

# Organización y actividad de las Administraciones públicas

Esquemas de apoyo  
para la docencia y el aprendizaje  
(2016)

Marcos Vaquer Caballería  
Catedrático de Derecho administrativo



Universidad  
Carlos III de Madrid



# Abreviaturas

<b>CE</b>	Constitución Española
<b>LAECSP</b>	Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos ( <b>vigente hasta 1/10/2016</b> )
<b>LBRL</b>	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
<b>LG</b>	Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno
<b>LOFAGE</b>	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado ( <b>vigente hasta 1/10/2016</b> )
<b>LRJPAC</b>	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las AA.PP y Procedimiento Administrativo Común ( <b>vigente hasta 1/10/2016</b> )
<b>LRSAL</b>	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
<b>LTAIBG</b>	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
<b>LPAC</b>	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ( <b>vigente desde 2/10/2016</b> )
<b>LRJSP</b>	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público ( <b>vigente desde 2/10/2016</b> )

# Programa

## **I. La Organización de las AA.PP.**

- L 1. Organización administrativa y Derecho.
- L 2. La competencia.
- L 3. El Gobierno y la Administración del Estado y de las CC.AA.
- L 4. Las Administraciones locales.
- L 5. La Administración instrumental y corporativa.

## **II. La actividad de las AA.PP.**

- L 6. El procedimiento administrativo (I): concepto, régimen jurídico y elementos.
- L 7. El procedimiento administrativo (II): fases y deber de resolver.
- L 8. Los actos administrativos (I): concepto, clases y elementos.
- L 9. Los actos administrativos (II): validez, eficacia y ejecución.
- L 10. Los controles internos de la actuación administrativa.

## **III. El control externo de la actuación administrativa.**

- L 11. La jurisdicción contencioso-administrativa (I): elementos generales.
- L 12. La jurisdicción contencioso-administrativa (II): procedimientos y recursos.

# Lección 1. Organización administrativa y Derecho.

## 1.1. La organización administrativa.

- La tradicional concepción de la organización como asunto puramente doméstico propició la “huida del Derecho administrativo” mediante técnicas como la personificación instrumental bajo formas de Derecho privado. Hoy, reivindicamos la **relevancia jurídica** de la organización.
- La A.P. es una organización de **relevancia constitucional**: el art. 97 de la Constitución diferencia entre Gobierno y Administración dentro de la función ejecutiva y sus arts. 103 a 107 establecen ciertos principios organizativos y funcionales del Derecho administrativo que suscitan una cuestión interpretativa fundamental: ¿cuál es su ámbito subjetivo y objetivo de aplicación? ¿Existe una reserva constitucional de Administración y una correlación necesaria entre “administración” (103.1) - “función pública” (103.3) – “actos administrativos” (105.c) o “actuación administrativa” (106.1)? Sí, aunque necesariamente indeterminada o flexible para respetar el pluralismo político (art. 1 CE).

## 1.2. La potestad organizatoria.

- La potestad organizatoria es un elemento de la **autonomía** de que pueden gozar las personas de Derecho público, como las Administraciones territoriales (para los entes locales: art. 4.1.a LBRL), las Universidades públicas (art. 27.10 CE) o las “Administraciones independientes”.
- En todo caso, estas personas carecen de autonomía de la voluntad y por ello su potestad organizativa está al servicio de sus fines predeterminados por el ordenamiento jurídico y se ejerce “de acuerdo con la ley” (art. 103.2 CE). Es decir, en esta materia rige una **reserva relativa de ley**. Así, por ejemplo, la LOFAGE/LRJSP determina cuáles (no cuántos) son los organismos públicos y los órganos superiores y directivos de la AGE y el régimen para crear, modificar o suprimir cualesquiera organismos u órganos y la legislación autonómica y local hacen lo propio con las Administraciones respectivas.

