensión de actos y adopción de medidas cautelares, aplicación de urgencia o ampliación de plazos, rechacen pruebas, propuestas de carácter sancionador, acuerden terminan procedimiento por imposibilidad o desistimiento de la Administración y dictados en ejercicio de potestades discrecionales.

Especial referencia a procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva.

b) **CONTENIDO**: hay un contenido natural, y es la propia manifestación que se encierra en el acto, y es posible que existan **contenidos accidentales**:

- **Término**: Momento en que será eficaz (fecha)
- **Modo**: carga que se impone
- **Condición**: suspensiva (eficacia cuando se produzca) o resolutoria (hasta que se produzca).

c) **Titular y competencia**: ha de producirse por el órgano administrativo competente.

- Problema del funcionario de hecho: Ja buena fe obliga a aceptar determinadas actuaciones.

- Imparcialidad: abstención y recusación. No es necesariamente invalidante. (Ver supuestos Arts. 23 y 24 Ley 40/2015.
- Vicios de incompetencia: jerárquica (convalidable), territorial o material (no convalidables)

d) **Causa (¿Por qué?)**[3]: Presupuestos legales y de hecho que han de preexistir al acto. Es el motivo legal. (Art. 34.2 Ley 39/2015; el contenido se ajustará a lo dispuesto... y será determinado y adecuado a los fines de aquellos).

e) **Fin (¿Para qué?)**: objetivo que se persigue ha de ser el deseado por la norma. Su vicio se denomina desviación de poder. Precepto constitucional: Art. 106.1, y recogido tanto en la Ley 39/2015 como acto anulable, como por la LJCA.

NOTIFICACIÓN (artículos 40 a 46 Ley 39/2015):

- **Naturaleza**: requisito de eficacia y deber de la Administración (mientras no se notifique no es eficaz).
- **Ámbito**: todos los actos que afecten a los derechos e intereses de los ciudadanos; tanto actos definitivos como de trámite.
- **Plazo**: Se ha integrado en el plazo total del procedimiento, que ahora es para resolver y notificar. Si bien se dulcifica con el remedio del intento.
- Se mantiene el **plazo de 10 días para notificarlo** (no para resolverlo).
- **Contenido**: art 40.2 (texto íntegro y pie de recurso). El defecto es convalidable por el interesado.

Práctica: Preferentemente por medios electrónicos, y en todo caso si el interesado resulta obligado a ello (los profesionales deben hacerlo siempre por medios electrónicos, es decir, abogados, procuradores, etc.).

Por medios NO electrónicos:

- Cuando la notificación se realice con ocasión de Ja comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento.
- Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante.

En ningún caso se efectuarán por medios electrónicos las siguientes notificaciones:

- Aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico.
- Las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques.
- En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará por el medio señalado al efecto por aquel (salvo que esté obligado a la electrónica).
- Cuando no fuera posible realizar la notificación de acuerdo con lo señalado en la solicitud, se practicará en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

<u>Práctica de notificaciones en papel:</u>

[3] Por ejemplo, sacrificar a ciertos animales en caso de epidemia. La causa sería la propia epidemia y el fin evitar que se contagien otros animales de la misma raza. Si falla la justificación del fin o no existe una causa, el acto administrativo es nulo (por ejemplo, hacer zona azul toda una barriada por recaudar más, no es válido).

- **Adicional**: Todas las notificaciones que se practiquen en papel deberán ser puestas a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante para que pueda acceder al contenido de las mismas de forma voluntaria.

  - Cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona mayor de 14 años que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad.
  - Si nadie se hiciera cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los 3 días siguientes.
  - En caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes de las 15 horas, el segundo intento deberá realizarse después de las 15 horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de 3 horas entre ambos intentos de notificación.
  - Si el segundo intento también resultara infructuoso, se procederá a su publicación en el BOE (siendo suficiente la publicación en este medio para dar por hecho que el interesado está notificado).

-**Validez**: Las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.

-Notificación rechazada: Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin que se acceda a su contenido.

-Notificación infructuosa:

- Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado».
- Asimismo, previamente y con carácter facultativo, las Administraciones podrán publicar un anuncio en el boletín oficial de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado o del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.
- Las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de publicar el correspondiente anuncio en el «Boletín Oficial del Estado».

-Publicación:

- Los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente.
- En todo caso, los actos administrativos serán objeto de publicación, surtiendo ésta los efectos de la notificación, en los siguientes casos:
  - Cuando el acto tenga por destinatario a una **pluralidad** indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos, siendo, en este último caso, adicional a la individualmente realizada.

- Cuando se trate de actos integrantes de un **procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo**. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el medio donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos.

TEMA 2: LOS ACTOS POLÍTICOS O DE GOBIERNO

1- LA PRESUNCIÓN DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

- El acto administrativo se perfecciona cuando **contiene todos sus ELEMENTOS ESENCIALES y ACCIDENTALES**. Con ello gozan de presunción de validez o legalidad, cargando con el deber de impugnarlo quien considere que existe algún vicio del mismo.
  - La presunción de validez o ejecutividad de los actos jurídicos privados se establece así en el Derecho positivo con referencia a los actos de los simples particulares, produciendo los efectos jurídicos pretendidos por sus autores, entre ellos y ante los registros públicos, como en la regulación de las organizaciones, ya sean comunidades de propietarios, sociedades o asociaciones.
  - Pero lo que diferencia los actos administrativos en relación con los privados en el Derecho español es que el acto administrativo está adornado de la ejecutoriedad, acción de oficio o privilegio de decisión ejecutoria.

-Parada sostiene que esta característica NO es EXCLUSIVA de los actos administrativos, sino que alcanza a los actos de particulares (ej. Comunidad de propietarios si un vecino no ha pagado su cuota mensual). En su opinión lo verdaderamente exorbitante es la regla de la ejecutoriedad.

2.- EFICACIA: El acto administrativo **debe ser NOTIFICADO** para ser efectivo (producir efectos jurídicos y generar derechos y obligaciones) "desde que se dicten". Esta característica es la "ejecutividad".

- La jurisprudencia **diferencia eficacia** y **presunción de validez** (legalidad):

- **Validez**: La concurrencia en el acto de todos los elementos que lo integran y tiene lugar desde el momento que se dictan o acuerdan.
- **Eficacia**: La producción temporal de efectos que puede hallarse supeditada a la notificación, publicación o aprobación posterior del acto válido.

- La diferencia entre ambas radica en que la eficacia puede:

a) **quedar demorada por**:

- El Contenido accidental: condición, término, etc. (ej. Si vas a hacer una obra, antes paga una tasa).
- La propia naturaleza del acto.
- Que Requiera notificación, publicación o aprobación superior.
- Suspensión de sus efectos.

b) tener **eficacia retroactiva**: la **regla general es la IRRETROACTIVIDAD**[4], pero es posible en determinados casos:

- Si sustituyen a actos anulados.
- En actos favorables (o ampliativos), si los supuestos de hecho existiesen al momento en que se retrotrae la eficacia, y NO se lesionen Derechos o intereses legítimos (ej. Solicitar

[4] Los Actos de gravamen o limitación de derechos: Se aplica el principio de irretroactividad sin excepción.

el desempleo antes de los 16 días hábiles tras la finalización de contrato laboral, y la administración pública no lo trámite hasta el mes siguiente. El interesado cobrará ese mes por la retroactividad).

- Estamos ante una presunción "*iuris tantum*" de conformidad con el ordenamiento jurídico, por lo que es posible la eventual anulación del acto administrativo y sus efectos.

- Si dos administraciones dictan **actos contradictorios** el principio es el de respetar el acto dictado en ejercicio de su propia competencia. Si una Administración ha de dictar un acto en base al de otra, y considera que es ilegal, puede requerir para que lo anule y si no lo hace debe acudir a la vía contenciosa, quedando suspendido el procedimiento.

3.- SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS: La regla general es la **ejecutividad**, siendo EXCEPCIONAL la suspensión que sólo se da en los siguientes supuestos:

1.- Si se inicia un **procedimiento de revisión de oficio del acto**. En estos casos se puede suspender si la ejecución produce perjuicios de imposible o difícil reparación.

2.- Si se **interpone recurso administrativo**:

a) Se acuerda por el órgano competente para resolver.

b) Previa ponderación de perjuicios a terceros, interesado e interés público[5].

c) Puede ser de oficio o a solicitud.

d) y sólo si: se provocarían perjuicios de imposible o difícil reparación, o se fundamente en causas de nulidad de pleno derecho.

IMPORTANTE:

-Si no se deniega expresamente, en **1 mes** desde la petición se entiende suspendida.

-Si se pueden producir perjuicios: Se puede adoptar medidas cautelares, y fijar **Caución**.

-Si lo solicita el interesado, y el acto se suspendió en vía de recurso administrativo, esta se mantiene hasta la resolución del incidente de suspensión contencioso administrativo.

3.- Si se interpone **recurso contencioso administrativo**.- art. 130.1 de LJCA, el tribunal puede acordarla como medida cautelar "cuando la ejecución pudiera hacer perder la finalidad legítima al recurso". La **suspensión es facultativa en medidas cautelares** y no tiene por qué suspenderla.

- PROBLEMA: en muchas ocasiones los conceptos son indeterminados, siendo el juez quien decide si lo aplica o no.

4.- **Normas que establecen la suspensión automática**:

- Ley 7/85. Art. 67 (visto en administrativo I, suspensión de actos por el Estado).
- Art. 161.2 Constitución.
- Impugnación de actos y normas de CCAA por el Estado.
- En materia tributaria, R.D. 2795/1980, si se presta aval.
- **En materia sancionadora**: Sólo es ejecutiva cuando NO quepa recurso ordinario contra ella, y si el interesado manifiesta su intención de interponer recurso contencioso administrativo, se puede y debe suspender hasta que:

-Pase el plazo para interponerlo y no lo haga.

-Habiéndolo interpuesto, el órgano judicial se pronuncie.

4.- EJECUTORIEDAD: es el privilegio de la Administración Pública en base al cual puede **ejecutar sus propios actos por sí misma**, incluso contra la voluntad de los administrados (**Auto tutela ejecutiva**).

[5] En la ponderación debe afectar al número de personas menor posible. Por ejemplo, si tras unas oposiciones uno de los examinados reclama que tiene una calificación más alta; la administración asignará los puestos y si el perjudicado lleva la razón obtendrá una indemnización. Si la suspensión fuese general, los daños y perjuicios y las indemnizaciones serían más graves.

- Sólo la Administración puede hacerlo. Por ejemplo una comunidad de vecinos carece de esta facultad. Si uno de ellos no paga sus cuotas, deberán de iniciar un proceso al contencioso administrativo.

1.- **Requisitos para proceder a la ejecución forzosa**:

- Que exista previamente el acto de la Administración (NO actos privados).
- Que sea eficaz y ejecutivo (NO sometido a demora o suspendido).
- Previo requerimiento o apercibimiento.
- Plazo razonable.

2. - **Medios**:

- **Ocupación** (**interdicto propio**). No cabe interdicto contra actos administrativos, en todo caso debiera considerarse "vía de hecho".
    - Este elemento jurídico es una herencia del Derecho Romano. Actualmente está ya excluido del ámbito civil, pero todavía las AAPP tienen la facultad para ejercer la fuerza sobre una persona que ha ocupado ilegalmente los dominios públicos.
- **Apremio sobre el patrimonio (ejecución de bienes)**: Cuando la obligación es entregar una cantidad líquida o suma de dinero.
    - El apremio debe ser proporcional y tiene fin de embargar.
- **Ejecución subsidiaria**: actos no personalísimos. Los gastos y daños los debe abonar el destinatario del acto, y si no lo hace se acude a la vía de apremio.
- **Multas coercitivas (coerción directa)**: NO son sanciones, sino medios de obligar, que están sometidos igualmente al principio de legalidad, en cuanto a su forma y cuantía, y son compatibles con las eventuales sanciones.
    - Son multas para motivar que se realicen una serie de conductas (ej. Cobrar x por cada día de retraso en la devolución de libros en una biblioteca pública).
- **Compulsión sobre las personas (coerción directa)**: obligaciones personalísimas de no hacer o soportar. Sólo si la ley lo autoriza, y con respeto a la dignidad y derechos de la persona.
    - Estas medidas actúan sobre las personas, incluso ejerciendo la fuerza sobre ellas (respetando siempre sus derechos y la dignidad).
    - Por ejemplo, tiene lugar cuando se niegan a vacunarse. Por la fuerza si es obligatorio ese fármaco, lo llevan al centro para que se le aplique la vacuna.
- **También existe la coerción directa)**: que coacciona al obligado con la amenaza de la imposición de una sanción administrativa o penal.

3.- **Límites en la utilización de los medios de ejecución**:

- **Proporcionalidad y no intercambiabilidad**: en cuanto a la elección del medio y su propia utilización. Debe elegirse el menos restrictivo para la libertad (elegirse el medio más adecuado).
- Respeto de los **derechos de los terceros**: tercerías de dominio, etc. (se paraliza el procedimiento de ejecución hasta que se resuelva si existe copropiedad de ese dominio).
- **Enjuiciabilidad de los mismos**, tanto en su elección como en su uso, por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

4.1 - COLABORACIÓN JUDICIAL:

- NO se establece un sistema de ejecución judicial.
- **Entrada en domicilios para la ejecución de actos administrativos**: ha habido una evolución sustancial.

- En la actualidad el artículo 9.5 de LJCA lo atribuye a los Jueces de lo Contencioso Administrativo, y en cuanto a su actuación tanto el art. 87.2 de la LOPJ, como la STC 22/84, avalan que el **juez debe valorar la actuación solicitada**, y si bien no debe pronunciarse sobre el concreto acto administrativo, si puede valorar la necesidad de la medida de ejecución.
- En los actos administrativos, el funcionario será el encargado de entrar en el domicilio (cuando son procesos penales son los letrados de la administración).

- El deber de los jueces de cooperar en determinadas situaciones **NO** se manifiesta como un **deber ciego de obediencia a la Admón**. Sino que como en el caso anterior, pueden valorar la actuación administrativa y la necesidad de la medida que se les solicita.

5.- DERECHO COMPARADO:

1) **Sistema anglosajón**: el sistema de ejecución de los actos administrativos con carácter general es vía judicial. Sólo en supuestos específicos se permite la autoejecución.
2) **Sistemas italiano y alemán**: Sistemas de auto tutela; la Administración ejecuta sus actos sin necesidad de colaboración judicial.
3) **Sistema francés (Sistema mixto)**: la Administración intima para el cumplimiento. La autoridad judicial castiga la posible desobediencia con una pena (Código Penal), así como autoriza a la Administración a actuar.

- EVOLUCIÓN EN ESPAÑA: Se han evidenciado dos líneas; una autoritaria, partidaria de la auto tutela, y una liberal, partidaria de la ejecución judicial.

6.- CUESTIONAMIENTO CONSTITUCIONAL: En el Derecho español se atribuye a los actos administrativos el mismo valor de las sentencias judiciales respecto de su ejecución.

- Los actos administrativos tienen mayor valor que las sentencias civiles y penales de primera instancia, cuya ejecución puede paralizarse automáticamente mediante los recursos de apelación y casación, mientras que los recursos administrativos y contencioso-administrativos no suspenden en principio la ejecución del acto.
- Así, tienen más valor ejecutorio que esas sentencias y menos que las sentencias firmes; están a mitad de camino. Pero esta cualidad de los actos administrativos contradice en principio la definición constitucional de la función judicial (juzgar y hacer ejecutar lo juzgado) y su reserva en exclusiva a los jueces y Tribunales (art. 117.3 CE).
- Pese a ello, no se puede negar las potestades ejecutorias de la Administración, pues la ejecución de los actos administrativos por la propia administración constituye una realidad incuestionable al margen de lo que la CE pueda decir.

El Tribunal Constitucional (STC 22/84) lo justifica en el **principio de eficacia** (art. 103 Constitución) que ha de cumplir la Administración (a pesar que la nueva Ley 39/2015 se proteja más a los particulares).

TEMA 3: INVALIDEZ, ANULACIÓN Y REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

I.- TIPOS DE VICIOS: La **invalidez** es una situación del acto administrativo caracterizada porque faltan o están viciados algunos de sus elementos. Existen los siguientes **tipos de vicios**:

A) **ANULABILIDAD** (NULIDAD RELATIVA): "Son anulables los actos de la administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder" (48 LAPCAP). Estos actos pueden ser **subsanados**.

- Es una situación transitoria que puede ser subsanada antes que prescriba.
- Es confirmable y prescribe.
- El defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.
- Tiene carácter rogado.

B) **NULIDAD ABSOLUTA O DE PLENO DERECHO**: produce efecto general ***erga omnes***, por lo que resulta oponible frente a terceros, y su alegación tiene carácter definitivo e insanable.

- Imprescriptibilidad de la acción. "En cualquier momento". Los plazos de los recursos se mantienen, por lo que se produce firmeza.
- Obligación de declararla. NO cabe discrecionalidad y NO es confirmable.
- Facilita la suspensión del acto en caso de recurso.
- Carácter automático de la nulidad: Son nulos, frente a "son anulables".
- NO son convalidables dichos vicios (son **subsanables** los anulables, no los nulos).
- NO alegables por los causantes.
- Los supuestos de nulidad están tasados en el art. 47 LPACAP (en caso de existir se está obligado por leu declararlas como nulas):

1. **Lesión de derechos y libertades susceptibles de amparo** (lesión de derechos fundamentales, 14-29 CE). Se ha superado la anterior redacción, "contenido esencial" que extraída de la jurisprudencia del T.C. resultaba confusa (ej.: NO se puede conducir a mayor libertad pese a existir el derecho a la libertad. Cada derecho fundamental tiene unos límites).
    - Resulta contradictorio con su imprescriptibilidad el plazo de 10 días para interponer el recurso contencioso-administrativo de amparo.
2. **Incompetencia manifiesta por razón de materia** (invade otros poderes del Estado, como el judicial o el legislativo) **o territorio** (cuando la competencia corresponde a otro órgano administrativo). **Queda excluida la incompetencia jerárquica** que en todo caso sería convalidable por el superior jerárquico. La doctrina del T.S. exige que sea una incompetencia "que salte a la vista", también admite la jerárquica cuando es incontestable.

3. **Contenido imposible**: nos encontramos ante un razonamiento lógico por falta de sustrato personal (nombramiento de funcionario a una persona fallecida), material (técnicamente imposible) y jurídico (como puede ser el caso de la revocación de una acto administrativo ya anulado).
4. **Constitutivos de infracción penal o como consecuencia de esta**. Se ha de entender comprendidos tanto delitos como las antiguas faltas (delitos leves). El principal problema es el de la **prejudicialidad penal**; pues el Art. 4 LJCA NO lo permite, ha de esperarse a que el juez penal lo determine. Parada discrepa, y considera que el juez contencioso administrativo sí puede determinar la existencia del delito, aunque no impute culpables.
5. **Falta total y absoluta del procedimiento**, o de las **reglas esenciales** de formación de la voluntad de órganos colegiados (composición, quorum, convocatoria…).
    - Frente al principio del procedimiento administrativo de no formalismo, se establece como cautela. En los supuestos sancionadores, la NO audiencia supone este vicio.
6. **Actos expresos o presuntos**: cuando se adquieran facultades o derechos careciendo de los **requisitos esenciales**[6].
    - NO es suficiente el vicio en el acto administrativo, si NO el requisito subjetivo de falta de cualidades subjetivas esenciales.
7. **Cualquier otro que se establezca en norma de rango legal**. Cláusula abierta, y que obliga al estudio de las normas especiales y las leyes autonómicas. Ej. Art. 60 LGP, aunque la jurisprudencia rechaza el enriquecimiento injusto.
8. **Motivos de nulidad de las disposiciones administrativas**: además de los previstos, se unen las infracciones a la Constitución y las leyes, invaden materia reservada a la Ley, o establezcan retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

C) **IRREGULARIDAD NO INVALIDANTE**: NO todo acto tiene repercusión jurídica. Los defectos de forma, salvo que sean indispensables o den lugar a la indefensión, no hacen anulable el acto.
- Tampoco la realización de actuaciones fuera del plazo establecido, salvo que así estuviese establecido imperativamente (ej. Acto favorable presunto ya producido. Como el silencio administrativo).

D) **INEXISTENCIA** (Como distinto a la nulidad): Además de la nulidad de pleno derecho y la anulabilidad, la invalidez se completa con la figura del **acto inexistente.**

[6] Por ejemplo, en los exámenes a oposiciones aprueba una persona hace 30 años obtiene una plaza de funcionario, pero NO entregó la solicitud previa para presentarse al examen. Este acto NO es nulo, pese a existir irregularidad, porque NO es un elemento esencial. En cambio, si es el mismo proceso pero se exige que sea licenciado en derecho y no lo es. Este acto si será nulo.

- Existe una discusión doctrinal sobre su existencia en nuestro ordenamiento. En Francia se identifica con la vía de hecho (actuación administrativa sin acto previo). En nuestra jurisprudencia a veces se admite pero como un invalidez de las anteriores (En España No existe esta regulación, se aplica en algunos supuestos por analogía).
- Sumamente parecido al de nulidad y prácticamente se aplica para abarcar más supuestos de nulidad que NO estén tasados.

II.- CONVALIDACIÓN, INCOMUNICACIÓN Y CONVERSIÓN: Se permite la convalidación de los actos anulables (no de los nulos)[7]. Los efectos serán desde que se produzcan, salvo que sea posible la retroactividad.

- NO es convalidable la falta de emisión de informes preceptivos.
- La nulidad o anulabilidad de un acto, o parte de él, NO implica la de los sucesivos, si son independientes de este.
- Los actos nulos o anulables que contengan los elementos constitutivos de otro producirán sus efectos.

III.- REACCIÓN CONTRA LOS ACTOS VICIADOS

3.1) Recursos administrativos o contenciosos administrativos (ver temas posteriores).

3.2) Revisión de Oficio:

A) **ANULACIÓN**:

- AMBITO: actos anulables, que sean favorables para el interesado.
- Previa declaración de lesividad: ha de existir lesión para el interés público (ej. Contra la Seguridad Estatal), entendiendo por lesión no sólo las de N. eco. sino de otro car. La declaración debe hacerla el órgano competente en cada Administración. En administración local por el Pleno, u órgano colegiado superior.
- Audiencia previa a los interesados.
- Plazo: 4 años desde que se dictó[8].
- Impugnación ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa: la Administración no puede decidirlo por sí misma, sino que se convierte en demandante contra su propio acto.
- **Caducidad del procedimiento a los 6 meses.**

B) **DECLARACIÓN DE NULIDAD**:

- En cualquier momento (no hay límite temporal)

[7] Por ejemplo, un alcalde nombra a una persona funcionario de carrera. Este acto NO es válido porque para ser funcionario debe ser por oposición. Sin embargo, se puede subsanar transformando a esa persona en personal laboral (siempre y cuando las condiciones NO excedan las competencias del personal laboral de las Administraciones Públicas).

[8] Transcurrido esos 4 años se transforma en caducidad. No obstante, si NO se ha cumplido este plazo, la administración puede realizar otro proceso administrativo (éste nunca puede superar los 6 meses, si cumple más se debe finalizar ese proceso y reiniciar otro, siempre y cuando No se haya caducado). En cambio, si llega al contencioso ya NO se puede volver a iniciar el proceso porque son sentencias firmes.

- De oficio o a solicitud del interesado (la decisión de revisar es de la Administración, Pero puede iniciarse a instancia de parte). La Administración puede inadmitir a trámite motivadamente.
- Dictamen favorable del Consejo de Estado (u órgano consultivo de la CCAA).
- AMBITO: Sólo en los supuestos tasados de nulidad.
- 6 meses (error en manual) desde la solicitud: desestimación presunta. Si es de oficio: caducidad.
- Resolución: debe pronunciarse sobre posibles indemnizaciones.
- Si es de una disposición de carácter general, los actos firmes dictados en ejecución de ella se mantienen.

C) **REVOCACIÓN (109-110 LPACAP)**: se trata de una operación para anular SANCIONES, siempre y cuando haya lesividad de derechos (equivale al indulto[9]). Al profesor Parada no le gusta la revocación.

- AMBITO: Actos desfavorables o de gravamen.
- Descansa sobre el principio de que la acción de la Administraciones debe presentar siempre el máximo de coherencia con los intereses públicos.
- Limitación: NO puede suponer la revocación la dispensa o exención NO permitida en las leyes, sea contrario al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.
- Fundamento: motivos de oportunidad o conveniencia administrativa. NO es necesaria la existencia de vicio.
- ¿Actos favorables?: sólo en supuestos permitidos por las normas especiales. Ej. Rescate de un servicio público. Existirá indemnización o no según los supuestos.
- **Límites generales a la revisión de oficio[10]**: NO podrán ser ejercidas cuando por prescripción de acciones, tiempo transcurrido u otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

E) RECTIFICACIÓN DE ERRORES:

- AMBITO: Errores **materiales**, de **hecho** (se excluye por tanto los errores de Derecho, que serían los basados en la norma que se aplica, y no en los supuestos sobre los que se aplica) o **aritméticos**. Parada lo restringe a errores "materiales o aritméticos" (ver art. 109.2 Ley 39/2015).
- La jurisprudencia del T.S. exige que sean errores "**ostensibles, manifiestos e indiscutibles**".
- En cualquier momento, y puede ser de oficio o a instancia de los interesados.
- Las correcciones de errores en Boletines Oficiales, también deben limitarse, no siendo posible alterar el contenido de lo publicado.

[9] No se puede perdonar y luego perseguir. Si se consigue la revocación ya no se puede revocar ésta.

[10] Que un acto sea inválido, de pleno derecho o anulable, no quiere decir que deba ser necesariamente invalidado, pues es posible que la adecuación del acto al Ordenamiento Jurídico engendre una situación más injusta que la originada por la ilegalidad que se trata de remediar.

TEMA 4: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

- **Art. 105.c. Constitución**: la ley regulara el procedimiento de producción de los actos administrativos.
  - El Proceso judicial es diferente al procedimiento administrativo, ya que éste último requiere:
    - Menor **rigor**.
    - Menor **formalismo**.
    - Mayor **agilidad** y **eficacia**.
  - Por tanto, el **procedimiento administrativo** es aquella actividad administrativa con eficacia extrema, que se dirige al examen, preparación y emisión de un acto administrativo o a la conclusión de un convenio jurídico público, incluyendo la emisión del acto administrativo o la conclusión de un convenio.
- Ley 19/10/1889: primera regulación: Ley de bases, que se desarrollaba por los Ministerios.
- Ley 17/10/1958: lugar central de D. administrativo. Unifica el procedimiento.
- Art. 149.1.18 Constitución. : Procedimiento administrativo común
- Ley 30/92, de 26/11 de RJAPPAC
- Ley 4/99 que modifica la Ley 30/92
- **Ley 39/2015**, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, que establece los Mínimos Básicos del procedimiento administrativo[11] (y debe aplicarse también la **Ley 40/2015 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público)**[12]**.**

- CLASES DE PROCEDIMIENTOS*:* pueden clasificarse según Giannini en:

1.- Procedimientos **generales** (NO existen en realidad, sino que se señala un procedimiento NO formalizado y flexible) y procedimientos **especiales**.

2.- Procedimientos **triangulares** (la Administración actúa como árbitro y las partes enfrentadas son 2 particulares) y **Lineales** (la Administración es juez y parte del procedimiento inquisitivo).

3.-Procedimientos **declarativos** (la Admon. solo constata un Derecho preexistente; se limita a constatar un derecho atribuyendo cualificaciones jurídicas a cosas, personas o relaciones) o **Constitutivos** (generan un Derecho o una obligación: pueden ser a su vez expropiatorios, concesionales o autorizatorios).

4.- **Organizativos** (se limitan a la propia Administración y su funcionamiento), **sancionadores** (castigan una conducta NO deseada) o **ejecutivos** (sirven para ejecutar un acto administrativo previo).

5.- **Simples** (solo hay un interés público en juego) o **compuestos o complejos** (más de un interés público, por ejemplo un plan urbanístico).

- LOS CATÁLOGOS DE DERECHOS DE LOS CIUDADANOS FRENTE A LAS AAPP (13-15 LPACAP): La Ley recoge una serie de derechos de las personas en sus relaciones con las AAPP:

- Comunicarse con las AAPP a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración / ser asistidos en el uso de medios electrónicos / A utilizar lenguas oficiales en CCAA / acceso a la información pública, archivos y registros / a ser tratados con respeto / exigir las responsabilidades de las AAPP y autoridades / poder obtener firma electrónica…

[11] Las diferentes AAPP pueden mejorar esta normativa a través de sus reglamentos y ordenanzas, pero NUNCA pueden empeorar las condiciones que aquí se establecen, sólo mejorarlas.

[12] Estas dos leyes han derogado los reglamentos generales de las sanciones públicas. Ahora cada AAPP debe regularlo en un reglamento propio, o en su defecto tendrá tan sólo 3 meses para tramitar la sanción (si lo establece en sus reglamentos, puedo extenderlo a 6 meses).

- ELEMENTOS SUBJETIVOS:

1.- LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS: tienen el deber de abstención y deben ser consecuentes con el derecho de recusación (ver causas y procedimiento en artículos 23 y 24 Ley 40/2015 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público).

- Art. 23. – Se **obliga a abstenerse si se dan los supuestos previstos en el apartado 2**: interés personal en el asunto, parentesco con interesados, amistad íntima o enemistad manifiesta, haber intervenido antes como perito o testigo, tener o haber tenido con los interesados relación de servicios[13].
- Art. 24.- Si NO se produce la abstención, **los interesados podrán promover la recusación**, por escrito. Este incidente lo resuelve el superior jerárquico (tras oír al afectado al día siguiente) en el plazo de 3 días. Contra la resolución de este incidente NO cabe recurso.
- Art. 23.4.- La intervención de personas en las concurra causa de abstención, NO necesariamente tiene como consecuencia la invalidez del acto administrativo.
- Art. 23.5.- La intervención del funcionario en quien concurra causa de abstención conllevará responsabilidad.

2.- INTERESADOS:

A) La **legitimación**: Concepto de interesado (Art. 4):

- 1) Quienes lo promuevan como titulares de **Derechos o intereses legítimos[14]**: individuales o colectivos.
- 2) Quienes sean titulares de Derechos que puedan resultar afectados, **aunque NO lo hayan iniciado**.
- 3) Titulares de intereses legítimos que puedan ser afectados y **se personen**.

- La eficacia del art. 24.1 de la Constitución al hablar de "Derecho (facultad de poder exigir una prestación) o intereses legítimos (cualquier beneficio jurídico o material)" ha ampliado el concepto de legitimación. Queda excluido el mero interés (cumplimiento de la legalidad, que sólo se considera interesado en los supuestos de acciones públicas).

B) Art. 3**.- Capacidad**: se amplía a los menores, pues ellos tienen competencia sobre determinadas materias como la educación.

C) Art. 5.- **Representación**.- NO es exigible. Cualquiera puede ser representante[15]. Se presume, salvo para lo establecido en el art. 5.3 (formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, entablar recursos, desistir, renunciar derechos).

D) **Asistencia:** Es un derecho (53), aunque **NO es necesaria la asistencia de abogado**. En determinados supuestos es exigible la de concretos profesionales o peritos (ej. Licencia de obra, proyecto de arquitecto).

---

[13] En caso contrario, puede sancionarse al funcionario por no abstanerse; pero esto no quiere decir que su acto sea nulo. Sólo será nulo si se dan condiciones de nulidad vistas en el tema 3.

[14] Hay que diferenciar a la persona que tiene derecho y a la persona que tiene derecho legítimo. Esta diferencia puede traer consigo casos donde la opinión popular NO entiende la situación. Por ejemplo, si hay un evento taurino y deben establecerse los horarios, sólo se llamarán a las personas y organismos que tengan derecho de legitimación para organizarlas, pero NO a los anti-taurinos (la acción popular NO es legítima en este caso, pues **puede violar derechos de intimidad**). Otro supuesto, es construir una gasolinera junto a una barriada de vecino. Los legítimos son los vecinos de ese barrio, pese a que los vecinos de otros barrios también se consideren legítimos.

[15] Para todos los actos administrativos, puede la persona realizar todos estos trámites sin necesidad de abogado o procurador (excepto cuando recurre al contencioso administrativo, porque esto ya es un procedimiento judicial). Como son actos que No requieren una determinada titulación, el representante también puede carecer de la misma.

- PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

a) **Principios contradictorio** (todos tienen derecho a ser oídos)**:** atribuye el protagonismo y la mayor iniciativa en el proceso o en el procedimiento a las partes, de manera que es a instancia de las partes cómo se va pasando de una a otra fase y practicando las diversas diligencias.

- Derecho a iniciar el proceso.
- formular alegaciones.
- El derecho a tomar vista y audiencia del expediente.
- Proponer actos de instrucción, proponer pruebas…

b) Principio inquisitivo (es inquisitivo porque hay que ir hasta el final del proceso, aunque el particular no se oponga): es aquel principio por el que se conduce el procedimiento administrativo otorgando libertad al instructor para dirigir las actuaciones para conseguir mayor celeridad y economía en el procedimiento:

- Evitando la acumulación de procedimientos análogos.
- Repudiar las pretensiones de suspensión del procedimiento.
- Dar por precluidos los trámites establecidos a favor de los interesados cuando estos no los evacuan en plazo.

c) **Principio de publicidad**: Sólo los interesados en cualquier momento pueden conocer el estado de tramitación y obtener copias.

- No obstante, los ciudadanos en general tienen derecho a conocer el contenido de los procedimientos y cualquier documento que obre en poder de la Administración, conforme al **principio de transparencia**[16].
- **Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; Derecho de acceder a la información pública, cualquiera que sea el formato y el soporte, conforme a lo establecido en el artículo 105. b de la Constitución. Se crean Unidades de información y posibilidad de recurso al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.**
- **Problema:** todos debemos de estar sujetos, No sólo los que voluntariamente se sometan[17].
- No obstante continuará estando limitado el derecho por razones señaladas, pero motivada y justificadamente. Así como por lo previsto en la Ley Orgánica 15/99 de Protección de Datos de Carácter Personal. Por tanto, el derecho **puede ser denegado** (*aun siendo procedimientos finalizados*) si incurre en estas causas:
  - Cuando la información pueda afectar a la intimidad de las personas.
  - Cuando prevalezcan razones de interés público.
  - Por intereses de terceros más dignos de protección.
  - Cuando así lo disponga una ley, debiendo en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada.
- Parada crítica que se sigue siendo restrictivo, y ahora muy formalista en el ejercicio del derecho.

c) **Gratuidad**: no se recoge expresamente en la LPACAP, pero se desprende al ser excepcional el requerir el pago: las pruebas solicitadas han de ser sufragadas por los interesados, y la

[16] Es una moda política. Antes primaba el derecho a la protección de datos, ahora la publicidad y transparencia por los casos de corrupción existentes.

[17] Por ejemplo, si alguien denuncia por malos tratos que su vecino maltrata a su cónyuge, esa persona puede llamar a las AAPP para que le diga quien ha tramitado la denuncia. El funcionario debe dárselo según esta normativa.

posibilidad de establecer tasas en procedimientos favorables o ampliativos de derechos (según CE, para exigir el pago debe estar recogido en una ley).

- FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMVO (ojo: La Ley recoge fases que podrán darse o no según el tipo de procedimiento. Aquí estudiamos el procedimiento común, cada organismo puede alterar algunos criterios)[18]:

A) INICIACIÓN:

- **De oficio (58)**: Acuerdo de la Administración, bien por propia iniciativa, como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia. La presentación de la denuncia no confiere por si misma condición de interesado.
  - Cabe la realización de actuaciones previas, para conocer las circunstancias y la conveniencia o no de iniciar.
- **A solicitud de los interesados**:
  A) Contenido: datos personales, identificación del medio electrónico o físico para notificación, hechos, lugar y fecha, petición y órgano destinatario con código de identificación (art. 66.1)
  B) Forma: la Administración deberán establecer modelos normalizados y pueden establecerse modelos específicos obligatorios.
  C) Lugar de presentación. En cualquier registro de las Administraciones Públicas territoriales o en las oficinas de correos, u oficinas consulares. Ojo: La Ley habla de **registros electrónicos** (cada vez se está realizando todo por métodos telemáticos), pues las oficinas ahora son de ayuda o auxilio.
  D) Correo electrónico: cuando se creen los registros telemáticos.
  E) Subsanación y mejora: requerimiento y 10 días de plazo). Ojo el archivo es previa resolución.
- La Ley regula expresamente las modalidades de declaración responsable y comunicación previa (VER TEMA 6).

B) INSTRUCCIÓN: conjunto de actos para DETERMINAR, CONOCER y COMPROBAR DATOS en virtud de los cuales ha de resolverse correctamente.

- Se pueden adoptar medidas provisionales, antes del inicio; necesarias y proporcionadas en caso de URGENCIA y para PROTEGER LOS INTERESES, que deberán ser ratificadas en el acuerdo de inicio. También se pueden adoptar por el instructor en el curso del procedimiento.
- **Actos de Instrucción[19]**:
  - De oficio, sin perjuicio de la proposición de los interesados.
  - Alegaciones (art. 76): Comunicación de hechos y razonamientos jurídicos que hacen los interesados. Pueden hacerlo en cualquier momento anterior al trámite de audiencia.
  - Información Pública (art. 83): Invitación a través de BOE para que cualquier persona (no es necesario ser interesado) pueda examinar y aportar. Hay procedimientos en los que tiene el carácter de imperativo.
  - Informes (79 y 80): manifestaciones de conocimiento o juicio, jurídicos o técnicos.
    - **Clases**: Salvo disposición contraria serán **facultativos** y **no vinculantes**, pero pueden ser:
      - **Vinculantes** (El órgano decisor debe resolver ajustándose a lo dispuesto en el informe) o **NO vinculantes** (El órgano decisor debe valorar lo dispuesto en el informe, pero sin quedar obligado por el mismo).

[18] La Nueva Ley incita a la denuncia y al arrepentimiento (denunciar a las personas que han coparticipado en el delito o infracción para exculpar pena). Es influencia de la Unión Europea.
[19] Se rige por el principio económico y de agilidad.

- **Preceptivos** (Aquellos ordenados por las disposiciones legales) o **NO preceptivos o facultativos** (Aquellos que se estimen necesarios para resolver).
- Si no se emiten en su plazo se podrá proseguir, salvo que sea preceptivo en que se puede suspender. Si es otra Administración para dar su punto de vista se podrá continuar.