# 1.3. Panorama general de la organización administrativa.

- Criterios de clasificación de organizaciones:
  - Carácter territorial o funcional.
  - Base corporativa/asociativa (reunión de personas) o fundacional/institucional (reunión de bienes o patrimonio).
  - Estatuto subjetivo público o privado.
- Clasificación:
  - a) Administraciones territoriales:
    - a.1. Estado.
    - a.2. CC.AA.
    - a.3. Entes Locales: Municipio, Provincia e Isla (necesarios).
  - b) Organismos o entes funcionales:
    - b.1. Corporaciones de Derecho público (colegios profesionales, comunidades de regantes, juntas de compensación, etc.).
    - b.2. Organismos de carácter asociativo: de Derecho público (mancomunidades de municipios, consorcios) o privado (asociaciones).
    - b.3. Organismos de carácter institucional: de Derecho público (organismos autónomos, EPE, agencias) o privado (sociedades mercantiles, fundaciones).
- Régimen jurídico:
  - Las Administraciones territoriales son Administraciones públicas, plenamente sujetas al D.A..
  - Los organismos públicos tienen la consideración de A.P. (art. 2.2 LRJPAC/ 2.3 LRJSP).
  - Los entes de Derecho privado ni tienen tal consideración ni podían ejercer potestades públicas (DA 12ª LOFAGE, art. 85.3 LBRL), aunque se les apliquen algunas reglas de Derecho público (p. ej., LGP, LCSP, EBEP). Sin embargo, el art. 2.3 LRJSP sí admite que puedan ejercer potestades.

# 1.4. Organizaciones con personalidad, órganos y unidades administrativas.

- Cada Administración territorial (Estado, CC.AA. y entes locales) actúa con “personalidad jurídica única” (art. 3.4 LRJPAC/LRJSP). Asimismo tienen **personalidad jurídica** propia las corporaciones de Derecho público (colegios profesionales, universidades públicas, etc.) y los organismos públicos dependientes o adscritos a las AA.PP. (art. 42 LOFAGE/89.1 LRJSP). La personalidad jurídica es un criterio de imputación de actos y responsabilidades, que atribuye capacidad de obrar, presupuesto, patrimonio y personal propios, etc. Si es de Derecho público, la capacidad de obrar incluye potestades administrativas. En todo caso, la personalidad es un dato instrumental que no puede impedir la sujeción a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico: doctrina del “levantamiento del velo”.
- Las Administraciones públicas están constituidas por **órganos**: “unidades administrativas a las que les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo” (art. 5.2 LOFAGE/5.1 LRJSP). Clasificaciones de los órganos:
  - ✓ Por su titularidad: unipersonales y colegiados (régimen jurídico de éstos: arts. 22 a 27 LRJPAC/15 a 22 LRJSP).
  - ✓ Por sus funciones: activos, consultivos (art. 7 LRJSP), de impulso o deliberantes y de control.
  - ✓ Por el ámbito territorial de competencia: centrales y periféricos.
  - ✓ Por su rango: superiores, directivos y ordinarios.
- Las **unidades administrativas** “son los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas. Las unidades comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común”. Se integran en un órgano determinado (art. 7 LOFAGE/56 LRJSP).
- Distinto grado de vinculación a la reserva de ley para su creación, modificación o supresión:
  - Los organismos públicos estatales y autonómicos requieren Ley (arts. 61 LOFAGE y 39 EACAM). No así los locales, para respetar su autonomía (art. 85 bis LBRL).
  - Los órganos normalmente requieren un acto normativo (RD u OM en el Estado: art. 10 LOFAGE/59 LRJSP, Reglamento Orgánico en los municipios: art. 20 LBRL) y están sujetos a ciertos requisitos y limitaciones (art. 11.2 y 3 LRJPAC/5.3 y 4 LRJSP).
  - Para las unidades administrativas, basta aprobar o modificar la RPT (art. 10 LOFAGE/56.3 y 59.3 LRJSP).

# 1.5. Imputación de los actos del órgano a la organización.

- Materialmente, los actos de la administración (persona jurídica) los realizan u omiten sus empleados (personas físicas). Es necesario un criterio que determine cuáles de dichos actos y omisiones, y en qué condiciones, pueden ser atribuidos a la Administración y ella debe responder de sus efectos.
- Históricamente, se buscó este criterio en la doctrina jurídico-privada de la **representación**. Hoy, sin embargo, se utiliza el criterio de **imputación**, que se apoya en la teoría del órgano y por el cual se atribuye no sólo los efectos del acto, sino el acto mismo a la Administración.
- Son imputables a la Administración los actos y las omisiones cometidos por los titulares de los órganos competentes para ellos. Así pues, son **requisitos** generales de la imputación: existencia de un órgano, atribución al órgano de competencia para el acto de que se trate y provisión del órgano por la persona o las personas físicas correspondientes.