- Prueba: su fin es Acreditar los hechos (Art. 77 y 78). Serán necesarias si la Administración no tiene por ciertas las manifestaciones de los ciudadanos (El **objeto** de prueba son los hechos controvertidos, los coincidentes no necesitan ser probados). ¿Carga de la prueba? En los procedimientos sancionadores la Administración tiene la carga de probar[20].

- Cualquier tipo de prueba, incluso la testifical, aunque a los ciudadanos tienen el deber de colaborar, sólo se les puede exigir la comparecencia en los casos previstos en norma con rango de ley[21].

- Criterio de apreciación de la apreciación conjunta de la prueba. No tasada.

-Trámite, Audiencia y vista: El **trámite de audiencia** es el medio por el que el instructor del procedimiento pone en conocimiento de los interesados el expediente para que estos puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen oportunas.

- Antes de redactar la propuesta de resolución. (Art. 82). Pero antes de someterlo a informe del órgano de asesoramiento jurídico, o del Consejo de estado si procede.
- Este trámite es considerado **esencialísimo** (si no es nulo radicalmente), sólo cabe obviarlo en el supuesto del art. 82.4.; sí solo figuran hechos, alegaciones y pruebas aducidas por el interesado.

- Plazo de 10 a 15 días.

- Plazos (arts. 29 a 33 LPACAP): vinculan a todos, importante las reglas de cómputos: **días hábiles**, **regla del último día inhábil**, **comienzo a partir del siguiente**, **regla en meses o años**: de fecha a fecha, si no hay el último día del mes.

- Se introducen los plazos por horas (son hábiles todas las horas del día hábil), dado que los registros electrónicos lo permiten.
- El sábado ahora es inhábil.
- Se pueden ampliar (antes de vencido el plazo, y no más de la mitad), también reducir.
- Se regula también la presentación electrónica. El cómputo del plazo para la Administración es desde la entrada en su registro electrónico (esto deberá comunicarse al interesado).

C) TERMINACIÓN (art. 84 recoge todas las formas):

A) **Resolución expresa o presunta** (es la más habitual)**:** es el acto administrativo mediante el cual la Administración manifiesta su voluntad decidiendo sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.

- Debe decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y las derivadas de los mismos.
- Puede ordenar la realización de actuaciones complementarias.
- Ha de ser congruente y estar motivada mediante informes y dictamines.
- NO ***reformatio in peius*** (agravar la situación del interesado), si es a solicitud del interesado.

[20] Es decir, al contrario que en el proceso civil.

[21] No es como en el proceso penal que el testigo está obligado a declarar.

- **Contenido**. La motivación sólo es exigida en los supuestos del art. 35 LPACAP (en caso de ser exigida, puede ser una motivación breve, por ejemplo "el certificado de enfermedad no procede"). Ha de contener los recursos que proceden, ante quien y el plazo.
- Se dictará electrónicamente.

Causas de terminación anormal del procedimiento:

B) **Desistimiento (93 y 94 LPACAP)**: El interesado se aparta del procedimiento, pero no renuncia al derecho ejercitado a través de él. Si existen otros interesados, o interés público se continúa sin que le afecte al que desiste.

- Permite iniciar otro proceso.

C) **Renuncia de Derecho (94 LPACAP)**: implica además la declaración de abandono del derecho, pretensión o interés en el procedimiento que se había ejercitado, por razón de la cual el procedimiento deja de tener sentido (va más allá que el desistimiento, puesto que se impide iniciar de nuevo).

- Impide iniciar otro proceso[22].

D) **Caducidad (95 LPACAP):** es una causa de terminación del procedimiento por falta de actividad en este. Por tanto, tiene lugar si se paraliza por causa imputable al interesado, previo requerimiento y con plazo de tres meses. Se exige notificación de este archivo.

- Sólo procede si el trámite no realizado es "indispensable".
- También se produce la caducidad en los procedimientos iniciados de oficio, si se producen los plazos sin que se haya dictado resolución (en defecto 3 meses, aunque cada AAPP puede fijar máximo en 6 meses).

E) Imposibilidad material de continuación (ej. Por muerte de esa persona).

F) **Terminación Convencional (86 LPACAP)**: acuerdos, pactos o contratos, o convenios.

- No si son contra el ordenamiento jurídico.
- No sobre materias no susceptibles de transacción.
- Requiere norma de desarrollo que lo prevea.

G) **Allanamiento**: aceptar las pretensiones.

TEMA 5 y 6: LAS FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA:

LA ACTIVIDAD DE POLICÍA O LIMITACIÓN y ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FOMENTO

1- CLASES DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: La ordenación de las normas administrativas y su estudio se ha venido configurando sobre la idea del **fin público** último a que tales normas atendían o sobre la clase de materia que regulaban. De aquí que la clasificación más común de la parte especial atendiera a los diversos sectores de la actuación o intervención administrativa (*orden público, asuntos exteriores, comercio, agricultura, industria, sanidad, educación, etc.).*

- **La Admón. ha de cumplir unos fines**: ¿Cómo? Pues de diferentes formas; cada una de ellas tiene un régimen jurídico distinto. Su elección obedece a diversas razones, prácticas, políticas, oportunidad...

[22] Por ejemplo, esta lucha entre desistimiento y renuncia a ese derecho se puede apreciar en supuestos relacionados con el seguro. Por ejemplo, un coche de 50 años ha sido destrozado y la compañía de seguros quiere pagar X cantidad. El conductor una vez iniciado el proceso, le comunica a su amigo el abogado lo que le ha ocurrido y él le explica que está cobrando de menos por no tener en cuenta la antigüedad del vehículo y otros criterios. El interesado puede realizar un desistimiento y así iniciar otra vez el procedimiento para intentar cobrar más por indemnización.

- ¿Cuáles son los medios? Desde un punto de vista clásico, el Estado debía PROTEGER, SANCIONAR y VIGILAR; y desde un punto de vista más moderno, se ha ampliado a PROMOCIONAR y SER PRESTAMISTA DE SERVICIOS[23].

A) **Limitación o policía**: Restringe la libertad, los derechos o la actividad de los particulares.

B) **Fomento**: Estimula mediante premios o apoyos el ejercicio de la actividad.

C) **Prestacional**: La Administración suministra prestaciones a los particulares.

D) **Arbitral**: la Administración decide o arbitra entre pretensiones contrarias de los particulares, actuando como verdadero árbitro mediador (naturaleza cuasi-judicial).

E) **Sancionadora**: (hay quien considera que se encuentra en la A): Es distinta de la actividad de limitación o de policía, puesto que NO se limitan derechos de los particulares, pues toda actividad sancionatoria presupone una infracción o conducta antijurídica del destinatario de la sanción, lo que impide decir que se está limitando su derecho.

- **El principio de legalidad (103 CE)**: ¿Toda actuación debe estar autorizada por ley?
  - Limitación de derechos: Sí (vinculación positiva).
  - Ampliatoria de derechos: No (vinculación negativa, aunque la actual tendencia es partidaria de exigirla)[24].

- Otros principios:

- Igualdad (14 CE): Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo o religión, opinión o cualquier otra condición.
- Proporcionalidad: supone que los medios empleados se correspondan con los resultados, sin que estos sobrepasen las necesidades públicas.
- Favor libertatis.
- Buena fe: este principio rige las relaciones entre la Administración y los administrados. Como la buena fe remite a la creencia del sujeto sobre la licitud jurídica de su propia actuación, se aminoran las consecuencias negativas de los actos contrarios a Derecho, y se agravan para el que obra de mala fe (quiebra cuando se actúa contra propios actos, abuso de nulidad, de las prerrogativas, se ejercitan derechos con retraso)[25].
- Confianza legítima (vinculado a la buena fe y la seguridad jurídica; no cabe cambiar criterios si se han generado expectativas).
- El interés público (La Ley 40/2015, aún los amplia más): sirve de justificación a toda actividad administrativa. Es un interés común que, aunque no beneficie a la totalidad de la comunidad, sí favorece a una parte importante de sus miembros.

2.- ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LIMITACIÓN: Es aquella que restringe la libertad de actuación de los ciudadanos, sin sustituir su actividad.

---

[23] Por ejemplo, para proteger el medio ambiente, un Estado tradicional establecería sanciones, inspecciones, vigilancias a todos aquellos ciudadanos que incumplan con la normativa. Pero los nuevos modelos también ofrecen promocionar los servicios públicos (bus, metro); motivar la conducción en bicicleta por carril de este vehículo, por servicios gratuitos para disfrutar de bicicletas por horas, o dando subvenciones para adquirirlas.

[24] Tradicionalmente, funcionaba perfectamente el esquema de vinculación positiva y negativa; pero ahora no es exactamente así porque por ejemplo se exige a los Ayuntamientos que para ampliar el repertorio de servicios que ofrece, primero debe liquidar la deuda de su propio ayuntamiento.

[25] Un caso de ejemplo de la buena fe: la AAPP otorga subvenciones a particulares para ofrecer energías renovables y les vende que serán rentables si mantienen esa inversión durante 10 años y para ello, él le otorgará subvenciones. Si antes de los 10 años se quitan esas subvenciones, se puede solicitar daños y perjuicios por haber efectuado una inversión que no iban a costear.

- Existe una evolución del concepto de "policía administrativa" (conservación del orden público. Contenido único de la actuación administrativa en el **Estado liberal**)[26]. Hoy dicho concepto se ha ampliado a todas las formas de limitación gracias a que estamos en un **Estado social.**

- **Requisito para su ejercicio**: norma previa que habilite la actuación administrativa, bien para restablecer el orden infringido (actuación privada contraria a la norma) o porque se establecen limitaciones legales directas (prohibiciones de actuaciones).

- **Existen diversos grados en la limitación**: De menos grave a más grave son:
  - Deberes o cargas de comunicar determinados comportamientos o actividades (notificación).
  - Sometimiento a previa autorización.
  - Prohibición de hacer o imposición de conducta positiva concreta.
  - Privación de derechos a favor del interés público.

- **Técnicas de actividad de limitación[27]**: La Ley de Bases del Régimen Local de 1985 enumera las técnicas de limitación de la actividad de los ciudadanos:
  - Ordenanzas y Bandos.
  - Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo.
  - Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable.
  - Sometimiento a control posterior al inicio de la actividad.
  - Órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.

a) **Reglamentación**: Disposiciones de carácter general (Norma jurídica).
   - Requisito: previa existencia de habilitación legal. Se discute si es intervención administrativa o sólo potestad normativa.

b) **Autorización**: es un acto reglado que libera la prohibición del ejercicio de un derecho o libertad preexistente.
   - **Diferencia con la concesión admva.**: NO se trata de un acto reglado (comprobación de los elementos fácticos), sino que se caracterizan por existir una limitación numérica, ser de titularidad pública el derecho concedido o existir discrecionalidad en el otorgamiento.
   - Se otorgan a solicitud de los interesados y con la cláusula "sin perjuicio de tercero".
   - **Condicionamiento**: puede estar prevista en la norma habilitante.
   - **Transmisibilidad**: según el grado de personalización de la misma.
     - En las autorizaciones otorgadas *intuitu personae* no es posible su transmisión.
     - Si la licencia se otorga en razón a una actividad sobre determinados objetos, cuando estos se transmiten, se transmite con ellos la autorización.
   - **Extinción**: ejecución de la actividad o derecho, anulación o revocación.

c) Desconfianza europea técnica autorizatoria: Directiva 2006/123 CE. Introducida en nuestro ordenamiento por las Leyes 17/2009, 25/2009, 2/2011 y 12/2012. Finalmente Ley 20/2013 de garantía de unidad de mercado). Sólo autorización previa si no discriminatoria, razón imperiosa de interés general y proporcionado. Autorización no limitativa salvo excepciones y por tiempo indefinido.

d) Declaración responsable y comunicación previa (Ley 39/2015): La **declaración responsable** es el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que

[26] Existen tres tipos de Estados contemporáneos: el Liberal que sólo cumple funciones de vigilancia y poder sancionador para garantizar la libertad. El Estado Social que es un estado semi-liberal pero prestamista de prestaciones sociales para garantizar los derechos sociales sin descuidar la libertad. Y el comunista donde el Estado interviene en todas las relaciones de los individuos para primar la seguridad frente a la libertad.

[27] Tiene lugar en supuestos como lo de los taxis que requieren licencias de apertura y Uber incumple estas concepciones. Para defender lo legal hay que proponer que Uber no son taxis sino una empresa que se dedica a muchos servicios (libertad empresarial).

cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio.

- La **comunicación** es el documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante, para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.
- El **efecto** de ambos documentos es el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las AAPP.
- Por tanto, la Inspección administrativa de **comprobación a *posteriori* si procede**; teniendo en cuenta que si ésta documenta **inexactitud**, **falsedad** u **omisión** determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada.

e) **<u>Las Órdenes</u>**: son actos administrativos (potestad de supremacía) para surgir a cargo de un sujeto un deber de conducta, positivo o negativo, cuya inobservancia expone al obligado a una situación en caso de desobediencia (se utiliza para cuestiones concretas, teniendo en cuenta siempre el interés general, por ejemplo prohibir barbacoas o quema de rastrojos ante grandes incendios).

- **Las órdenes pueden ser**:
  - **Positivas**: Mandatos que obligan al administrado a una determinada actividad.
  - **Negativas**: Prohibiciones que impiden al sujeto realizar cierta actividad.
- **Clases**: Generales (Reglamentos) o individualizados (Actos admvos).
- **Fundamento**: Relaciones de supremacía general de la Admón. sobre los particulares, en defensa del interés público.
- **Efectos**: Deber de obediencia; ejecutividad.

3- ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FOMENTO: es la modalidad de intervención administrativa que consiste en Dirigir la actividad de los particulares hacia un fin de interés general mediante el otorgamiento de incentivos (premios, incentivos…).

- En el s. XVIII y en el s. XIX era la única vía de intervención administrativa.
- En el s. XX, en España, es el instrumento para favorecer el desarrollismo. Nuestra Constitución lo reconoce.
- Modalidades: Según las ventajas que se otorgan a los particulares pueden ser:
  - Honoríficos (Condecoraciones civiles, militares u otorgamiento de títulos).
  - Jurídicos (Carácter de beneficiarios de la expropiación forzosa; concepciones a minusválidos para el acceso a oposiciones).
  - Económicos: 1.Exenciones o desgravaciones (ej. Por comprar una vivienda).
    2. Auxilios Directos (subvenciones y primas).
- Según sea el otorgamiento. pueden ser:
  - Discrecionales: títulos nobiliarios concedidos por el Rey, condecoraciones civiles.
  - Regladas: Se reconoce el derecho a solicitarlas, como las condecoraciones militares.
  - NO discrecionales. Otorgamiento o denegación de becas para el estudio, la concesión de estímulos económicos o los beneficios jurídicos vinculados a los anteriores.

- 3.1.- Los incentivos económicos: son de los procedimientos más eficaces de promoción de la iniciativa económica privada y el cauce a través del cual los poderes públicos orientan y corrigen el sistema de

mercado en una determinada dirección. Los estímulos económicos pueden suponer para la Administración una pérdida de ingresos (*exenciones y desgravaciones fiscales*) o una salida de dinero público hacia el beneficiario (*anticipos, premios o primas y seguros de beneficios industriales*).

- La actividad del fomento económico está sujeta al **principio de legalidad** y de **igualdad**.

- 3.1.- La Subvención: Atribución patrimonial a fondo perdido (no es un préstamo, pues no se devuelve), de una Administración a favor de un particular afectada a la realización de una actividad.

- **Concepto amplio**: Todo beneficio económico, directo o indirecto, a favor de personas, públicas o privadas, para fomentar actividad de utilidad o interés social, o conseguir un fin público. (Se usa para defender la libre competencia)
- **Concepto restringido**: Disposición directa de capital público a favor de un tercero. (Es el que usamos para la en la actual regulación: Ley 38/2003, General de Subvenciones, que es básica en su mayor parte, y por ello aplicable a todas las Administraciones Públicas.
- Según la Ley 38/2003, **se entiende por subvención** toda disposición dineraria realizada por una administración pública a favor de personas públicas o privadas, que cumpla los siguientes requisitos:
    - Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
    - Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo (la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad…).
    - Que su fin persiga el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.
- La misma ley también refleja que **no tendrán carácter de subvenciones**:
    - Las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas para financiar globalmente la actividad de las Administraciones a las que vayan destinadas.
    - Las aportaciones dinerarias entre distintos agentes de una Administración.
    - Las aportaciones dinerarias que realicen las entidades que integran la Administración Local a favor de las asociaciones a que se refiere la disposición adicional quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
    - Las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de la Seguridad Social.
    - Las prestaciones derivadas del sistema de clases pasivas del Estado, pensiones de guerra y otras pensiones y prestaciones por razón de actos de terrorismo.
    - Las prestaciones reconocidas por el Fondo de Garantía Salarial.
    - Los beneficios fiscales y beneficios en la cotización a la Seguridad Social.
    - El crédito oficial, salvo en los supuestos en que la Administración pública subvencione al prestatario la totalidad o parte de los intereses u otras contraprestaciones de la operación de crédito.
    - Los premios que se consigan sin la previa solicitud del beneficiario.
    - Las subvenciones previstas en la Ley Electoral, de Financiación de Partidos Políticos, ni las otorgadas a los grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, Asambleas autonómicas y a los grupos políticos de las corporaciones locales.

- 3.2.- Naturaleza jurídica: ¿acto o contrato?, aunque tenga perfiles contractuales (convenio a veces) tiene un régimen claramente diferenciado y NO puede ser considerado como un contrato, porque pese a contraer obligaciones para una parte, no existe capacidad de negociación.

- La subvención es una relación jurídica de **naturaleza jurídico-administrativa**. La litigiosidad que engendra es competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

- **3.3.- Principios aplicables:**
    - Las Administraciones deben concretar un plan estratégico.
    - **Publicidad**, **concurrencia**, **objetividad**, **igualdad** y **no discriminación**.
    - **Requisitos**: aprobación y publicidad de las bases, existencia de crédito, tramitación del procedimiento, fiscalización económica previa y aprobación del gasto por el órgano competente.

- **Principio del riesgo compartido** e imposibilidad de subvención superior al coste de la actividad[28].
- Debe respetar la **libre competencia**.

- **3.4.- El beneficiario**: Personas físicas o jurídicas, u agrupaciones de estas (debe constar el importe que cada uno recibe y los compromisos de ejecución que asume).

- 3.5.- Gestión indirecta de las subvenciones: La Ley permite que se distribuyan a través de Entidades Colaboradoras (públicas, privadas u otras administraciones territoriales).

- Si es privada se selecciona con los mismos criterios que a los beneficiarios.
- Se suscribe un convenio entre la Administración concedente y la entidad colaboradora.
- Pasado 4 años ya no cabe reintegro[29].

- 3.6.- Procedimientos de otorgamiento de subvenciones: La Ley General presupuestaria sometió la concesión de subvenciones a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, principios que deben guiar la interpretación de las normas del procedimiento de concesión de subvenciones públicas:

A) Procedimiento ordinario de concurrencia competitiva (sólo se exceptúan, cuando el interés público, social, económico o humanitario, u otros que dificulten la convocatoria pública[30]): es el más habitual.

- Se inicia de oficio: criterios de valoración previamente definidos. Publicidad y solicitudes (para obtener una subvención, hay que esperar a la convocatoria y a su publicación en el BOE).
- Evaluación de solicitudes.
- Informe de valoración por órgano colegiado.
- Propuesta de resolución provisional. Notificación.
- Alegaciones: 10 días.
- Otorgamiento: Plazo máximo de 6 meses. **Silencio negativo**.
- Control por la JCA: legitimados el beneficiario si se le deniega y los solicitantes no beneficiarios.

B) Procedimiento de concesión directa: exigencia de Ley, o previsto nominativamente en la Ley de Presupuestos. Se aplica a las siguientes subvenciones:

- Las previstas nominativamente y en su cuantía en los Presupuestos Generales del Estado, de las CCAA o de las Entidades Locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones.
- Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa.
- Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

3.7.- Relación de subvención: Es causa de nulidad, además de las generales, la no existencia o insuficiencia de crédito presupuestario.

---

[28] Aquel que recibe una subvención, se compromete a su fin (por ejemplo crear una empresa, comprar un coche…). En caso de incumplirlo, la Administración puede solicitar la cantidad subvencionada. Muchas personas no entienden el carácter de riesgo. Cuando creas una empresa (empresario = emprender = riesgo) y vas a recibir una subvención por ella, ya te has comprometido a hacerlo. No puedes pretender que la Administración cubra el 100% de los gastos presentes y futuros de tu negocio. De hecho, si existe una resolución de la subvención y no recibes el capital para iniciar tu actividad, siempre puedes solicitar un crédito al banco para cubrir un adelanto.

[29] Los asesores recomiendan conservar toda la información hasta 5 años, porque muchos de esos informes y cantidades serán declaradas en hacienda en la declaración anual de la Renta, comenzando el plazo de los 4 años desde que se hace ésta.

[30] Es decir, en momentos excepcionales (actos indeterminados en la ley).

- El beneficiario tiene un verdadero derecho subjetivo a percibir los fondos, y como deberes la obligación de cumplir el objetivo, actividad, proyecto o comportamiento, así como a justificar y acreditar los mismos.
- El no cumplimiento de sus obligaciones conllevará la obligación de reintegro de lo percibido, más el interés legal (3%) incrementado en un 25 %[31].

3.8.- Control administrativo y sanciones:

- Se establece que la Intervención General del Estado es el órgano encargado del control, permitiéndose la colaboración de empresas privadas (**auditorias**, que deben ser personas colegiadas).
- La I. G. sigue un procedimiento de control financiero, que puede dar lugar a un informe sobre la procedencia del reintegro, total o parcial. El órgano concedente ha de iniciar el procedimiento de reintegro, o discrepar.
- La Ley establece un sistema de sanciones específicos, que cede ante la vía penal (art. 308 y 309 del Código Penal, según Ley Orgánica 15/2003).
- En la Ley General de Subvenciones se tipifican infracciones leves, graves y muy graves:
    - Son **infracciones leves** los incumplimientos de las obligaciones recogidas en la LGS y en las bases reguladoras de subvenciones cuando no constituyan infracciones graves o muy graves, y no operen como elemento de graduación de la sanción.
    - Son **infracciones graves**:
        - No comunicar la obtención de subvenciones, ayudas públicas, ingresos o recursos para la misma finalidad.
        - El incumplimiento de las condiciones establecidas, alterando sustancialmente los fines para los que la subvención fue concedida.
        - La falta de justificación del empleo dado a los fondos recibidos.
        - La obtención de la condición de entidad colaboradora falseando los requisitos establecidos en las bases reguladoras de la subvención, u ocultando los que la hubieren impedido.
        - El incumplimiento de la entidad colaboradora de la vigilancia debida sobre el beneficiario.
    - Constituyen **infracciones muy graves**:
        - La obtención de una subvención falseando u ocultando las condiciones requeridas para su concesión.
        - La no aplicación, en todo o en parte, de las cantidades recibidas a los fines para los que la subvención fue concedida.
        - La resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de control cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos.
        - La falta de entrega de las entidades colaboradoras a los beneficiarios de los fondos recibidos.
        - Las demás conductas tipificadas en la normativa UE en materia de subvenciones.
    - Se establecen **sanciones de tipo pecuniario**:
        - Fijas: 75€ y 6.000€.
        - Proporcionales: sobre la cantidad indebidamente obtenida.
    - Así como **NO pecuniarias** (pérdida del derecho a percibir subvenciones)[32].
    - Las infracciones y las sanciones **prescriben** a los 4 años[33].

[31] OJO, no es un 25%, sino que a ese 3% se incrementa en un 25%.

[32] El delito y la infracción muchas veces se diferencia tan sólo por la cuantía.

[33] Transcurrido 4 años, ya NO cabe reintegro. No obstante, hay que tener precaución en el cómputo de estos 4 años, pues en ciertos temas como los tributarios son 5 realmente, dado que serán 4 años tras la declaración de ese impuesto (Sociedades, renta….), que se hace en abril o junio del siguiente año. Esas facturas declaradas, deberán custodiarse hasta 5 años (porque durante los 4 años siguientes desde la presentación del impuesto, pueden ser reclamadas).

3.9.- Subvención en Derecho Comunitario Europeo:

- Art. 92 TCEE: Prohíbe subvenciones que afecten a intercambios comerciales o falseen la libre competencia. Afecta a toda ayuda pública (todo sector público) y de carácter económico directo o indirecto.
- Son compatibles determinadas ayudas (de carácter social a consumidores finales, reparar calamidades, superar desventajas en Alemania) y pueden serlo otras (desarrollo económico, proyectos de interés europeo).
- Dispensa por el Consejo a propuesta de la Comisión (por mayoría) o a propuesta de un Estado (unanimidad)[34].
- Control por la Comisión, que puede iniciar un procedimiento (supone la suspensión de la ayuda) y el Tribunal de Justicia.
- Los Tribunales internos también, salvo que se hayan pronunciado la Comisión.
- Las subvenciones financiadas con Fondos Europeos se rigen por su propia normativa, y por la Ley 38/2003 supletoriamente, que a su vez establece la responsabilidad financiera de todas las administraciones públicas con competencia en la gestión y control de los mismos.

TEMA 7: ACTIVIDAD DE PRESTACIÓN O SERVICIO PÚBLICO

ACTIVIDAD DE PRESTACIÓN O SERVICIO PÚBLICO: La Administración, sin limitar ni incentivar la actividad privada, satisface una necesidad pública mediante la prestación de un servicio a los ciudadanos.

- Se manifiesta como un concepto político superador del Estado Liberal, y supone la manifestación del intervencionismo administrativo en el ámbito de la sociedad y la economía.
- **Clases de servicios públicos**:
  - **1)** ***Uti singuli***: Necesidades que el poder ejecutivo satisface de forma general para toda la Ciudadanía). Derivan del ejercicio de funciones conectadas directamente a la soberanía.
  - **2)** ***Uti universo***; son aquellos servicios que se disfrutan individualizadamente, de forma que los usuarios puedan asumir todo o parte de su coste. Pueden ser **económicos** o **sociales**.
  - A) **Monopólicos**: lo presta unilateralmente el Poder Público (como la Justicia o la Defensa).
  - B) **Virtuales o impropios:** El Estado actúa en una competencia donde también existe iniciativa privada (como la sanidad y educación).
- **Evolución**: esta actividad ha evolucionado desde la creación de servicios públicos como medidas integradas en el concepto de Estado social, a la privatización de los mismos en los últimos tiempos.
  - El nacimiento de los servicios públicos tuvo lugar con la **Monarquía absoluta. Momento de creación del cuerpo de funcionarios y servicios de** defensa nacional, las relaciones exteriores, la justicia, la moneda, la hacienda, los caminos, el correo.
  - El constitucionalismo del s. XIX supuso la emergencia de una Administración poderosa, gestionada por un cuerpo de funcionarios y ampliando el ámbito de actuación a enseñanza, cultura, seguridad pública (Guardia Civil), etc.
  - En el **S.XX** se implantan nuevos servicios públicos, gracias a la aparición de nuevas necesidades de interés general: el abastecimiento de agua, gas, energía eléctrica, teléfono, etc.

[34] Si hay mayoría en la Comisión, tan sólo se exigirá mayoría simple, pero si no se alcanza esa mayoría, se exigirá la unanimidad de toso los Estados Miembros de la Unión Europea.

- **En la actualidad**, tales ideas están siendo sustituidas progresivamente por las de privatización, libre competencia y globalización económica, en perjuicio del Estado de Bienestar.

SERVICIO PÚBLICO FRENTE A ACTIVIDAD PRIVADA: NO existe un ámbito de "servicio público" por naturaleza, sino que nos encontramos ante una opción política del poder.

- La Constitución Española de 1978 es flexible y permite muchas posibilidades. En principio, la iniciativa pública NO está limitada a los servicios esenciales o de interés general, sino que puede proyectarse sobre cualquier sector de la actividad económica (aunque en las mismas condiciones que la iniciativa privada).
- La CE tan sólo establece algunos límites constitucionales, como el artículo 38 CE (libertad de empresa y economía de mercado), y el 128 CE (permite la iniciativa pública y la intervención de empresas y reservas al sector público por ley).
- En principio NO hay límites a la "publificación" de servicios o actividades, pero la Unión Europea y la ideología liberal imperante producen que el resultado sea el contrario.
- **Desde el Tratado de Maastricht (1992) -> Principio de subsitaredad** (El Estado interviene en la economía sólo cuando deba hacerlo).

RÉGIMEN DEL SERVICIO PÚBLICO TRADICIONAL. PRINCIPIOS GENERALES:

- **Legalidad**: ley reconoce actividad con interés general y dotación económica. Por ese motivo, La ley autonómica o estatal puede reservar en monopolio la actividad a la Administración si se trata de servicios esenciales.
- **Continuidad**: el servicio público debe desarrollarse de forma ininterrumpida conforme a su naturaleza[35].
- **Perfectibilidad y adaptabilidad**: se trata de una cláusula de progreso que consiste en obligar al sujeto que preste los servicios públicos (Administración o concesionario) a incorporar a la prestación que suministra los adelantos técnicos que se vayan produciendo, siempre que se respete nuestro Ordenamiento Jurídico (Ej. Debe incorporar los nuevos tratamientos quirúrgicos).
- **Neutralidad**: se exige objetividad (art. 20.3 Constitución: medios de comunicación públicos).
- **Igualdad:** manifestación del artículo 14 CE que implica un trato igual para todos los que tienen derecho de acceso al servicio y la prohibición de todo trato discriminatorio (NO implica un trato uniforme, pues se permite la discriminación en positivo).
- **Gratuidad**: Sólo si lo es por su naturaleza o lo impone una norma constitucional (27.4 CE; enseñanza básica es gratuita)[36].

RELACIÓN DE PRESTACIÓN. EL ESTATUS DEL USUARIO:

- **Admisión al servicio**: El particular tiene derecho a ser admitido al disfrute del servicio si reúne las condiciones legalmente establecidas (sólo requisitos generales objetivos).
  - ¿Si la demanda supera a la oferta? ¿Se aplica el Orden cronológico? No siempre, aunque puede ser uno de los criterios a seguir, que consiste en que el primero que ha presentado la solicitud obtiene ese servicio. Es más casi nunca se aplica esta criterio.
- **Derechos**: recibir la prestación en calidad y cantidad. Ser resarcido de daños producidos.

[35] Por ejemplo, la Administración NO puede conceder ofrecer una ayuda al servicio de domicilio para la tercera edad durante 2 meses y luego olvidarse. O para los transportes públicos hay que establecer horarios y días.

[36] Para exigir este principio debe estar recogido en la propia ley.

- **Deberes**: Observar las normas de funcionamiento y abonar la contraprestación económica si no es gratuito. Puede consistir en **tasa**, **precio público** o **tarifas**[37] en el supuesto de servicios contratados.
- **Garantía judicial (JCA)**: es competente en los servicios de prestación directa. Si se presta mediante empresa pública o con concesionario privado; jurisdicción ordinaria.
- Siempre existe el derecho de denuncia ante la Administración responsable final, y posterior control por la JCA.

FORMAS DE GESTIÓN: En sus orígenes, la propia Administración, con sus funcionarios, pero el crecimiento de los servicios prestados lleva a una variedad de fórmulas.

1) **Directa**:

- Directamente por la Administración sin órgano diferenciado.
- Mediante la creación de un organismo público especializado (ej. El SAS es un organismo autónomo y especializado en la Salud).
- Forma privada: Sociedad mercantil de capital público (pero con funcionamiento privado. Los trabajadores no son funcionarios como AESPA). La Ley 30/94, abre la puerta a las Fundaciones.

2) **Indirecta**: se contrata la prestación con un particular o sociedad mixta (LCAP; contrato de gestión de servicios públicos como la ley de la dependencia).

- **Concesión**: Mediante la cual el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura (NO existe derecho preexistente del particular)[38].
- **Gestión interesada**: La Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato.
- **Concierto**: Con persona natural o jurídica que realice prestaciones análogas a las que constituye el servicio público de que se trate.
- **Sociedad de economía mixta**: En la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas. La responsabilidad principal sigue siendo de la AAPP (Ayuntamiento, CCAA…) (NO es privatizar).

MODELO EUROPEO DE SERVICIOS DE INTERES PÚBLICO GENERAL: La alteración del modelo de los servicios públicos europeos a causa del **Tratado de Roma de 1957** introduce la **doctrina de la libre competencia**. De este modo, se abre paso el modelo de empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general sujetas a la libre competencia, sin por ello deslegitimar a las empresas que tengan el carácter de monopolio fiscal a las cuales solo se les aplicarán las normas de la

[37] **Tasa**: contraprestación recibida por un ente público a consecuencia de la prestación de servicios públicos. Tiene obligación por Ley y el sujeto sólo puede acceder a ella a través del servicio público (ej. Piscina municipal donde en ese municipio sólo exista esa piscina). Presenta el coste real o previsible.
Precios Públicos: contraprestación recibida por un ente público a consecuencia de la prestación de servicios públicos. En esta ocasión NO es obligatorio por ley sino que nace de un contrato y el sujeto puede acceder a este servicio a través de la oferta privada o de la oferta pública (ej. La Piscina municipal de Sevilla donde existen multitud de ofertas para acudir a la oferta privada o a la oferta pública). Es posible la elevación del importe.
Tarifa: es la Tabla de precios, derechos, o impuestos que se tienen que pagar por la compra de una cosa o la realización de un trabajo. Conjunto de tipos de gravamen aplicables en un determinado impuesto. Aprobadas las tarifas, serán objeto de revisión, de oficio o a petición de las empresas, siempre que se produjere un desequilibrio en la economía de la empresa por circunstancias independientes a la buena gestión de una u otra.

[38] Esta es la diferencia con la AUTORIZACIÓN, pues en la autorización SI existe un derecho preexistente del particular a realizar dicha actividad.

competencia en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellos encomendada".

- Tratado CEE (1957); libre competencia # modelo de servicios públicos. El Tratado de Maastricht, hablaba del principio de "subsidiariedad" (el Estado desempeña función de vigilancia y "policial", pues hay que confiar en el Mercado).
- Sin embargo son compatibles "los servicios de interés general que NO tienen carácter comercial".
- Consecuencias en sectores económicos en España:
  - **Electricidad**: Directiva 96/92/CE. Liberación de actividades.
  - **Servicio Postal**: se asegura un servicio público universal mediante la creación de un operador. (S.A.)[39].
  - **Hidrocarburos**: Ley 07/10/1998. Se privatiza la actividad de distribución y suministro, manteniéndose las Reservas Estratégicas.
  - **Gas**: se mantiene el monopolio en la Red Básica, liberalizándose el transporte, la comercialización y la distribución.
  - **Telecomunicaciones**: Ley General de Telecomunicaciones 24/04/1998 "servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia".

SERVICIOS PÚBLICOS IMPROPIOS (VIRTUALES) O ACTIVIDADES PRIVADAS REGLAMENTADAS:

- Se reglamentan actividades privadas con imposiciones de obligaciones a los empresarios de servicio público.
- Se entiende que el servicio público lo es en función de su objeto, y no en razón de que lo preste la Administración.
- España: taxis, enseñanza privada, banca, farmacias, Itvs, homologaciones, etc.
- Estaríamos ante un régimen de intervencionismo administrativo, en el que la Administración se reserva las siguientes facultades: autorización previa, poder reglamentario, potestad tarifaria, poder arbitral y sancionador.
- Ariño, diferencia estas actividades del concepto clásico de servicio público atendiendo a diferentes criterios (fuente y contenido del deber de prestación, alcance de la potestad, distintas posibilidades sancionadoras, posibilidad de renuncia a la prestación del servicio, no derecho a equilibrio económico).
- Parada: En realidad la diferencia tan sólo en que se remite la satisfacción del interés público a la iniciativa privada, si bien sujeta a un fuerte intervencionismo administrativo. Se pasa del monopolio al oligopolio.

[39] A pesar que existan muchas compañías privadas, el Estado debe asegurar este servicio básico en aquellas localidades que no desean llegar las empresas privadas por no ser rentable la entrega del paquete o mensajería.

TEMA 8: LA ACTIVIDAD SANCIONADORA

A) **FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LÍMITES**: La **potestad sancionadora** de la Administración Pública goza de legitimación constitucional, recogida en los siguientes artículos:

- Art. 25.1 CE: Nadie puede ser condenado o **sancionado** por acciones u omisiones que en el momento de producirse NO constituyan delito, falta o **infracción administrativa**[40].
- Art. 25.3 CE: La **Administración NO puede establecer sanciones que privaticen la libertad**, a sensu contrario admite otras sanciones.
- Art. 45.3 CE: **protege al Medio ambiente**. Quien lo vulnere será sancionado por vía penal o por vía administrativa para reparar el daño causado.
- STC 77/83: El TC admite la potestad sancionadora de la administración Pública, aunque con ciertas condiciones:
    - Sujeción de la potestad sancionadora al **principio de legalidad** (rango de ley).
    - **Interdicción de las penas de privación de libertad** (*este límite no es aplicable al régimen disciplinario militar*).
    - **Respeto de los derechos de defensa** reconocidos en el art. 24 CE (tutela judicial efectiva, proceso judicial con todas las garantías).
    - La **subordinación de la potestad sancionadora** de la Administración a la autoridad judicial (la Jurisdicción Contencioso-Administrativa prima sobre los procesos administrativos; y la jurisdicción penal sobre la Contencioso-Administrativa).
    - La concurrencia de la culpablidad.
- NO se manifiesta sobre los límites cuantitativos, aunque el legislador debe hacerlo.

B) **PRINCIPIO DE LEGALIDAD: RESERVA DE LEY Y TIPICIDAD**: El art.25 CE recoge el **principio de legalidad** en materia penal estableciendo que "*nadie podrá ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*".

- Se van a exigir sistemas de garantías "**similares**" a los del **procedimiento penal**:
    - Reserva de ley: aunque en el ámbito administrativo NO es necesario esa "reserva absoluta de ley" (Código Penal), sino que es suficiente con una "cobertura legal" (Ley formal).
    - Tipicidad (si NO está tipificado, NO hay pena).
    - Irretroactividad de lo desfavorable.
    - No aplicación analógica.
    - Non bis in ídem (no castigar 2 veces la misma cosa).
- En cuanto al principio de reserva de ley (sólo por ley se establece la potestad sancionadora, las sanciones e infracciones) es a reserva de ley que puede **ser autonómica**[41]. (STC 87/85, permite una distinta sanción si "no es desproporcionada o irrazonable".