# Lección 2. La competencia

## 2.1. Concepto y clases

- En el Derecho público no rige la autonomía de la voluntad sino la **heteronomía** legal. Los sujetos públicos tienen potestades (normativa, expropiatoria, sancionadora, etc.), pero no pueden disponer de ellas en la forma y materias que les plazcan.
- La competencia **es** la habilitación a un sujeto para ejercer funciones públicas en una determinada materia al servicio de fines de interés general. Así pues, la capacidad de obrar de Derecho público de un sujeto sólo se actualiza y puede ejercerse en el marco de sus competencias. En otros términos: la competencia es un **requisito de validez** de cualesquiera actos públicos y, en particular, de los administrativos (art. 53.1 LRJPAC/34.1 LPAC).
- **Clases de competencias:**
  - ✓ Generales y específicas.
  - ✓ Exclusivas y compartidas.
  - ✓ Ordinarias y extraordinarias (p. ej., en estado de necesidad, por subrogación, etc.).

## 2.2. Atribución y ejercicio: técnicas de modificación y traslación

- **Criterios de atribución de competencias:**
  - Primarios: material y territorial. Su infracción manifiesta determina la nulidad de pleno Derecho del acto (art. 62.1b LRJPAC/47.1.b) LPAC).
  - Secundarios: jerárquico y temporal. Su infracción sólo es susceptible de acarrear la anulabilidad del acto, en su caso convalidable (arts. 63.1 y 67.3 LRJPAC/48.1 y 52.3 LPAC).
- **Técnicas de modificación o traslación de la competencia:**
  - ✓ Alteración de la titularidad: interpersonal (**transferencia o descentralización territorial** entre AA.PP. Autónomas, **descentralización funcional** a favor de organismo dependiente o adscrito) o interorgánica (**desconcentración**). La produce la disposición general exigida en cada caso.
  - ✓ **Sustitución:** ejercicio excepcional de una competencia ajena, por incumplimiento de la Administración competente (arts. 155 CE y 60 y 67 LBRL).
  - ✓ **Delegación:** traslada el ejercicio, no la titularidad, por lo que es revocable en cualquier momento y los actos dictados por delegación son imputables al órgano delegante. Deber de publicar y materias indelegables (art. 13 LRJPAC/9 LRJSP).
  - ✓ **Avocación:** ejercicio por un órgano superior o por el delegante. Deber de notificar a los interesados (art. 14 LRJPAC/10 LRJSP).
  - ✓ **Encomienda de gestión:** no traslada ni titularidad ni “los elementos sustantivos de su ejercicio”, sino sólo la realización de actividades “de carácter material o técnico”.
    - Entre órganos o Administraciones: art. 15 LRJPAC/11 LRJSP.
    - Sobre personas de Derecho privado: arts. 4.1.n) y 24.6 LCSP. Excluida de la aplicación de la Ley de Contratos. Tales personas deben ser “medio propio y servicio técnico” de la Administración y, para ello, la AP ostentar un control análogo al que ejercen sobre sus servicios, las S.A. ser de capital 100 % público y reconocerse la condición expresamente por la norma o estatutos. Para el sector público institucional estatal, ver también art. 86 LRJSP.
  - ✓ **Delegación de firma:** no altera titularidad ni ejercicio, sino sólo firma o autorización del acto. No requiere publicación, sólo constancia en el acto. Prohibida en sanciones (art. 16 LRJPAC/12 LRJSP).
  - ✓ **Suplencia:** en caso de vacante, ausencia o enfermedad (art. 17 LRJPAC/13 LRJSP).

## 2.3. Mecanismos de resolución de conflictos.

- Clases de conflictos **de competencia**:
  - ✓ Positivos y negativos.
  - ✓ Interadministrativos e interorgánicos.
- Conflictos **entre órganos** de una misma Administración: arts. 20 LRJPAC/14.3 LRJSP, 50.1 LBRL, 2.2.I LG y 12.2.i, 14.7 y disp. adic. 14ª LOFAGE/11ª LRJSP. Sólo caben cuando no tengan relación jerárquica entre sí y los resuelve el superior jerárquico común.
- Conflictos **entre una Administración territorial y los organismos públicos y demás entes** de su sector público correspondiente o de estos entre sí: en el caso del Estado, resuelve una Comisión Delegada del Gobierno para la Resolución de Controversias Administrativas (Ley 11/2011, de 20-5).
- Conflictos **entre Administraciones** públicas:
  - El TC conoce de los conflictos constitucionales que enfrenten al Estado con una C.A., a dos o más CC.AA. entre sí o a municipios y provincias con el Estado o una C.A. (arts. 59 y ss. LOTC).
  - Los conflictos entre entidades locales los resuelven la administración de la C.A. o del Estado, según aquéllos pertenezcan o no a una misma C.A. (art. 50.2 LBRL).
  - De forma general, las disposiciones y los actos administrativos pueden ser impugnados por razones competenciales por otras Administraciones ante el orden contencioso-administrativo. En todo caso, el planteamiento del conflicto constitucional suspende el proceso contencioso-administrativo hasta su decisión (art. 61.2 LOTC).
- Conflictos **de jurisdicción** (entre órgano del ejecutivo y del judicial). Los resuelve el Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales (art. 38 LOPJ y Ley Orgánica 2/1987, de 18-05).

## 2.4. Relaciones interadministrativas e interorgánicas.

- **Jerarquía:** opera normalmente en el plano interorgánico y ordena verticalmente la estructura de la organización, al atribuir potestades directivas y de control sobre los órganos subordinados (p. ej., dictar instrucciones y órdenes de servicio: art. 21 LRJPAC/6 LRJSP, avocar la competencia: art. 14 LRJPAC/10 LRJSP, resolver el recurso de alzada contra sus actos: art. 114 LRJPAC/121 LPAC, resolver conflictos de competencias entre subordinados: art. 20.3 LRJPAC/14.3 LRJSP).
- **Dependencia o adscripción:** vínculo existente entre las AA. territoriales y sus entes instrumentales o de estos entre sí, que atribuye a la matriz ciertas funciones directivas y de control (p. ej., planificación, nombramiento de los titulares de los órganos de gobierno, recurso de alzada impropia y/o revisión de oficio, autorización de ciertos actos y contratos, etc.). En general, vid. art. 81.2 LRJSP. Para el Estado, vid. arts. 43, 49.2, 51, 57.2, 59.1 y 62.2 y disp. adic. 15ª.3 y 16ª c) LOFAGE/85, 90.2, 92.2, 98.2, 103.2, 116, 120 LRJSP.
- **Cooperación:** en virtud del principio constitucional de lealtad institucional, las AA.PP. tienen el deber de prestarse cooperación y asistencia activas entre sí (art. 4 LRJPAC/141 LRJSP), que pueden adoptar formas puramente funcionales (convenios de colaboración: art. 6/144.2) o también organizativas (órganos como las conferencias sectoriales: art. 5/147 u otros: art. 22.2/145; personas jurídicas como los consorcios, las S.A. o las fundaciones).
- **Coordinación:** a diferencia de la anterior, supone cierta primacía de uno de los sujetos. Todas las AA.PP. tienen órganos de gobierno que ejercen funciones de coordinación interna. En las relaciones entre Administraciones territoriales, la coordinación debe compatibilizarse con la autonomía, pero tiene mayor alcance cuando es un título competencial en sí: por ejemplo, economía, sanidad, ciencia y tecnología (art. 149.1. 13ª, 15ª y 16ª CE).

# Lección 3. Gobierno y Administración en el Estado y las CC.AA.

## 3.1. El Gobierno de la Nación.

- El Gobierno es un órgano constitucional complejo. **Composición y estructura:**
  - Órganos unipersonales: Presidente, (Vicepresidentes), Ministros. Arts. 2 a 4 LG.
  - Órganos colegiados: Consejo de Ministros, (Comisiones Delegadas del Gobierno). Arts. 5 y 6.
- Órganos administrativos de **apoyo**: Secretarios de Estado, CGSESS, Secretariado del Gobierno, Gabinetes (arts. 7 a 10 LG).
- Principios de **funcionamiento**: presidencial, responsabilidad colegiada, acción departamental.
- **Funciones y potestades**: iniciativa legislativa (proyectos de ley: arts. 87 y 88 CE y 22 LG), legislación delegada (RDLeg: arts. 82 a 85 CE) o en caso de extraordinaria y urgente necesidad (RD-L: art. 86 CE), potestad reglamentaria (RR.DD. del Presidente y del CM, OO.MM.: art. 97 CE y 23 a 25 LG), dirección de la Administración (nombramiento y cese de altos cargos, ciertas resoluciones y autorizaciones previas, etc.).
- **Legitimidad democrática** y **control** parlamentario (art. 66.2 CE) pero también jurisdiccional [arts. 2 a) LJCA y 43 y 59 LOTC], (art. 26 LG).
- Desde celebración de elecciones, está **en funciones** (art. 101.2 CE): sólo puede hacer gestión ordinaria salvo urgencia y con ciertas prohibiciones (art. 21 LG).