---

[40] **Art.25 CE**: *"Nadie puede ser condenado o **sancionado** por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o **infracción administrativa**, según la legislación vigente en aquel momento. La Administración civil **NO** podrá imponer **sanciones** que, directa o subsidiariamente, impliquen **privación de libertad**"*.
- **Art.45.3 CE**: reconoce la licitud de las sanciones impuestas por la administración a quienes violen la legislación referente al medio ambiente*: "Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado"*.

[41] Por tanto, las CCAA y otros entes públicos pueden establecer sanciones diferentes a las estatales siempre y cuando estén recogidas en una norma y NO sean desproporcionada e irrazonable.

- **Tipicidad**: Mientras que en ley penal (Código Penal), sólo la ley penal estatal es la que puede describir las infracciones y atribuir sanciones, en potestad sancionadora administrativa la ley ha de realizar la descripción genérica de conductas, y los límites de las sanciones, aunque cabe que el Reglamento pormenorice (STC 42/87)[42].
- **Ley 40/2015**: ha recogido esta doctrina.

C) RESPONSABILIDAD Y CULPABILIDAD. PERSONAS JURÍDICAS: La culpabilidad es un juicio personal de responsabilidad dirigido al autor de un hecho típico y antijurídico. Tanto las personas físicas y jurídicas pueden ser responsables.

- **Delito**: hecho típico, antijurídico y culpable. Para que exista culpabilidad debe existir un autor, imputable y voluntariedad con dolo o culpa.
- La concurrencia de la culpabilidad ha de obtenerse mediante pruebas de cargo y certeza del juicio de culpabilidad sobre esos mismos hechos (STC 55 de 26/07/1982).
- En derecho administrativo se permite la **solidaridad entre autores múltiples**, aunque la Ley 40/2015 establece que cuando la sanción sea pecuniaria, y sea posible, se individualizará en la resolución en función del grado de participación de cada responsable.
- La ley 30/92 permitía exigir responsabilidad "a título de simple inobservancia", a pesar de ello la doctrina del T. C. exige la existencia de "culpabilidad".
- La Ley 40/2015 lo ha corregido y sólo cabe exigir responsabilidad a título de dolo o culpa, y se graduará en función de la culpabilidad o la existencia de intencionalidad.
    - Ahora la Administración debe de demostrarlo.
- Gran diferencia: en derecho administrativo cabe responsabilidad de personas jurídicas. La Ley 40/2015, permite sancionar a: **personas físicas y jurídicas**, y cuando la Ley les de capacidad de obrar, a los grupos de afectados, las uniones y entidades **sin personalidad jurídica**[43] y los patrimonios independientes y autónomos.
- Además solidaria o subsidiariamente deben responder cuando falten al deber de prevenir la infracción cometida por otros, cuando así lo determinen las leyes reguladoras de los regímenes sancionadores.

D) **Concepto, clase y graduación de las sanciones**: La legislación no ofrece una definición de lo que son las sanciones administrativas:

- SUAY las define como "cualquier mal infringido por la Administración, con finalidad represora, como consecuencia de una conducta ilegal y a resultas de un procedimiento administrativo". Su definición es incompleta pues NO contempla los siguientes supuestos:
    - **Medidas preventivas.** Por estar dirigidas a impedir una infracción o incumplimiento jurídico.
    - **Medidas resarcitorias.** Por obligar al pago de una cantidad, pero con una finalidad reparadora.
    - **Multas coercitivas**. Aunque traen causa de un incumplimiento previo de una obligación, su finalidad es vencer dicho incumplimiento. Por ello, son independientes de las impuestas en concepto de sanción, siendo compatibles con ellas. Responden a la potestad ejecutiva de la Administración, no a la represiva.
    - **Medidas de privación de determinados derechos.** Por tener una función reparadora del incumplimiento.
    - **Medidas de privación de derechos de relaciones consentidas**.
- **Clases**: Podemos clasificarlas según:

[42] En el Código Penal todas las sanciones están desarrolladas en esa misma ley; mientras que en las leyes administrativas se puede establecer una sanción, pero luego desarrollarlas en reglamentos; abriendo la puerta a establecer más sanciones

[43] Por ejemplo, estudiantes organizados para realizar un viaje fin de curso.

- Según su **contenido**:
    - Multas.
    - Pérdida de derechos.
- Según el **tipo de relación jurídica** en que se dan[44]:
    - De policía general o de orden público.
    - Sectoriales: A cargo de la Administración especializada (tráfico, hacienda, etc.).
    - De supremacía especial (disciplinarias): atenuación del principio *non bis in ídem*.

- Contenido: NO pueden implicar directa ni indirectamente la privación de libertad.

- NO se permiten las sanciones rentables (pagar menos de lo que se le exige).

- Graduación: debe regirse por el Principio de Proporcionalidad:

-La Ley 40/2015 señala que debe tenerse en cuenta la IDONEIDAD, la NECESIDAD de la sanción y su ADECUACIÓN a la gravedad del hecho.

- Para ello, se establecen los siguientes criterios: grado de culpabilidad o intencionalidad, la continuidad o persistencia (varias veces), naturaleza del perjuicio causado y reincidencia en un año.

- Cabe imponer la de grado inferior motivadamente.
- **Infracción continuada (29.6 LRJSP)**: *"Será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión"*.
- Si hay concurrencia, o es una infracción continuada, se impone la sanción prevista para la infracción más grave[45].

E) **RESPONSABILIDAD CIVIL DERIVADA DE INFRACCIONES ADMVAS**: La sanción es compatible con la reparación de daños causados. Lo decide la administración de forma ejecutiva.

F) **EXTINCIÓN DE INFRACCIONES Y SANCIONES:** Según el art.130 CP, la responsabilidad criminal se extingue por la muerte del reo, el cumplimento de la condena, la amnistía, el indulto, el perdón del ofendido en los delitos perseguibles a instancia de parte, la prescripción del delito o de la pena.

- Todas estas formas de extinción de la responsabilidad se aplicarán a las infracciones y sanciones administrativas, aunque la Ley 40/2015 sólo recoge la prescripción de infracciones y sanciones:
    - **Muerte del infractor**: La personalidad de la sanción propia de toda materia punitiva, implica que la pena o sanción no se transmite a los herederos.
        - La cuestión es más compleja cuando se trata de disolución de personas jurídicas. En estos casos, hay que descubrir si hay intereses ocultos de la persona que lo administra y si el administrador ha incurrido en faltas y obligaciones que debe realizar como administrador (llevar la contabilidad; si NO puede satisfacer deudas acudir a concurso de acreedores cuando conozca la causa, etc.).
    - **Cumplimiento de la sanción o pago de la multa**. Es el supuesto más frecuente de la extinción de la responsabilidad administrativa.
        - **Pago Voluntario**: La Ley 40/2015 incorpora la reducción, si es pecuniaria la sanción, en al menos 20% sobre el importe de la sanción si hay conformidad, con renuncia a cualquier acción o recurso.

[44] Según la persona y su cargo se evaluará de un modo distinto, pues no es lo mismo que un funcionario cometa una infracción (pues debe conocer la norma), que lo cometa un simple ciudadano.

[45] Ejemplo: un grupo de amigos está jugando al bingo en un local NO autorizado y la apuesta es de 1 € el boleto. Antes si era grave correspondía la determinada sanción; ahora se permite recurrir para que se convierta en leve evaluando las circunstancias (reiteración, acumulación de infracciones…)

- **Perdón o indulto o derecho de gracia**: Es una forma de extinción de las sanciones administrativas a través de la amnistía o el indulto. Si el indulto actúa sobre la reducción o extinción de la pena, la amnistía opera sobre el delito mismo, como un olvido, entendiéndose que la infracción nunca se ha producido.
  - La CE prohíbe los indultos generales, pero se admite la amnistía porque esta equivale a una legislación derogatoria.
  - También existe la Revocación de acto desfavorable (Parada cree que no es posible, aunque hay normas que expresamente lo prevén).
- **Prescripción de la infracción**: Las infracciones y sanciones administrativas se extinguen por el transcurso del tiempo regulado en las leyes que establezcan las respectivas infracciones y sanciones y en su defecto por la LPACAP. A falta de previsión legal se emplearán estas reglas:
  - Muy graves: 3 años (sanciones e infracciones).
  - Graves: 2 años (sanciones e infracciones).
  - Leves: 6 meses las infracciones / 1 año las sanciones.

G) **PRINCIPIO NON BIS IN IDEM Y SUBORDINACIÓN A LA VIA PENAL**: NO se puede castigar "dos veces por lo mismo".

- En la CE de 1978 NO se recogió la regla del *non bis in idem*, aunque la doctrina ha defendido su vigencia por entender que la formulación de la doble sanción está implícita en el principio de legalidad (25 CE).
- El TC ha calificado el principio *non bis in idem* como principio general del derecho (STC 30/01/81).
- Sin embargo, la Ley 40/2015 lo limita a la existencia de "**identidad de sujeto, hecho** y **fundamento**".
- Específicamente se recoge la concurrencia con sanción de la Unión Europea deberá tenerse en cuenta.
- La admón. Tiene vedado el pronunciarse hechos que pudieran constituir ilícitos penales, así como está vinculada por los hechos declarados probados en resoluciones judiciales penales.

H) DERECHO CONSTITUCIONAL A LAS GARANTIAS PROCESALES Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA: La CE condiciona el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración a la observancia de determinados procedimientos y garantías judiciales posteriores.

- El Art. 105 de la Constitución exige un procedimiento administrativo con trámite de audiencia a la administración a la hora de sancionar.
- El Art. 106 reconoce el derecho a revisar los actos sancionadores ante una instancia judicial.
- La Doctrina del T.C. establece que también son aplicables los derechos establecidos en el art. 24 (derecho a la tutela judicial efectiva). Además, la potestad sancionadora de la Administración debe RESPETAR el Convenio Europeo de Derechos y Libertades Fundamentales y la jurisprudencia del Tribunal Europeo:
- Ley 39/2015 y 40/2015:
  - **Exigencia de un procedimiento sancionador:** El ejercicio de la potestad sancionadora requiere la instrucción del procedimiento legal o reglamentariamente establecido, y en ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento.
  - **Separación entre la fase instructora y la sancionadora (134.2 LRJSP)**: "*Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos*".

- Procedimiento con fases instructora y resolutoria, con órganos distintos. Sin embargo se considera suficiente con distintas unidades administrativas.

- **Derecho de audiencia y defensa (24 CE):** "*Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión*".
  - El TC concreta este derecho en el trámite de audiencia y el derecho a aportar las pruebas de descargo frente a la acusación.
  - El art.135 LRJSP, garantiza los siguientes derechos al presunto responsable:
    - A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.
    - A formular alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico que resulten procedentes.
- **Derecho a la presunción de inocencia:** El TC lo considera un derecho fundamental frente a todos los poderes públicos, y se extiende NO sólo al proceso penal, sino a cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas (STC 13 de 01/04/1982).
  - La presunción de inocencia cede cuando se parte de hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes, pues vincularán a las administraciones públicas respecto de los procedimientos sancionadores que sustancien.
  - Toda imposición de sanción requiere actividad probatoria de los acusadores, y nunca del acusado; aunque se da valor de prueba a las actas de los funcionarios[46]; condición de autoridad, observándose los requisitos legales y recojan los hechos constatados por ellos. Cabe prueba en contrario.
  - Derecho a hacer alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos en el ordenamiento jurídico.
- **Derecho a NO declarar contra sí mismo o a NO declarar (24.2 CE):**"*Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia. La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos*".
  - Este derecho impide a los jueces en los procesos penales, coaccionar a los inculpados para que declaren sobre los hechos que se le imputan, respetando su derecho al silencio.
  - En los procedimientos sancionadores, impide que los **funcionarios fuercen a declarar a los administrados** o les obliguen a presentar documentos o pruebas para documentar los procedimientos que instruyen contra ellos **bajo amenaza de nuevas sanciones**.

[46] Si el funcionario dice X, el particular debe demostrar que no es cierto (las acatas de los inspectores constituyen pruebas, pues los inspectores tienen fe pública a la hora de realizar inspecciones).

- **Derecho a la asistencia letrada (24 CE):** El TC ha reconocido este derecho únicamente para los procesos penales por delito, limitación que justifica en función de la menor entidad tanto de las faltas penales como de las infracciones administrativas.
    - El TC señala también que la falta de asistencia letrada en los procedimientos disciplinarios NO infringe el art.24 CE, por lo que el ejercicio de este derecho, es facultativo de los administrados.
    - Por tanto, es un derecho, pero NO se exige por las normas de procedimiento.

I) **PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**: El procedimiento administrativo sancionador se rige por las mismas normas del procedimiento administrativo común con las especialidades que se recogen en la LPACAP.

- La Ley 39/2015 reconduce a las normas generales el procedimiento sancionador, con las especialidades que en cada caso se recogen.
- Antes del inicio del procedimiento sancionador se permite realizar actuaciones previas para determinar con mayor precisión los hechos, las personas y las circunstancias relevantes.
- Existen 2 procedimientos: el general y el simplificado (este último para infracciones leves desde el principio).
- **Fases**:
    - **Inicio**: es siempre de oficio (aunque medie denuncia). Debe ser llevada a cabo por acuerdo del órgano competente y debe comunicarse al instructor con todas las actuaciones y notificarse a interesados. Al denunciante cuando la norma lo prevea. Contenido muy prolijo.
        - El acuerdo **de iniciación, además de** tener que comunicarse al instructor del procedimiento y a las partes, debe contener: la Identificación de los responsables / Los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su calificación y las sanciones que pudieran corresponder / Identificación del instructor / Órgano competente para la resolución del procedimiento / norma que le atribuya tal competencia / Medidas de carácter provisional que hayan acordado / Indicación del derecho a formular alegaciones.
    - **Instrucción**:
        - Prueba (vincula el orden penal),
        - Posible Reconocimiento de responsabilidad.
        - Pago voluntario en cualquier momento anterior a la resolución, con reducción de al menos el 20%.
        - Archivo de actuaciones; Inexistencia de hechos, hechos no probados, Hechos no constitutivos de infracción, No identificación de responsables o prescripción.
        - Propuesta de resolución: Motivada; hechos, calificación jurídica, personas responsables y propuesta de sanción.
        - Vista y alegaciones.
    - **Resolución**: Motivada. Congruencia. Cabe considerar que es de mayor gravedad, pero debe dar audiencia para alegaciones.
    - **Procedimiento complementario**: Para determinar responsabilidades civiles.

J) **PRINCIPIO *NULLA PENA SINE IUDICIO*, Y EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS SANCIONADORES**: Cuestión trascendente es saber si la interposición de recursos judiciales contra los actos sancionadores suspende o no su ejecutoriedad. ¿Existe Ejecutoriedad de las sanciones antes del pronunciamiento judicial?

- Existe una contradictoria previsión legislativa sectorial. A favor de la suspensión por interposición de recursos judiciales operan los siguientes argumentos:

1) El derecho a la presunción de inocencia del art. 24 CE.

2) El derecho a la tutela judicial efectiva.

3) Los recursos contra las sentencias penales suspenden siempre la ejecución de la pena por la aplicación del principio *nulla poena sine iudicio*. El mismo obliga a respetar la situación previa a la sentencia de primera instancia y la misma presunción de inocencia hasta el agotamiento de todas las restantes instancias judiciales.

- Sin embargo, no ocurre lo mismo en las sanciones administrativas, aunque la LPACAP haya previsto en cierto modo las críticas anteriores (90.3 LPACAP): "*La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado".*
- El Tribunal Constitucional: NO se manifiesta a favor de la suspensión automática de la sanción impugnada.
- Ley 39/2015: establece que la resolución es ejecutiva cuando NO quepa ningún recurso ordinario en vía administrativa (se considera que si no se ha resuelto el recurso no es ejecutiva).
- Se puede suspender cautelarmente si el interesado manifestación de interponer recurso contencioso administrativo, y lo será hasta que haya pasado el plazo sin hacerlo, y habiéndolo hecho lo decida el tribunal o no lo solicite.

TEMA 9: LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ARBITRAL

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ARBITRAL:

A) **EL ARBITRAJE Y LA ADMÓNISTRACIÓN PÚBLICA**: Una cosa es que la Administración cuando se encuentra en un conflicto con otro sujeto, de Derecho público o privado, someta al juicio de un tercero la resolución de la controversia, y otra muy distinta es que ella misma arbitre sobre bienes o derechos de particulares en ejercicio de una potestad administrativa atribuida por Ley, desarrollando lo que hemos denominado la **actividad arbitral de la Administración**.

- Tradicionalmente ha existido una desconfianza a que la administración se someta a órganos externos y a la transacción de sus derechos, aunque asistimos a una evolución, que se manifiesta en el art. 107.2 de la Ley 39/2015, que prevé la posibilidad de nuevos sistemas de resolución de discrepancias.
- A favor de esta postura negativa, se aduce que la Constitución establece que son los tribunales quienes deben controlarla, y pueden existir terceros que se vean perjudicados.

B) LA ACTIVIDAD ARBITRAL DE LA ADMINISTRACIÓN: Cosa distinta es cuando la Administración se convierte en árbitro para dirimir intereses contrapuestos (ej. Justiprecio expropiatorio, facultades urbanísticas...).

- Aunque siempre se defiende el interés público, la administración se reviste de neutralidad, y existen razones de eficacia que aconsejan esta actividad administrativa. En la actualidad crece el papel arbitral en los sectores de libre competencia, antes monopolizado.
- La atribución de potestades arbitrales a la Administración está justificada cuando se trata de delimitar la extensión física de derechos administrativos de concesión sobre bienes públicos. La misma técnica concesional para la gestión de los servicios públicos ha llevado a la Administración a arbitrar en los conflictos entre el concesionario y los usuarios.
- La potestad arbitral crece en las nuevas formas de regulación sobre los tradicionales servicios públicos, antes en régimen de monopolio, y abiertos ahora a la libre competencia entre varios operadores o concesionarios.

- Por ser muy habituales, pasan desapercibidos como supuestos de actividad arbitral aquellos en los que la Administración decide entre particulares sobre derechos o intereses administrativos.

C) ¿INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FUNCIÓN ARBITRAL? ¿ES POSIBLE EL ARBITRAJE POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN?: Tras la CE de 1978, la actividad arbitral, como sucedáneo de la justicia civil, entró en prevención y sospecha por falta de una clara cobertura constitucional.

- De hecho, el TC se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la inconstitucionalidad de la actividad arbitral de la Administración:
    - En la STC 192/1981 de 8 de abril declaró que la Administración por sí misma NO puede arbitrar en conflictos colectivos ordenando el cese de una huelga, pero estimó conforme a la Constitución que esa decisión la asuman árbitros imparciales.
    - La STC 174/1995 afirmo la inconstitucionalidad de un precepto de la Ley de Transportes Terrestres 16/1987, porque venía a privar de recurso jurisdiccional a los arbitrajes sobre asuntos de cuantía inferior a 500.000 pesetas, en cuanto presumía en ellos la aceptación de un arbitraje de la Administración, en otros casos voluntario, lo que suponía un atentado al principio de garantía judicial efectiva.

- Al margen de la disputa doctrinal, y de lo acertado o desacertado de la doctrina constitucional, lo cierto es que la Administración ejercita el arbitraje bajo dos formas:

    1) **Obligatoria**: En la que persisten sus facultades dirimentes y vinculantes sobre conflictos entre particulares y cuyos actos arbitrales son controlados por la Jurisdicción contencioso-Administrativa.

    2) **Voluntaria**: Requiere el sometimiento de las partes al arbitraje de la Administración para que esta lo ejercite o nombre árbitros que lo harán con sometimiento a la Ley 60/2003, de Arbitraje.

- A pesar de NO estar prevista constitucionalmente, el arbitraje administrativo es una realidad. NO supone ningún problema cuando se trata de un arbitraje voluntario ya que las partes pueden elegir libremente si quieren o no adherirse a este proceso; pero ¿puede establecerse un arbitraje obligatorio y vinculante?

- Existe doctrina constitucional, que en ocasiones lo rechaza, sin embargo es una realidad su existencia, en incluso la Ley 60/2003, se declara supletoria de los arbitrajes administrativos.
- La Ley 3/2013, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, establece supuestos de obligada y vinculante resolución de conflictos entre operadores de sectores regulados previa denuncia.
- Además prevé supuestos de arbitraje tanto de derecho como de equidad.
- La Comisión resolverá acerca de cualquier denuncia y adoptará una solución al litigio lo antes posible y, en todo caso, en un plazo de 3 meses desde la recepción de la información.
- En el arbitraje, a diferencia de la mediación, el árbitro tiene capacidad para decidir (el mediador sólo incita acuerdos y ofrece soluciones).
- Si se acepta el arbitraje, pierdes la vía judicial (excepto si se han vulnerado derechos de alguna de las partes).

D) **RÉGIMEN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ARBITRAL**: El supuesto de hecho para calificar de arbitral un acto administrativo es la existencia de un conflicto en que 2 o más sujetos con intereses contrapuestos, cuya resolución se atribuye a la Administración de forma obligatoria y vinculante.

- NO hay una descripción general del régimen jurídico de esta actividad, pero sí hay regulaciones sectoriales que permiten una prefiguración de ese régimen.

- **Principios**:
  - Si existe el arbitraje, La Administración **NO puede dejar de resolver el conflicto** (carácter vinculante).
  - **Neutralidad**: siendo posible mediante órganos no jerarquizados o agencias independientes.
  - **Igualdad de oportunidades** y **medios de defensa**.
  - **Principio de Audiencia, libertad de prueba, contradicción e igualdad**.
  - **Ejecutividad del acto de resolución (sólo controlable por la JCA)**: No quedando más alternativa al mismo que el recurso contencioso-administrativo, en el que una de las partes será la demandada, enfrentándose al acto administrativo arbitral al impugnarlo, y la otra asumirá la posición de codemandada, al defenderlo.
  - El arbitraje agota la vía administrativa.

E) ACTIVIDAD EN ARBITRAJE VOLUNTARIO DE DERECHO PRIVADO: Es aplicable la Ley 60/2003 de arbitraje. Se actúa por la voluntariedad de las partes, y la resolución es enjuiciable por la jurisdicción ordinaria.

- Existen 2 modelos:
  - **Arbitraje institucional**: consiste en la creación de un órgano ad hoc que ejercita funciones de árbitro (*Comisión de Mercados y la Competencia, Comisión Mediadora de la Propiedad Intelectual*).
  - **Creación de órganos mixtos**: creación de varios órganos que actúan como uno sólo y donde existen representantes de la Administración y de los sectores interesados que ejercerán las funciones de árbitro (*Juntas arbitrales que se constituyen con representantes de la Administración y de los sectores interesados en transporte, consumo, etc.*)[47].
- En todo caso, la Administración hace aquí el papel de árbitro privado con sujeción a las reglas de la Ley de Arbitraje, pero con ciertas particularidades, como son la gratuidad y la innecesaridad de la protocolización notarial del laudo, que se documentará por los órganos arbitrales previstos en las normas correspondientes.
- Lo más singular del acto arbitral de la Administración es que está desprovisto de dos características esenciales de los actos administrativos: la ejecutoriedad por la propia Administración y la recurribilidad ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- Las resoluciones son ejecutivas, tienen valor de sentencia (COSA JUZGADA), si bien son enjuiciables por los tribunales ordinarios, pudiendo basarse el recurso en causas tasadas, y NO suponen un nuevo juicio.

F) LAS MANIFESTACIONES PASADAS Y PRESENTES DE LA ACTIVIDAD ARBITRAL: El ejercicio de funciones arbitrales entre particulares por la Administración no es una novedad pues la atribución exclusiva de los conflictos entre particulares a los jueces civiles ha sido siempre objeto de notables excepciones.

- ***A) Actividad arbitral y utilización privativa de bienes demaniales afectados a la riqueza nacional:*** La legislación administrativa sobre bienes públicos susceptibles de utilización privativa por los particulares como bienes afectos al fomento de la riqueza nacional, recurre a la potestad arbitral para ordenar el aprovechamiento de estos recursos, pues en esa gestión se producen conflictos entre particulares, cuya resolución va a ser atribuida a la Administración y a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en segundo término.

[47] Por ejemplo, en problemas de consumo, el órganos mixtos está conformados por representantes de la Administración Pública + representantes del sector empresarial + representantes de los consumidores.

- **b) *Actividad arbitral y jurisdicciones especiales*:** La actividad arbitral de la Administración se ha manifestado también a través de organismos especializados que constituyeron verdaderas jurisdicciones especiales.
    - Por ejemplo, es la actividad arbitral administrativa sobre auxilios y salvamentos y responsabilidades por accidentes marítimos.
    - Otro supuesto lo constituyó el Tribunal Arbitral de Seguros de 1940.
    - Y otro ha sido en materia de transportes, cuando se establecieron las Juntas de Detasas (1932).
- **c) *Actividad arbitral, registros y propiedades especiales*:** La legislación de propiedad industrial de 1878 partía del supuesto que el conflicto entre particulares más generalizado NO es el de la titularidad de los derechos fundados en títulos privados, sino sobre el nacimiento, extensión, características y límites de aquellos. En materia de propiedad intelectual, la Ley de 1879 remitió a los Tribunales civiles las cuestiones contenciosas derivadas de su aplicación.

TEMA 10: LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS: Los recursos administrativos y las reclamaciones previas a la vía judicial y laboral son instituciones que tienen el objetivo de ABRIR UNA PRIMERA VÍA DE REVISIÓN de la actividad administrativa ante la propia Administración a instancia de los interesados lesionados en sus derechos o intereses.

- De este modo, gracias a la existencia de estas técnicas, se impide que la Administración resulte fácilmente enjuiciada ante los Tribunales contencioso-administrativos, civiles o laborales.

1) NATURALEZA: Los recursos administrativos suponen una garantía del particular, al que se permite alegar o discutir la validez u oportunidad de un acto o conducta administrativo ante la propia Administración autora del acto.

- Es una **vía de garantía jurídica del ciudadano**.
- Pero al mismo tiempo, entra en contradicción, pues es un **privilegio de la Administración** (Necesidad de agotar la vía administrativa, como requisito para acudir a la JCA); es decir, puede retrasar en su favor el enjuiciamiento por los Tribunales de sus actos y conductas.
- Además, este tipo de recursos cuenta en los **brevísimos plazos de interposición**, cuyo transcurso supone la prescripción de los derechos sustantivos; lo que supone un beneficio para la Administración.
- Jerarquía como control.
- Y permitir reflexionar a la Administración.
- Recordamos: Clases de actos administrativos:
    a) **definitivos**:
        -**Firmes**: consentidos por no interponerse los recursos administrativos o contencioso administrativos posibles.
        -**Agotan la vía administrativa**: No cabe recurrir en vía administrativa ante superior jerárquico.
        -No agotan la vía administrativa.
    b) **De trámite**: se dan dentro del procedimiento para impulsarlo.

2) CLASES DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS: La LPACAP mantiene los siguientes recursos:

- Recurso de alzada.

- Recurso de reposición (como previo a la vía contenciosa).
- Recurso de revisión (con carácter extraordinario).

- Existe posibilidad de que por Ley se puedan sustituir los recursos de alzada y de reposición (previstos en la Ley) por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, en supuestos o ámbitos determinados.
- **Disposiciones Comunes**:
  - **1) Interposición**:
    - Espíritu antiformalista: se tramita aunque haya error o falten datos o documentos (no imprescindibles).
    - Economía procedimental: El escrito de interposición es a la vez de formulación de alegaciones.
    - Causas de inadmisión: falta de competencia (debe remitirse al competente), falta de legitimación, acto no susceptible de recurso, plazo, no fundamento.
  - **2) Suspensión de efectos del acto recurrido:**
    - Principio de ejecutividad: No suspensión, salvo norma en contrario.
    - Se puede acordar la suspensión, previa ponderación de perjuicios entre recurrente, interés público y terceros, sí:
      - Perjuicios de imposible o difícil reparación
      - O se funda en causa de nulidad de pleno derecho.
    - La suspensión se mantiene hasta la JCA.
    - Suspensión presunta: Si solicitada, no se resuelve expresamente en un mes.
    - Medidas cautelares: caución.
  - **3) Instrucción**:
    - Audiencia a terceros titulares de derechos o intereses: procedimiento triangular.
    - Vista del expediente al recurrente (hechos nuevos, no los informes o propuestas)
  - **4) Resolución Expresa**:
    - Todas las cuestiones de fondo y de forma.
    - Estimación parcial o total, desestimación (inadmisibilidad).
    - Ha de ser congruente y no cabe "*reformatio in peius*".
  - **5) Objeto**: Actos definitivos y de trámite, cuando estos decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, imposibilidad de continuar, indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.
    - NO cabe contra aprobación de disposiciones de carácter general.

A) RECURSO DE ALZADA: este recurso permite al órgano superior corregir la actuación del inferior y al tiempo, precisar que el acto eventualmente recurrible ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa lo es realmente de la cúspide que encarna la voluntad de la Administración, por haber agotado la vía administrativa.

- Debe resolver: un Superior jerárquico.
- Presentación: se debe presentar ante el que produce el acto o ante el que ha de resolverlo.
  - Si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano que dictó el acto impugnado, este deberá remitirlo ante el competente en el plazo de 10 días, con su informe y una copia completa y ordenada del expediente.
- Motivo: Cualquier infracción del ordenamiento jurídico: nulidad o anulabilidad.

- Plazo de interposición: 1 mes si el acto es expreso, si fuera tácito será de 3 meses, y si el acto es presunto, en cualquier momento desde el día siguiente a la fecha de producción de estos efectos.
- En cuanto al objeto: Actos que NO pongan fin a la vía administrativa.
- Plazo de resolución: Máximo para dictar y notificar: 3 meses. Transcurrido este se puede considerar desestimado.

B) RECURSO DE REPOSICIÓN: es un recurso que, con carácter potestativo, se puede interponer contra los actos que agotan la vía administrativa, y antes de recurrir ante la Jurisdicción Contencioso--Administrativa. Es la última posibilidad de arreglo antes de un enfrentamiento judicial.

- Objeto: actos definitivos o de trámite que agotan la vía administrativa.
- Ante: los resuelve el mismo órgano que dictó el acto recurrido.
- Plazo: Un mes si es contra acto expreso; si es tácito, serán 3 meses. Si es presunto, en cualquier momento desde el día después de que lo sea.
- Resolución presunta: Un mes, para dictar y notificar.
- Carácter: es potestativo. El interesado puede optar por acudir directamente a la Jurisdicción.
- NO ponen fin a la vía administrativa.

C) RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN: es un recurso extraordinario que se interpone contra los actos que agoten la vía administrativa o contra los que no se haya interpuesto recurso administrativo en plazo, es decir, contra actos firmes y consentidos, y se resuelven por el mismo órgano administrativo que los dictó.

- Objeto: Contra actos firmes en vía administrativa.
- Resolución expresa: Puede inadmitir a trámite si no se funda en los motivos tasados. Debe pronunciarse sobre la procedencia y sobre el fondo.
- Resolución presunta: Tres meses, para resolver y notificar. Efectos desestimatorios.
- Motivos: están tasados en el art. 125 LPACAP:
    - Cuando al dictar el acto se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos del expediente.
    - Cuando aparezcan documentos que evidencian el error.
    - Cuando los documentos o testimonios sean falsos por sentencia judicial firme.
    - Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de conducta punible, declarado por sentencia judicial firme.
- Plazo: el plazo es de **4 años si se trata de un Error de Hecho**; y **3 meses** para los restantes supuestos (El recurso se entenderá desestimado si transcurre el plazo, aunque se podrá acudir a la vía contencioso administrativa).
- La **resolución** de los recursos de revisión puede ser resuelto por el órgano superior y también, si no se había agotado la vía administrativa, por el titular de la competencia que hubiera dictado el acto cuya revisión se pretende.
- Ante: El órgano administrativo que los dictó.

3) PROCEDIMIENTO: El procedimiento de tramitación y resolución de los recursos administrativos consta de las siguientes fases:

- **1º Interposición del recurso (115 LPACAP)**: se realiza mediante el **escrito de interposición**, que deberá contener: El nombre y apellidos del recurrente / la identificación personal del mismo / El acto que se recurre y la razón de su impugnación / Lugar, fecha, firma del recurrente / Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige y su correspondiente código de identificación / Las demás peculiaridades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.

-2º Causas de inadmisión (116 LPACAP): El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter. Los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado.

- El art.116 LPACAP establece las siguientes causas de inadmisión:
  - La falta de competencia del órgano administrativo (el recurso deberá remitirse al órgano competente).
  - Carecer de legitimación el recurrente.
  - Que se trate de un acto no susceptible de recurso.
  - El transcurso del plazo de interposición.
  - Que el recurso carezca de fundamento.

-3º suspensión del acto recurrido (117 LPACAP): *La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario,* ***NO suspenderá la ejecución del acto impugnado****. No obstante, el órgano a quien competa resolver el recurso, previa ponderación 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, podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado cuando concurran alguna de las siguientes circunstancias:*

- Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

- Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el art.47.1 LPACAP".

-Se contempla también la posibilidad de una suspensión automática, si transcurrido un mes, el órgano a quien competa resolver el recurso no ha dictado y notificado resolución expresa al respecto.

- Y se podrán adoptar las **medidas cautelares** que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o de terceros

-4º Audiencia de los interesados: Antes de la resolución del recurso tiene lugar la audiencia de los interesados en un plazo no inferior a 10 días ni superior a 15 días.

-5º Resolución del conflicto (119 LPACAP): se estimará en todo o en parte, o desestimará las pretensiones formuladas en el mismo, o declarará su inadmisión, decidiendo sobre cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados, debiéndose en este caso oír a los interesados previamente.

- La resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial.

4) ACTOS Y RESOLUCIONES QUE PONEN FIN A LA VÍA ADMINISTRATIVA: El art.114 LPACAP recoge **los actos y resoluciones que ponen fin a la vía administrativa**, contra los cuales NO procederá nunca el recurso de alzada, pero sí el recurso potestativo de reposición.

- **Ponen fin a la vía administrativa**:
  - Las resoluciones de los recursos de alzada.
  - Las resoluciones de los procedimientos a que se refiere el art.112.2 LPACAP.
  - Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
  - Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.
  - La resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

- La resolución de los procedimientos complementarios en materia sancionadora.
- Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.
- Los actos administrativos de los miembros y órganos del Gobierno.
- Los emanados de los Ministros y los Secretarios de Estado en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas los órganos de los que son titulares.
- Los emanados de los órganos directivos con nivel de Director general o superior, en materia de personal.
- En los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la AGE, los emanados de los máximos órganos de dirección.

5) RECLAMACIONES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS: Las reclamaciones económico-administrativas se ajustarán a los procedimientos establecidos por su legislación específica (112.4 LPACAP).

- En materia tributaria: Ley General Tributaria 58/2003, y R.D. 520/2005.
- Actos impugnables: art. 222 de LGT (ámbito tributario).
- Excluidos: los actos tributarios de la Administración local (Ley 57/2003, para municipios de gran población, crean su propio órgano).
- Órganos competentes: Tribunales Económico Administrativo Regionales (TEAR), y el TEAC (Central).
- **Procedimiento**:
  - Cabe potestativamente recurso de reposición ante el propio órgano de la Administración tributaria.
  - Interposición en 1 mes.
  - Suspensión automática del acto impugnado. Reforma de 2003, incluso con dispensa total o parcial de prestar garantías.
  - Alegaciones durante un mes.
  - Período de prueba.
  - Resolución.
  - Recurso de alzada ante el TEAC (pueden impugnar los particulares o los órganos de la administración tributaria). Con carácter previo cabe recurso de anulación ante el propio órgano.
  - Existe también el recurso extraordinario de alzada para la unificación de criterio y para la unificación de doctrina. Sus resoluciones serán vinculantes para todos los órganos.
  - También existe el recurso extraordinario de revisión.
  - Finalmente existe la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.
- **Procedimientos cuya iniciativa corresponde a la Administración**:
  - **Revisión de actos nulos de pleno derecho**: Podrá iniciarse de oficio, por acuerdo del órgano que dictó el acto o de su superior jerárquico, o a instancia del interesado.
  - **Declaración de lesividad de actos anulables:** Se iniciará de oficio mediante acuerdo que será notificado al interesado.
  - **Revocación de los actos de aplicación de los tributos y de imposición de sanciones:** Se iniciará exclusivamente de oficio, sin perjuicio de que los interesados puedan promover su iniciación por la Administración competente mediante un escrito que dirigirán al órgano que dictó el acto.
  - **Rectificación de errores**: Cuando se inicie de oficio, se dará traslado de la propuesta de rectificación en el plazo de 15 días al interesado, salvo cuando la rectificación se realice en beneficio de este, en cuyo caso se podrá notificar directamente la resolución del procedimiento.
  - **Devolución de ingresos indebidos:** Podrá iniciarse de oficio o a instancia del interesado.
- **Procedimientos cuya iniciativa corresponde a los interesados**:
  - **Recurso de reposición:** es de carácter potestativo en las reclamaciones económico-administrativas.

- Debe presentarse en el plazo de 1 mes y deberá incluir las alegaciones que el interesado formule.
- Se presenta a la administración que ha interpuesto la multa o sanción (ej. ayuntamiento).

- **Recurso de Alzada en vía económico-administrativas:** La vía económico-administrativa constituye el equivalente en materia tributaria a los recursos administrativos y es necesario agotarla para poder acudir a la vía contencioso-administrativa.
  - El conocimiento para la resolución de esta reclamación se encomienda a unos órganos colegiados integrados por funcionarios de la propia Hacienda estructurados en dos niveles, el Tribunal Central (TEAC) y los Tribunales Regionales (TEAR).

6) RECLAMACIONES PREVIAS A LOS PROCESOS CIVILES O LABORALES: Desaparecen en la Ley 39/2015, por lo que las Administraciones Públicas podrán ser demandadas civil o laboralmente como el resto de particulares.

TEMA 11: LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA-ADMINISTRATIVA

LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA: esta jurisdicción es aquella que tiene por objeto CONTROLAR LA POTESTAD REGLAMENTARIA y LA LEGALIDAD DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA (Art. 103 y 153 CE), así como el sometimiento de esta a los fines que la justifiquen.

- Ley 29/98, de 13/07/98, Reguladora de la JCA establece que: "*conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas sujetas al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación*".