## 3.2. La AGE (I): modelo organizativo y principios.

- **Remisión a Lección 1 (principios constitucionales de los artículos 97 y 103 y ss. CE, existencia de una correlación necesaria entre Administración pública y actividad o actuación administrativa que limita la “huida del Derecho administrativo” en la potestad organizativa).**
- **Principios legales de profesionalidad de órganos directivos y de integración de órganos periféricos, garantizados sólo parcialmente (arts. 6, 15.2, 17.3, 18.2 y 19.2, y 33 a 35 LOFAGE/63.3, 64.3, 65.3, 66.2, 67.2 y 71 LRJSP).**

# 3.3. La AGE (II): órganos centrales, periféricos y exteriores.

- **Órganos centrales:**
  - Superiores: ..... Ministr@  
(Secretarías de Estado) } Altos Cargos
  - Directivos: ..... Subsecretaría (Secretarías Generales)  
SGT Direcciones Generales }  
Subdirecciones Generales
  - Restantes: ..... Servicios  
Secciones  
Negociados
- Ejemplo:  
<http://www.minhap.gob.es/es-ES/El%20Ministerio/Organigrama/Paginas/OrganigramaFlashMHAP.aspx>
- **Órganos periféricos:** Delegaciones del Gobierno en las CC.AA. (Dir. ≈ SS)  
Subdelegaciones del Gobierno en las Provincias (Dir. ≈ SG)  
Directores Insulares en las Islas
- **Órganos exteriores:** Misiones diplomáticas, representaciones permanentes, ...

## 3.4 y 5. Los gobiernos y administraciones autonómicas.

- Las CC.AA. tienen **potestad organizatoria** para crear sus propias instituciones de autogobierno con **autonomía** [arts. 147.2.c) y 148.1ª CE]. Como la CE para el Estado, también los Estatutos han establecido **reservas relativas de ley** en materia organizativa (ejs.: art. 71.6 EACat., 39 EACM).
- Todas se han dotado de órganos de gobierno y administración propios, siguiendo el modelo estatal.
- **Gobierno:**
  - Órganos unipersonales: Presidente, (Vicepresidentes, Consejero Primero en Cat.), Consejeros.
  - Órganos colegiados: Consejo de Gobierno.
- **Administración territorial:** las leyes suelen atribuirle personalidad jurídica única (p. ej.: art. 37 LGACM, art. 60 LCVal.).
  - Órganos centrales: estructura departamental en Consejerías. Normalmente organizadas jerárquicamente con órganos superiores y directivos tales como Viceconsejerías o Secretarías, SGT y Direcciones Generales.
  - Órganos periféricos, sobre todo en las pluriprovinciales.
  - Órganos exteriores de algunas CC.AA.
- **Administración instrumental:** organismos públicos y entes de Derecho privado.

# Lección 4. Las Administraciones locales.

## 4.1. La autonomía local.

Art. 137, 140 y 141 CE. Interpretación del TC:

- La autonomía local es una **garantía institucional**: una institución jurídica cuya imagen característica no puede desfigurarse al legislador.
- La LBRL cumple una función constitucional de determinación de ese contenido esencial: parte de ella integra el **bloque de la constitucionalidad** en esta materia.
- No consiste tanto en asegurar unas materias de su competencia exclusiva, como en el derecho de los entes locales a **participar** en los asuntos de su interés.
- A diferencia de los demás entes territoriales, los locales carecen de potestad legislativa → su autonomía se ciñe a la **función ejecutiva (incluida potestad reglamentaria)** y se organiza en corporaciones que son gobierno + administración.
- Sin embargo, su autonomía no sólo es administrativa sino también política → necesidad de modular los efectos de la **reserva de ley** en materias de competencia local (fiscalidad, sanciones, etc.) y de limitar los **controles** de los entes territoriales superiores a controles de legalidad de carácter concreto o determinado y controles de oportunidad por relación y en proporción a la presencia de sus propias competencias.
- **Carácter bifronte** de la autonomía local: relación directa tanto con Estado como con CC.AA.

## 4.2. El régimen jurídico de las Admin. Locales.

- Sistema de fuentes del régimen local español:
  1. Normas de cabecera: Carta Europea de Autonomía Local del Consejo de Europa y Ley de Bases del Régimen Local, ambas de 1985.
  2. Resto de legislación estatal: TRRL y Reglamentos de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico, de Bienes y de Servicios (preconstitucional).
  3. Legislación autonómica.
- Configuración legal de los entes locales necesarios (Municipio, Provincia e Isla) como administraciones territoriales de carácter corporativo con legitimidad democrática (directa o indirecta) y capacidad de autogobierno.

## 4.3. El municipio (i): elementos y organización.

- Art. 11.1 LBRL: “entidad local básica”.
- Art. 11.2 LBRL: **elementos**: territorio, población y organización.
  - ✓ **Territorio**: el término municipal (arts. 12 y 13).
  - ✓ **Población**: el padrón municipal, registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio (art. 16).
- **Organización**: Ayuntamiento o Concejo Abierto (art. 19.1 y 29). Necesidad de adaptarse a la diversidad entre más de 8.000 municipios.
- **Ayuntamiento** = alcalde + concejales (art. 19).
- Régimen común (art. 20):
  - ✓ Órganos universalmente necesarios: Alcalde, Tenientes de Alcalde y Pleno, Comisión Especial de Cuentas (art. 116).
  - ✓ Órganos necesarios en municipios de más de 5.000 habitantes: Junta de Gobierno Local.
  - ✓ Órganos complementarios: 1º legislación autonómica y 2º reglamentos orgánicos.
- Régimen especial de los **municipios de gran población**: mayor peso de la organización burocrática en perjuicio de la democrático-corporativa, por asimilación a los entes territoriales superiores.
  - ✓ El Alcalde puede delegar la Presidencia del Pleno (art. 124.5), desconcentración territorial en distritos (art. 128), estructura de órganos superiores y directivos (art. 130).
  - ✓ Compensación con órganos de participación y defensa de los vecinos (arts. 131 y 132).

## 4.4. El municipio (ii): competencias y funcionamiento.

- **Competencias:**
  - ✓ Propias (titularidad) o delegadas (ejercicio). Posible ejercicio de otras siempre que no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera ni sea duplicativo (antigua cláusula general de habilitación del art. 28 derogada en 2013 por la LRSAL): art. 7 LBRL.
  - ✓ Competencias (propias) garantizadas: art. 25.
    - Urbanismo
    - Medio ambiente urbano: parques y jardines, gestión de residuos sólidos, etc.
    - Aguas: abastecimiento a la población, evacuación y tratamiento.
    - Movilidad: vías urbanas, tráfico, transporte colectivo urbano.
    - Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
    - ... Etc.
  - ✓ Servicios mínimos: art. 26. Directamente proporcionales a población.
    - Bajo tutela de la Provincia: son áreas preferentes de la asistencia provincial y, desde 2013, los municipios de menos de 20.000 habitantes están bajo potestades singulares de “coordinación” (*rectius* tutela, puesto que pueden incluir la “prestación directa” o “gestión compartida”).
    - Derecho de los vecinos a exigir su establecimiento y prestación [art. 18.1g)].
  - ✓ Régimen de la delegación estatal o autonómica: art. 27 LBRL.
- **Funcionamiento:** Peculiaridades derivadas de la legitimidad democrática del Pleno: se le reservan las competencias más estratégicas o estructurales, la mayoría indelegables (art. 22), se exige su celebración con periodicidad mínima, su convocatoria y puesta a disposición de la documentación con antelación mínimas (art. 46) y sus acuerdos de adoptan por mayoría simple, salvo absoluta en materias especialmente sensibles (art. 47). Necesidad de trasladar este pluralismo en otros órganos. P. ej., Comisión Especial de Cuentas (art. 116), Junta General de las sociedades municipales (arts. 90 y 92 RSCL).

# 4.5. La Provincia: organización y competencias.

- Entidad local territorial y necesaria, “determinada por la agrupación de Municipios” (art. 31.1 LBRL)  
→ carácter secundario.
- Organización:
  - Régimen común (art. 32): Diputación “u otras corporaciones de carácter representativo”.
    - ✓ Órganos necesarios: Presidente, Vicepresidentes, Junta de Gobierno y Pleno.
    - ✓ Órganos complementarios: 1º Legislación autonómica y 2º regulación por la propia Diputación.
  - Regímenes especiales (arts. 39 a 41):
    - ✓ Diputaciones Generales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.
    - ✓ Comunidades Autónomas uniprovinciales y Comunidad Foral de Navarra: asunción por la C.A.
    - ✓ Baleares: las Islas (Consejos Insulares).
    - ✓ Canarias: las Islas (Cabildos insulares) + mancomunidades provinciales interinsulares.
- Competencias:
  - Con carácter general, la ley hace una reserva funcional, no material: coordinación, asistencia y cooperación, prestación de servicios supramunicipales (art. 36). Riesgo de vaciamiento material progresivo por la legislación autonómica, pero que puede salvarse interpretativamente: estas funciones deben poder proyectarse sobre todas las materias de competencia municipal.
  - Desde la LRSAL (2013), se añaden dos competencias propias materiales, pero no directas sino subsidiarias: tratamiento de residuos en municipios de menos de 5.000 habitantes y prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, “cuando éstos no procedan a su prestación”.