A) RASGOS FUNDAMENTALES: destacan dos rasgos fundamentales:

- Es una justicia de gran tensión política en cuanto controla los actos de poder.
- Es una justicia que no enjuicia a los verdaderos responsables de la actividad administrativa, sino a los actos administrativos. En el proceso contencioso-administrativo, el autor del acto administrativo que se enjuicia y, en su caso, se anula, resulta indemne y, en su lugar, se condena a la Administración.

B) AMBITO: En la actualidad, la justicia administrativa española es una Justicia subjetiva o garantista de derechos de una parte y, al tiempo, una justicia de control de la legalidad. Básicamente consiste en solucionar todos los conflictos que origina la actividad de las Administraciones Públicas:

- Entran los actos de Órganos constitucionales en materia de personal, administración y gestión patrimonial.
- También los actos del CGPJ y de la Administración Electoral.
- Ley Orgánica 19/2003; Correos y sus funcionarios.
- Responsabilidad patrimonial de toda la Admón. Pública.
- Cuestiones incidentales: Todas las NO pertenecientes al orden administrativo (civil, laboral, militar, excepto las de carácter Penal).
- Competencia no contenciosa: La autorización de entrada en domicilios, para ejecución de actos administrativos, y medidas que afecten a derechos fundamentales por salud y seguridad, se asigna a los Juzgados de lo Contencioso Administrativo (art. 8.5).

C) ORGANOS JURISDICCIONALES:

- Juzgados unipersonales: Juzgados de lo Contencioso Administrativo, que existe 1 o más en cada provincia (al menos 1 en la capital provincial).
- Juzgados Autonómicos (CCAA): Sala de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (1 en cada CCAA).

- Juzgados Estatales:
    - Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo.
    - Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional.
    - Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.
- Por encima de todas ellas, se encuentra la Sala Especial de Revisión (art. 61 LOPJ), formada por el Presidente del TS, los Presidentes de Sala y el Magistrado más antiguo y el más moderno de cada una de ellas.

D) LA COMPETENCIA OBJETIVA O POR RAZÓN DE LA MATERIA: cada uno de estos entes jurisdiccionales poseen unas determinadas competencias, que pasamos a analizar a continuación:

- **Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional**:
    - A) En primera instancia conocerá:
        - Los recursos contra las disposiciones generales y los actos de los Ministros y de los Secretarios de Estado en general.
        - Los recursos contra los actos de los Ministros y Secretarios de Estado cuando rectifiquen en vía de recurso los dictados por órganos distintos con competencia nacional.
        - Los recursos contra los convenios de las AAPP (NO atribuidos a los TSJ).
        - Los actos económico-administrativos dictados por el Ministro de Economía y Hacienda y por el Tribunal Económico-Administrativo Central.
        - Los recursos contra los actos dictados por la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo.
        - Las resoluciones dictadas por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.
        - Los recursos contra los actos del Banco de España y del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.
        - También se juzgan casos sobre la Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (**act. 2018 art 58 del LOPJ**).
    - B) En segunda instancia conocerá:
        - Las apelaciones contra autos y sentencias dictados por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo y de los correspondientes recursos de queja.
        - Los recursos de revisión contra sentencias firmes dictadas por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.
        - Las cuestiones de competencia que se puedan plantear entre los Juzgados Centrales de lo Contencioso- Administrativo.

- **Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo**: En este tipo de órgano sólo existe la primera instancia (nunca segunda estancia) que conocerá:
    - Las materias de personal cuando se trate de actos dictados por Ministros y Secretarios de Estado (salvo que confirmen en vía de recurso, fiscalización o tutela, actos dictados por órganos inferiores, o materias sobre personal militar atribuidas a la Audiencia Nacional).
    - Los actos sancionadores de los órganos centrales de la Administración General del Estado, siempre que las multas NO superen los 60.000€ y el cese de actividad o privación de ejercicio de derechos que NO excedan de 6 meses.
    - Los recursos contencioso-administrativos que se interpongan contra las disposiciones generales y contra los actos emanados de los organismos públicos con personalidad jurídica propia y entidades pertenecientes al sector público estatal con competencia en todo el territorio nacional.
    - Los recursos contra las resoluciones dictadas por los Ministros y Secretarios de Estado en materia de responsabilidad patrimonial siempre que NO exceda de 30.050€.

- Las resoluciones que acuerden la inadmisión de las peticiones de asilo político.
- Las resoluciones que sean dictadas por el Comité Español de Disciplina Deportiva.
- Los actos adoptados por la Sección Segunda de la Comisión de Propiedad Intelectual para que se interrumpa la prestación de servicios de la sociedad de la información o para que se retiren contenidos que vulneren la propiedad intelectual.
- Igualmente conocerán los actos de los Partidos Políticos.

- **Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de ámbito provincial:** conocerán en única o primera instancia de:
  - Los recursos que se deduzcan frente a los actos de las entidades locales o de las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a las mismas (salvo las de instrumentos de planeamiento urbanístico).
  - Los recursos que se deduzcan frente a los actos administrativos de la Administración de las CCAA (salvo cuando procedan del respectivo Consejo de Gobierno o cuando tengan por objeto cuestiones de personal / sanciones administrativas que consistan en multas NO superiores a 60.000€ / Las reclamaciones por responsabilidad patrimonial cuya cuantía NO exceda de 30.050€.
  - Los recursos que se deduzcan frente a disposiciones y actos de la Administración periférica del Estado y de las CCAA, contra los actos de los organismos, entes, entidades o corporaciones de derecho público, cuya competencia NO se extienda a todo el territorio nacional y contra las resoluciones de los órganos superiores cuando confirmen íntegramente los dictados por aquéllos en vía de recurso, fiscalización o tutela.
    - Se exceptúan los actos de cuantía superior a 60.000€ dictados por la Administración periférica del Estado y los organismos públicos estatales cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional, o cuando se dicten en ejercicio de sus competencias sobre dominio público, obras públicas del Estado, expropiación forzosa y propiedades especiales.
  - Las resoluciones que se dicten en materia de extranjería.
  - Las impugnaciones contra actos de las Juntas Electorales de Zona, en los términos previstos en la legislación electoral.
  - Las autorizaciones para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, siempre que ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la administración pública.
  - La autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental.

- **Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia**:
  - A) En única instancia conocerá:
    - Los actos de las Entidades locales y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, cuyo conocimiento no esté atribuido a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.
    - Las disposiciones generales emanadas de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales.
    - Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial.
    - Los actos y resoluciones dictados por los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Locales que pongan fin a la vía económico-administrativa.

- Las resoluciones dictadas por el Tribunal Económico-Administrativo Central en materia de tributos cedidos.
- Los actos y disposiciones de las Juntas Electorales Provinciales y de Comunidades Autónomas.
- Los convenios entre Administraciones públicas cuyas competencias se ejerzan en el ámbito territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma.
- La prohibición o la propuesta de modificación de reuniones previstas en la Ley del Derecho de Reunión.
- Los actos y resoluciones dictados por órganos de la Administración General del Estado cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional y cuyo nivel orgánico sea inferior al de Ministro o Secretario de Estado en materias de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa.
- Los actos y resoluciones de los órganos de las Comunidades Autónomas competentes para la aplicación de la Ley de Defensa de la Competencia.
- Las resoluciones dictadas por el órgano competente para la resolución de recursos en materia de contratación Sector Público.
- Las resoluciones dictadas por los Tribunales Administrativos Territoriales de Recursos Contractuales.

- B) En segunda instancia conocerá:
  - Las apelaciones promovidas contra sentencias y autos dictados por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, y de los correspondientes recursos de queja.
  - Los recursos de revisión contra las sentencias firmes de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo.
  - Las cuestiones de competencia entre los Juzgados de lo Contencioso-administrativo con sede en la Comunidad Autónoma.
  - El recurso de casación para la unificación de doctrina previsto en el art.99 LJCA.
  - El recurso de casación en interés de la ley previsto en el art.101 LJCA.

E) LA COMPETENCIA TERRITORIAL (14 LJCA): Ante la existencia de órganos judiciales con la misma competencia objetiva, pero que actúan en ámbitos territoriales distintos (*Salas TSJ o Juzgados provinciales*) o sobre el mismo territorio (*varios Juzgados en la misma provincia o los varios Juzgados centrales*) obliga a precisar a cuál de ellos se asigna la competencia.

1. Con carácter general, será competente el órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano que hubiere dictado la disposición o el acto originario impugnado.
2. Cuando el recurso tenga por objeto actos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, personal, propiedades especiales y sanciones será competente, a elección del demandante, el juzgado o el tribunal en cuya circunscripción tenga aquél su domicilio o se halle la sede del órgano autor del acto originario impugnado.
3. La competencia corresponderá al órgano jurisdiccional en cuya circunscripción radiquen los inmuebles afectados cuando se impugnen planes de ordenación urbana y actuaciones urbanísticas, expropiatorias y, en general, las que comporten intervención administrativa en la propiedad privada.
4. Cuando el acto originario impugnado afectase a una pluralidad de destinatarios y fueran diversos los Juzgados Tribunales competentes según las reglas anteriores, la competencia vendrá atribuida al órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano que hubiere dictado el acto originario impugnado.

F) PARTES EN EL PROCEDIMIENTO: En el proceso contencioso-administrativo, como en todo proceso, se enfrentan dos partes: La **Parte demandante** (inicia el recurso o la acción) y la **Parte demandada** (aquella frente a la que la acción o recurso se dirige).

- Normalmente, los particulares son los demandantes y la AAPP la demandada.
- **Excepción**:
    - En el **Proceso de lesividad** en el que la Administración actúa como demandante contra sus propios actos (plazo 4 años).
    - Cuando los particulares u otros entes públicos entran en el proceso como **codemandados**, es decir, demandados juntamente con la Administración autora del acto recurrido, porque sus derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por las pretensiones del demandante.
    - Si son dos las que intervienen en el proceso de elaboración del acto; La que es autora, salvo que la que fiscalice deniegue.

- **Capacidad parte ser parte**: Por regla general, la ostentan las personas físicas y jurídicas que tienen capacidad con arreglo al Derecho civil, así como los grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, entidades todas ellas aptas para ser titulares de derechos y obligaciones al margen de su integración en las estructuras formales de las personas jurídicas, las cuales también tendrán capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo cuando la Ley así lo declare expresamente.
    - NO pueden serlo los órganos de la Administración, si no la Administración en sí (personalidad j. Única).
- **Capacidad procesal**: se amplía a los menores de edad (artículo 16).
- **Representación**: Procurador (salvo en Juzgados, que puede serlo también el abogado -artículo 23).
- **Defensa**: Abogado.
- **Legitimación**: Es necesario un derecho o interés legítimo (directo o indirecto).
- **Acción popular**: cuando lo autorice la ley.
- **No pueden interponer recurso contencioso-administrativo** contra la actividad de una Administración pública:
    - Los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados (salvo que una Ley lo autorice expresamente).
    - Los particulares cuando obren por delegación o como meros agentes o mandatarios de ella.
    - Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales.

G) OBJETO: El objeto del recurso contencioso-administrativo incluye la delimitación de la actividad administrativa impugnable, y las pretensiones de las partes.

- Pretensiones: Anulación del acto, o plena jurisdicción. Además se pide reconocimiento de una situación jurídica individualizada.
- Características de las pretensiones:
    - Limitadoras de los poderes del juez (aunque puede proponer clarificación).
    - Acumulables (contra el mismo acto, o que tengan conexión directa).
    - Ampliables (a nuevos actos relacionados).
    - Cuantificables (Para establecer la competencia y posibles recursos posteriores).
- **-El régimen de las pretensiones:** Las pretensiones del proceso contencioso son:

- A)- **Limitadoras de los poderes del órgano jurisdiccional**, pues este deberá juzgar dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición (El Juez podrá exigir aclaración antes de dictar sentencia).
- B)- La **acumulación de diversas pretensiones en un mismo proceso** es posible siempre que se deduzcan en relación con un mismo acto, disposición o actuación; o exista una conexión o relación entre varios de ellos.
- C)- Es posible también, antes de que se dicte sentencia, solicitar la **ampliación** del recurso a cualquier acto, disposición o actuación para que se proceda con la acumulación.
- D)- La **cuantía** del recurso contencioso-administrativo vendrá determinada por el valor económico de la pretensión objeto del mismo teniendo en cuenta las normas de la legislación procesal civil, con determinadas especialidades.

-Objeto impugnable:

1- Actos expresos o presuntos, que pongan fin a la vía administrativa, definitivos o de trámite; si deciden directa o indirectamente, impiden la continuación, o provocan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

2- También se admite la impugnación directa o indirecta contra las disposiciones de carácter general de los actos que se produzcan en aplicación de las mismas: Impugnación directa o indirecta. La **cuestión de ilegalidad** (el Tribunal NO competente para anular una disposición de carácter general la plantea al que sí es competente).

- Por tanto, cuando un Juez o Tribunal haya dictado sentencia firme estimatoria del recurso contra un acto administrativo por considerar ilegal el contenido del reglamento aplicado, pero no fuera competente para conocer del recurso directo contra este, deberá plantear la cuestión de ilegalidad ante el Tribunal competente para conocer del recurso.
- NO son impugnables los **actos consentidos.**

3- Por **Inactividad** (limitada a prestaciones y actos con plazo legal establecido).

- Se pretende que el juez condene a la Administración a dictar un acto o realizar una determinada actividad.
- Se admite cuando la Administración esté obligada a realizar una prestación concreta a favor de una o varias personas determinadas (contratos, etc.).
- Y cuando la Administración NO ejecute sus actos firmes.
- En ambos casos, el demandante podrá pretender del órgano jurisdiccional que condene a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos que estén establecidas.

5- También es recurrible la **Vía de hecho**. Sirve para combatir aquellas actuaciones materiales de la Administración que carecen de la necesaria cobertura jurídica y lesionan derechos o intereses legítimos de cualquier clase.

- Antes se debía efectuar a través de los interdictos vía civil, según interpretación del art. 101 Ley 30/92, que los prohíbe, quedando esta opción en la LJCA.
- En el plazo de 10 días desde el acuerdo de suspensión debe interponerse el recurso.
- Si dicha intimación NO hubiera sido formulada o no hubiere sido atendida dentro de esos 10 días, el interesado podrá deducir directamente recurso contencioso-administrativo solicitando que se ordene el cese de la actuación y que se acuerden las medidas necesarias para el restablecimiento de la misma (incluyendo los daños y perjuicios).

TEMA 12: EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

1) EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COMO PROCESO REVISOR: para que exista el carácter revisor es necesario un acto administrativo previo.

- **La configuración histórica del dogma revisor**: El proceso contencioso-administrativo nació en 1845 como un proceso civil de primera instancia e inmediatamente evolucionó hacia un modelo similar al proceso de apelación civil, pero en el que el acto administrativo recurrido oficia de sentencia de primera instancia y el expediente administrativo cumple las funciones de los autos judiciales. De la misma forma que en la apelación civil, la no impugnación de la sentencia de primera instancia en el corto plazo previsto para la apelación produce el efecto de cosa juzgada.
- La **NO impugnación en plazo produce el efecto de cosa juzgada** (= firmeza).
- La Doctrina jurisprudencial es coherente con este carácter: no se sustituye a la Admón., ni se admite recurso contra acto inexistente. De hecho, la **jurisprudencia afirma el carácter revisor del proceso contencioso-administrativo**, lo que supone graves restricciones en la admisión de los recursos y por ende en la garantía judicial efectiva del artículo 24 CE:
  - La **exigencia del acto previo**: es inadmisible cualquier pretensión que NO traiga causa de resoluciones o acuerdos de la Administración.
  - **NO permite el enjuiciamiento de actos administrativos distintos de los impugnados** en el escrito de interposición del recurso e introducidos en el trámite de formulación de demanda sin guardar los requisitos de la ampliación.
  - El órgano jurisdiccional puede circunscribir la prueba a los hechos de indudable trascendencia.
  - El carácter revisor se apoya en la regla de la preferencia del análisis de los **vicios graves de procedimiento**.
  - La inadmisibilidad de recursos prematuros contra actos aún NO dictados.
  - El rechazo de cuestiones nuevas NO planteadas en vía administrativa.
  - La **inmutabilidad de las cuantías económicas** solicitadas en vía administrativa (imposibilidad de pretensiones extrañas al contenido del acto).
  - La inadmisión de agravios comparativos.
  - La prohibición de sustituir a la Administración en su actuación y del ejercicio de acciones de carácter reconvencional.
- La Ley 29/98, si **bien mantiene el carácter revisor, aporta notas de abandono de ese carácter**:
  - **Recursos contra la inactividad**. Dirigido a obtener de la Administración una prestación material debida o la adopción de un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio, allí donde NO juega el mecanismo del silencio administrativo. No obstante, esta ampliación está muy limitada y sujeta a diversas cautelas:
    - No se permite a los órganos judiciales sustituir a la Administración en aspectos de su actividad NO prefigurados por el Derecho (extensible a la discrecionalidad).
    - La ley limita esta acción a prestaciones concretas, derechos preconfigurados y actos que tengan un plazo legal establecido.
  - **Contra la vía de hecho**: es una especie de interdicto contencioso-administrativo, que sustituye a los interdictos ante el juez civil.
    - NO son procesos contra la desestimación por silencio administrativo, pues la falta de estimación NO constituye un acto administrativo.
    - El objetivo es otorgar a la Administración la oportunidad de resolver el conflicto y evitar la intervención judicial.

2) LAS MEDIDAS CAUTELARES: LA SUSPENSIÓN DE EFECTOS DEL ACTO RECURRIDO: están pensadas para ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA que en su día se dicte.

- También se pretende EVITAR LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO o ANTICIPAR LA PRESTACIÓN SOLICITADA en casos de necesidad.
- La Ley 29/98 (art. 129) establece "cualquier medida cautelar". La suspensión se producirá cuando "la ejecución del acto pudiera hacer perder su finalidad legítima al recurso".
    - **Condiciones**: valoración de todos los intereses en juego, garantías si se derivan perjuicios a terceros, un año para pedir indemnización por los perjuicios sufridos.
    - Las medidas deben ser proporcionales al litigio.
    - **Procedimiento**: El incidente cautelar se tramitará en pieza separada, con audiencia de la parte contraria, en un plazo que NO excederá de 10 días, y será resuelto por auto dentro de los 5 días siguientes.
    - Excepción art. 135; especial urgencia.
    - NO cabe recurso contra el auto que acuerde las medidas cautelares.

3) EL PROCEDIMIENTO EN PRIMERA O ÚNICA INSTANCIA:

A) Inicio: El procedimiento en primera o única instancia general se inicia de forma diferente según el conflicto:

- En el **proceso de lesividad** se iniciará por demanda, a la que se acompañará la declaración de lesividad y el expediente administrativo.
- En los **litigios entre Administraciones Públicas** no cabe interponer recurso en vía administrativa (cuando una Administración interponga recurso contencioso-administrativo contra otra, deberá requerirla previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto).
- El **recurso contencioso-administrativo común** se iniciará a través del **escrito de interposición** debe citar el acto y estar acompañado de los siguientes documentos los documentos: representación del compareciente, legitimación y acto o citación del expediente (Copia o traslado de la disposición, indicación del expediente en que haya recaído el acto).
- Si se trata de impugnar una disposición o acto en que NO haya terceros interesados podrá iniciarse mediante demanda, donde se señalará la disposición, el acto o la conducta impugnados y se razonará su disconformidad a Derecho, acompañando los documentos antes dichos.
- **Plazo**: 2 meses si es acto expreso o disposición (y se computa desde el día siguiente de la notificación).
    - Si es presunto son 6 meses (se contará a partir del día que se produzca el acto presunto).
    - Si es por vía de hecho, corresponden 10 días desde plazo expirado de 10 días para que la Administración conteste al requerimiento.
    - Si NO hubiere requerimiento, el plazo será de 20 días.