## 4.6. Otros entes locales.

- Por ley de la C.A.:
  - ✓ Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio (caseríos, parroquias, aldeas, pedanías, etc.): para núcleos de población separados (art. 45 LBRL –derogado- y d.t. 4ª LRSAL). Desde 2013, las de nueva creación carecen de personalidad jurídica (órganos territorialmente desconcentrados: art. 24 bis LBRL).
  - ✓ Comarcas u otras agrupaciones de Municipios (art. 42).
  - ✓ Áreas metropolitanas: para grandes aglomeraciones urbanas (art. 43).
- Por acuerdo voluntario de asociación:
  - ✓ Mancomunidades de municipios (art. 44).

# Panorama de la Administración local

Entidad	Número
Municipios	8.125
Provincias	50
Islas	11
Comarcas	81
Mancomunidades de municipios	988
Otras agrupaciones diversas (art. 37 TRRL)	37
Áreas metropolitanas	3
Entidades de ámbito inferior al municipio	3.711
<b>TOTAL EE.LL.</b>	<b>13.006</b>

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de Entidades Locales del MINHAP (última consulta en septiembre de 2016)

# Lección 5. La Administración instrumental y corporativa.

## 5.1. Origen, evolución y estructura.

(Remisión a 1.3.)

## 5.2. La Administración instrumental estatal. Organismos públicos.

Organismo Autónomo	Entidad pública empresarial (EPE)	Agencia (Ley 28/2006, de 18 de julio, <b>derogada</b> por LRJSP)
Actividades de fomento, prestacionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación	Actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación ➤ Financiación de mercado	Gestión de programas correspondientes a políticas públicas de la competencia del Estado
Se rigen por el Derecho administrativo (función pública, contratación, etc.)	Derecho privado, excepto: formación de voluntad de órganos, ejercicio de potestades administrativas, ...	Régimen jurídico abierto. (Formación de voluntad de órganos y ejercicio de potestades sujetos al D.A.)
Creación por ley		Creación por el Gobierno, autorizada por ley.
Control de eficacia y supervisión continua por la Administración (plan de actuación)		Gestión por objetivos (contrato de gestión)

## 5.2. (sigue). Los consorcios

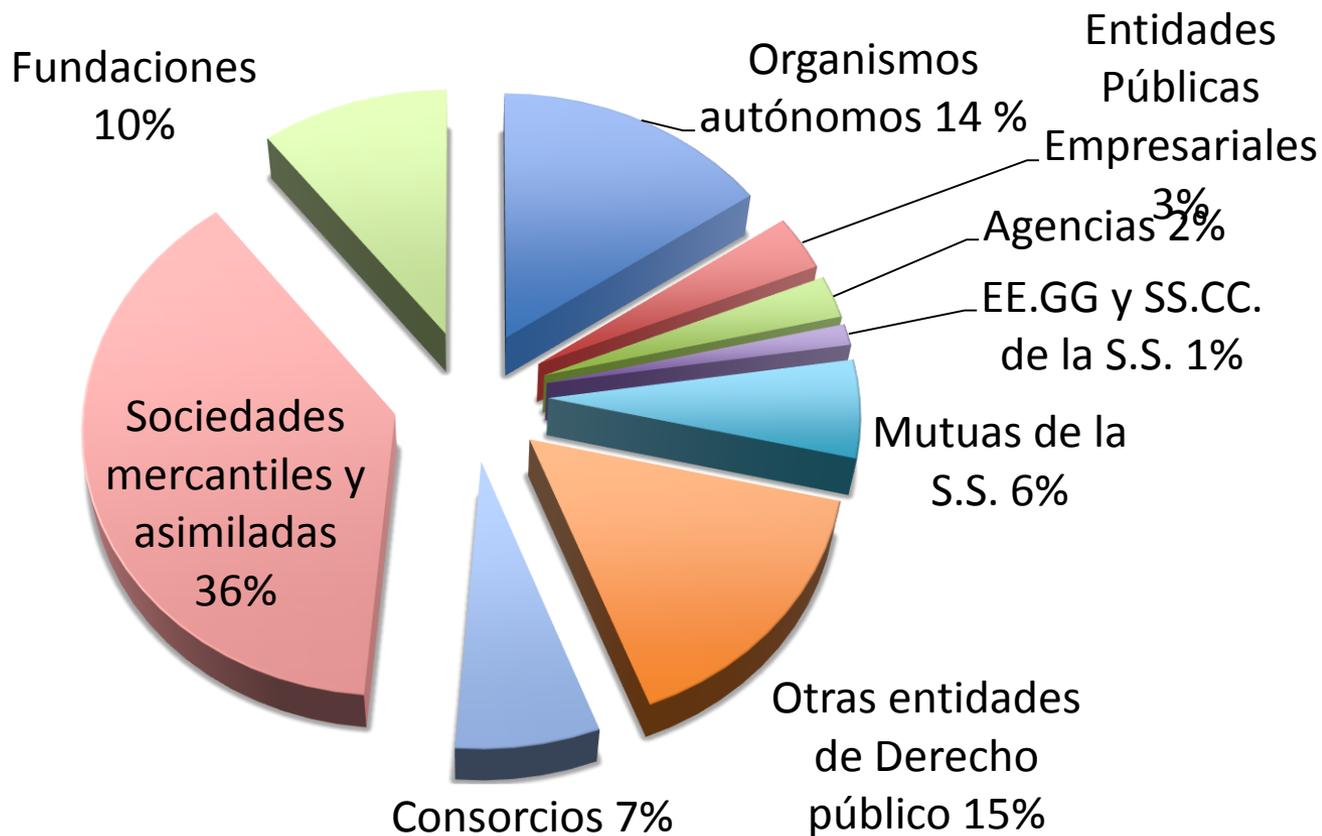
- Son entidades de Derecho público (con personalidad jurídica propia) creadas por varias AA.PP. o entidades del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas (art. 118 LRJSP).
- Posible utilización para gestión de servicios públicos en cooperación transfronteriza (art. 118.3)
- Adscripción “en cada ejercicio presupuestario” a la Administración que ejerza mayor poder o control sobre ellos (art. 120.2).
- Creación mediante convenio entre sus miembros (art. 123) y derecho de separación de los mismos (art. 125):
  - ✓ Libre si es de duración indefinida.
  - ✓ Por incumplimiento si es de duración determinada.
- Regla general: no contratación de personal propio, sino servicio de personal procedente de las AA.PP. Participantes (art. 121).