B) Emplazamiento, publicidad y reclamación del expediente: Examinada de oficio por el órgano jurisdiccional la validez de la comparecencia y de los documentos, debe publicitarse y anunciarse la interposición del recurso en un periódico oficial.

- Se requiere el expediente, y se ordena que emplace en 9 días a quienes aparezcan como interesados. Si lo considera necesario ordena la publicación de anuncio para terceros interesados.
- Para la Administración la petición del expediente supone el emplazamiento: debe remitirlo en 20 días. Se establecen multas coercitivas y reiteradas cada 20 días, de 300,50 a 1.202,02 € al responsable.
- La remisión del expediente supone la personación de la Admón.

C) Trámites:

- **Trámite de Admisión**: es un trámite posterior al requerimiento que sirve para RECHAZAR, sin discusión, las acciones más evidentemente infundadas. Las causas de inadmisibilidad por manifiesta falta de fundamento están establecidas en la Ley:
  - La falta de jurisdicción o incompetencia del Juzgado o Tribunal.
  - La falta de legitimación del recurrente.
  - Haberse interpuesto el recurso contra actividad NO susceptible de impugnación.
  - Haber caducado el plazo de interposición.
  - Cuando se hubieran desestimado en el fondo otros recursos sustancialmente iguales por sentencia firme.
  - Cuando se impugne una actividad material constitutiva de vía de hecho, si fuera evidente que la actuación administrativa se ha producido dentro de la competencia y en conformidad con las reglas del procedimiento legalmente establecido.
  - Cuando se impugne la no realización por la Administración de sus obligaciones si fuera evidente la ausencia de obligación concreta de la Administración respecto de los recurrentes.
- El Juzgado o la Sala antes de pronunciarse sobre la inadmisión, concederá un **plazo de 10 días** para que las partes aleguen y aporten los documentos pertinentes.
- **Demanda**: Debe presentarse en 20 días; con una forma determinada: hechos, fundamento de derecho y pretensiones, acompañando documentación. Por OTROSI puede pedirse que NO haya período de pruebas ni de conclusiones.
- **Contestación a la demanda**: En 20 días (los 5 primeros para alegaciones previas sobre inadmisibilidad). Tiene la misma estructura formal que la demanda.
- **Prueba**: Principio dispositivo para las partes, deben pedirlo por OTROSI. El juez valora si hay disconformidad con los hechos y su trascendencia, aunque también puede acordarlas de oficio. Plazo de 15 días para proponer y 30 para practicar.
  - Las Salas podrán delegar en uno de sus Magistrados o en un Juzgado de lo Contencioso-administrativo la práctica de todas o algunas de las diligencias probatorias.
  - El representante en autos de la Administración podrá delegar en un funcionario público de la misma la facultad de intervenir en la práctica de pruebas.
- **Período de conclusivo**: consiste en una fase de recapitulación y valoración de lo actuado a merced de la voluntad de las partes (Carácter dispositivo), pues las éstas podrán solicitar que se celebre vista, que se presenten conclusiones o que el pleito sea declarado concluso, sin más trámites, para sentencia.
  - Solicitud deberá formularse por medio de otrosí.
  - Puede consistir en **Vista** (las partes se reúnen para exponer sus alegaciones) o **escrito de conclusiones** de las partes (las partes presentan alegaciones suscintas en sus escritos, pues normalmente antes ya lo han hecho a la vista).

D) Terminación del proceso: puede concluir por SENTENCIA, por DESISTIMIENTO DEL ACTOR, por ALLANAMIENTO DEL DEMANDADO y por CONCILIACIÓN JUDICIAL.

1) ***Sentencia:*** es el modo normal de terminación del proceso, y mediante ella el órgano jurisdiccional decidirá sobre la regularidad del proceso y las pretensiones de las partes.
   - Se dictará en el plazo de 10 días desde que la celebración del pleito. Este plazo es para que el tribunal pueda decidir todas las cuestiones controvertidas.
   - La sentencia contendrá alguno de los siguientes fallos:
     - De **inadmisibilidad**: Cuando el Juzgado o el Tribunal Contencioso-Administrativo carezca de jurisdicción / Se hubiera interpuesto por persona incapaz / no estuviese debidamente

representada o legitimada / Cuando tuviere por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación / Recayera sobre cosa juzgada / Cuando se hubiera presentado el escrito inicial del recurso fuera del plazo establecido.

- De **desestimación**: cuando los actos son conformes al derecho.
- De **estimación**: cuando la disposición, el acto o la actuación incurrieran en cualquier infracción del OJ; resolviendo las pretensiones, y fija plazo para dictar los actos.

- Puede fijar la cuantía de la indemnización si lo pide la parte y queda probado.
- Además, deberá de pronunciarse acerca del pago de las costas procesales.
- Límite: el juez no puede determinar el contenido de una disposición de carácter general, ni el contenido discrecional de un acto administrativo.
- **Efectos**: Sólo entre las partes. Si es un Reglamento es "**erga omnes**", aunque NO cabe revisar los actos anteriores a la anulación del mismo, salvo exclusión o reducción de sanciones aún NO ejecutadas completamente (73).

- Extensión a terceros de una sentencia firme (artículo 110):

- Materia: Tributaria o de personal
- Requisitos: Idéntica situación jurídica, que el juez o tribunal sea el competente y se solicite en el plazo de un año desde la última notificación. Que no haya sido cosa juzgada ni exista resolución consentida y firme.
- Previamente ha de solicitarse a la Admón. si en tres meses no lo admite se solicita la juez o Tribunal.
- Otro supuesto: Procesos suspendidos a la espera de resolución (art. 37.2 y 111).

2) ***Desistimiento:*** se trata de una declaración de voluntad del actor para ABANDONAR LA ACCIÓN.

- De este modo, supone que el acto es consentido.
- El recurrente podrá desistir del recurso en cualquier momento anterior a la sentencia.
- Cuando se hubiera desistido del recurso porque la Administración demandada hubiera reconocido totalmente en vía administrativa las pretensiones del demandante, y después la Administración dictase un nuevo acto total o parcialmente revocatorio del reconocimiento, el actor podrá pedir que continúe el procedimiento en el estado en que se encontrase.

3) ***Allanamiento***: es un comportamiento procesal del demandado para ACEPTAR las pretensiones del actor. Se puede desarrollar tanto en el curso del procedimiento judicial como en el extraprocesal (la Administración dicta acto admitiendo lo solicitado).

4) ***Conciliación judicial***: el juez somete a las partes para llegar a un acuerdo entre ellos y poner fin a la controversia existente (art. 77).

- Esta función judicial debe ofrecerse una vez formuladas la demanda y la contestación.
- El intento de conciliación NO suspenderá el curso de las actuaciones (salvo que todas las partes personadas lo solicitasen).
- Si ambas partes llegan a un acuerdo, el Juez o Tribunal dictará auto declarando terminado el procedimiento (salvo si afecta derechos de terceros o afecte al interés público o atente contra el Ordenamiento Jurídico).

4) EL PROCEDIMIENTO ABREVIADO (artículo 78): En los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, se puede iniciar un procedimiento Abreviado para procedimientos de cuantía inferior a 30.000 €, de personal, extranjería y denegación del derecho de asilo político y disciplina deportiva en materia de

dopaje (modificación Ley Orgánica 19/2003 y Ley 37/2011 que da un papel importante al Secretario Judicial).

- **Características**: Rapidez, concentración, oralidad y amplia discrecionalidad judicial.
- **Trámites**:

  a) Demanda (acompañando documentos).

  b) El Secretario judicial admite y traslada la demanda a la Administración y citación para la vista, donde se desarrollará la prueba, ordenando el envío del expediente al menos 15 días antes de la vista.

  c) El actor puede solicitar que se dicte sentencia sin vista y sin pruebas, y si las partes demandadas NO se oponen una vez contestada la demanda, se declara concluso para sentencia. Si las partes demandadas se oponen el Secretario judicial una vez recibido el expediente lo remita a la parte demandante para que pueda alegar en la vista.

  d) Si NO comparece el actor se le tiene por desistido y se le condena en costas. Si NO comparece el demandado sigue el proceso.

  e) Vista y pruebas, que si son admitidas, se practican seguidamente.

  f) Tras la práctica de las pruebas si la hubiere, y formuladas las conclusiones las personas partes podrán, con la venia del juez, exponer lo que crean oportuno para su defensa.

  g) En 10 días dictará sentencia el juez. Debe estar motivada y ser congruente.

5) EJECUCIÓN DE SENTENCIAS*:* debe cumplir los siguientes principios:

- **Principio de ejecución administrativa bajo control y dirección judicial** (art. 104.1): Pasados 2 meses desde la comunicación puede instarse la ejecución forzosa.
- **Posibilidad de expropiación del contenido de la sentencia**: peligro cierto de alteración grave libre ejercicio de Derechos y libertades de los ciudadanos, temor fundado de guerra o quebrantamiento de la integridad del territorio nacional (art. 105).
- **Imposibilidad de ejecución**: El órgano administrativo. Lo manifestara al juez. El Juez lo aprecia y puede fijar la indemnización que corresponda (art. 105.2).
- **Incidentes de ejecución y poderes del juez**: mientras no conste la total ejecución puede plantearse mediante escrito, se da plazo a las partes y el juez resuelve en diez días por auto (art. 109).

- **Modalidades de ejecución**:

a) Pago de cantidad liquida: los créditos deben ser ampliables. Si es necesario modificación presupuestaria debe hacerse en el plazo de tres meses. Debe pagarse el interés legal desde la notificación de la sentencia.

b) Anulación de acto impugnado: Inscripción del fallo en registros públicos, y publicidad a través de periódicos oficiales. Si es un reglamento debe publicarse en el Diario Oficial en el plazo de 10 días.

c) Declaración de actividad o dictar un acto: Puede ejecutar la sentencia por sus medios, o adoptar las medidas necesarias para que el fallo adquiera eficacia.

- **Extensión a terceros de los efectos de una sentencia firme**: existe esta extensión a terceros si versa sobre materia tributaria o de personal al servicio de las Administraciones públicas (y otros procesos análogos).

  - En materia tributaria y de personal, se exige que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo.

  - La solicitud deberá dirigirse primero a la Administración demandada y después de la denegación o de un silencio de 3 meses, podrá acudirse al juez mediante escrito razonado acompañado del documento/s que acrediten la identidad de situaciones.

6) RECURSOS: El manual vigente de la asignatura reconoce los siguientes recursos:

- **Recurso de súplica:** Debe presentarse ante el mismo juez o Tribunal y contra providencias o autos no susceptibles de apelación o casación.
  - No cabe contra resoluciones de expresamente establecidas ni contra autos que resuelven recursos de reposición o aclaración.
  - Plazo: 5 días, se traslada a las partes por 3 días y en el tercer día se debe resolver por auto.
- **Apelación:** es un recurso para apelar una segunda instancia, que consistirá en la reproducción del juicio anterior, aunque de forma simplificada, depurando los resultados de la primera instancia.
  - Contra autos y sentencias de Juzgados ante las SCA de TSJ y AN, se interpone en ambos efectos (devolutivo y suspensivo: aunque cabe la ejecución provisional de la sentencia). Se interpone ante el Juzgado que dictó la resolución judicial, y se resuelve por el superior.
  - Interposición: 15 días, ante el Juzgado que dictó la sentencia. Este remite el escrito y autos al Tribunal.
- **CASACIÓN:** Limitado al control de la correcta interpretación del Derecho: Motivos concretos.
  - Contra autos y sentencias de TSJ por cuestiones de competencia y procedimiento, y se funde en infracción de normas estatales o comunitarias (Unión Europea).
  - Quedan fuera las infracciones de normas autonómicas.
  - ***Clases: Tras la Ley 7/2015, que entró en vigor el 22 de julio de 2016 sólo queda el recurso de casación ordinario, con las siguientes particularidades:***
    - Además de los supuestos generales, cabe el recurso contra las sentencias de los Juzgados Contencioso Administrativos, si contienen doctrina que se reputa gravemente dañosa y es susceptible de extensión de efectos.
    - La casación puede consistir en la anulación de la sentencia o acto con devolución al Tribunal de instancia o la resolución del litigio.
    - La casación requiere la existencia de interés casacional.
    - Se dota de nuevos trámites procedimentales, para asegura la concreción de los elementos.
    - **Resoluciones recurribles en casación**:
      - Las Sentencias de JCA solamente en caso de doctrina que se repute gravemente dañosa para los intereses generales, susceptibles de extensión de efectos, y contra las de la Audiencia Nacional.
      - Las Sentencias de la Sala del Contencioso Administrativo (SCA) de TSJ, si se funda en derecho estatal o de la Unión Europea, que sea relevante y determinante del fallo. Si es por infracción de norma autonómica es competente una Sección de la SCA del TSJ.
      - Los Autos de SCA de Audiencia Nacional (NA) y SCA de TSJ, cuando inadmitan o impidan continuar los recursos, finalicen a la pieza de suspensión o medidas cautelares, ejecución de sentencia que resuelvan cosas no decididas o en contradicción con el fallo, sobre ejecución provisional de sentencias, y los de extensión de sentencias.
      - Las Resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable.
    - **Objeto del recurso. El interés casacional**.
      - Ha de invocarse una infracción jurídica, procesal o sustantiva, o de la jurisprudencia, y que esta tenga **interés casacional**.
      - Para ello ha de darse algunas de las circunstancias que expresamente se prevean:

- Fije interpretaciones contradictorias ante cuestiones análogas con la de otros órganos jurisdiccionales.
- Siente una doctrina dañosa para el interés general.
- Afecte a gran número de situaciones.
- Resuelva un debate constitucional.
- Aplique el Derecho UE en contradicción con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.
- Resuelva un proceso en que se impugnó un convenio entre AAPP.
- Haya sido dictada en el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales.
- O si se presumen existe interés casacional objetivo cuando se hayan aplicado normas sobre las que NO exista jurisprudencia / Cuando se aparte de la jurisprudencia existente / Cuando declare nula una disposición general / Cuando resuelva recursos contra actos.

- El tribunal de casación deberá de motivar el auto con las causas anteriormente señaladas.

- **Fases**:
  - Preparación: se presentará ante la Sala de instancia en el plazo de 30 días desde la sentencia. El escrito debe manifestar la intención de recurrir, y recogiendo en epígrafes expresivos los requisitos exigibles.
  - El Tribunal si se cumplen los requisitos, mediante auto motivado emplaza por 30 días ante el Tribunal Supremo.
  - Admisión a trámite: excepcionalmente puede oírse a las partes, y lo decide una especial sección de la SCA del TS. La admisión ha de precisar las cuestiones sobre las que existe interés casacional, la inadmisión puede realizarse mediante providencia.
    - No cabe recurso, y la inadmisión conlleva la imposición de las costas.
    - No impide la ejecución de la sentencia, salvo que el Tribunal de instancia la deniegue.
  - Interposición ante el Tribunal Supremo en plazo de 30 días, mediante escrito, formalmente regulado, y que es también de alegaciones.
  - Sentencia: fijará la interpretación de la norma, y resolverá las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso.

7) EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN (artículo 102): se interpone ante las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ de las CCAA o ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS, contra sentencias firmes por **motivos excepcionales:**

- Si es por carácter extraordinario, debe tener motivos tasados: aparición de documentos decisivos, documentos declarados falsos, testimonios falsos, cohecho, violencia o cualquier otra maquinación fraudulenta.
- También cuando una Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya declarado que una resolución judicial firme, pues ésta violó alguno de los derechos recogidos en el Convenio.
- La Legitimación, los plazos, los procedimientos y los efectos se rige según la Ley de Enjuiciamiento Civil.
  - La interposición del recurso de revisión deberá hacerse en el plazo de 3 meses desde el día en que se descubrieron los documentos nuevos o el fraude.

- Nunca se podrá exceder a 5 años desde la fecha de publicación de la sentencia que hubiera podido motivarlo.

- Sólo hay vista si lo piden las partes o la Sala lo estime necesario.

8) PROCEDIMIENTOS ESPECIALES:

A) PROCESO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES: Este recurso tiene por objeto hacer valer todas las pretensiones del proceso, siempre que tengan como finalidad restablecer o preservar los derechos o libertades por razón de los cuales el recurso hubiere sido formulado.

- La Ley 62/78 de 26 de Diciembre vino a establecerlo en desarrollo del art. 53.2 de la Constitución y por parte de la Ley 29/98 lo regula definitivamente, con las siguientes peculiaridades:
  - Carácter preferente en su tramitación.
  - Plazo: Muy corto 10 días (Si es contra acto presunto 10 días, tras 20 desde la reclamación).
  - Escrito de interposición: Ha de anticipar los argumentos fundamentales.
  - Emplazamiento al órgano administrativo: 5 días para remitir.
  - Admisión del procedimiento especial: Comparecencia de las partes y del Ministerio Fiscal.
  - Puesta de manifiesto: 8 días para alegaciones.
  - Período probatorio: NO más de 20 días (comunes para proposición y práctica).
  - Sentencia: En 5 días. Sólo será estimatoria si existe "cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluida la desviación de poder, y como consecuencia se vulnere un derecho susceptible de amparo".

B) CUESTIÓN DE ILEGALIDAD: Se inicia de oficio por el Órgano jurisdiccional, y consiste en anular un acto administrativo por considerar ilegal el Reglamento en que se fundamenta. Se traslada al competente para enjuiciar la disposición de carácter general (Art. 27).

- La resolución de la cuestión no afecta a la resolución del órgano de instancia (126.5).
- Plazo de 5 días desde que conste la firmeza de la sentencia.

C) SUSPENSIÓN PREVIA DE ACUERDO EN CONFLICTOS INTERADMINISTRATIVOS (art. 127): Suprimidos los controles administrativos directos de las Administraciones territoriales superiores sobre las inferiores, sólo quedan las técnicas impugnativas por razones de legalidad ante el sistema judicial. Cuando estas impugnaciones van precedidas del reconocimiento legal de un efecto suspensivo sobre la actividad cuestionada, dicha suspensión deber ir seguida de la impugnación o traslado de aquéllos ante la JCA.

- En el plazo de 10 días desde el acuerdo de suspensión debe interponerse el recurso.
- El Tribunal requiere a la Corporación por plazo de 10 días para que remita expediente y alegue.
- Recibido expediente convoca para Vista (que puede sustituirse por escritos de alegaciones).
- Es posible también la presentación de pruebas (NO más de 15 días).
- Sentencia.

D) PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN JUDICIAL DE EXTINCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS: El Ministerio Fiscal siempre será parte. Se sigue el procedimiento abreviado con las siguientes especialidades:

- En la demanda deben especificarse los motivos que se fundamenta la demanda.
- La presentación de la demanda presenta como plazo 2 meses y se cuenta desde el vencimiento del plazo de 6 meses de rectificación.
- La sentencia se notificará al registro para la cancelación.