## 5.3. Demás sujetos del sector público: sociedades y fundaciones.

- El art. 8 LF atribuye **capacidad** para fundar a las personas jurídicas públicas. Los arts. 6.5 LRJPAC y 85 ter LBRL y la disp. adic. 12ª LOFAGE aluden a su capacidad para constituir sociedades mercantiles.
- Capacidad no significa aquí libertad: las AA.PP. no son titulares de los derechos de los arts. 34 y 38 CE ni tienen autonomía de la voluntad para fundar o constituir sociedades con cualquier fin. La personalidad jurídica es instrumental, no puede servir para defraudar los principios y reglas constitucionales. Y los estatutos jurídico-privados son inidóneos para ejercer potestades públicas u otras actividades específicamente administrativas (aunque la LRJSP ya no lo excluye taxativamente: art. 2.2.b).
- **Diferencia:** las S.A. Tienen ánimo de lucro y las fundaciones no, aunque pueden percibir contraprestaciones por sus actividades (art. 128.2 LRJSP).
- **Fundaciones** del sector público estatal (arts. 44 a 46 LF/128 a 136 LRJSP):
  - ✓ No pueden ejercer potestades públicas ni asumir competencias del fundador, “salvo previsión legal expresa”.
  - ✓ Protectorado estatal en todo caso.
  - ✓ Aplicación parcial del Derecho público: gestión económico-financiera (presupuestos, contabilidad, control), contratación, subvenciones, selección de personal.
- **Sociedades mercantiles** estatales (disp. adic. 12ª LOFAGE/111 a 117 LRJSP):
  - ✓ No pueden ejercer autoridad pública, “sin perjuicio de que excepcionalmente la ley pueda atribuirle[s] el ejercicio de potestades administrativas”.
  - ✓ Aplicación parcial del Derecho público: gestión económico-financiera, gestión patrimonial, contratación.
- Sea cual sea su estatuto, se les aplica el Derecho de la competencia si realizan una actividad económica o de empresa.

# Panorama actual del sector público estatal

## Tipos de entidad y porcentaje



Fuente: IGAE, Inventario de entes del sector público estatal (última consulta en septiembre de 2016)

# Algunos ejemplos

<b>Organismo Autónomo</b>	INE ANECA	INAP ICAA	CEPC INAEM	
<b>Entidad Pública Empresarial</b>	SEPES ICO	ADIF	RENFE Operadora	ENAIRES
<b>Agencia Estatal</b>	ICEX	AEMET CSIC		
<b>Organismo público especial</b>	BdE Museo del Prado	CNMV	CNMC	MNCARS
<b>Sociedad estatal</b>	TRAGSA (grupo) AXIS Participaciones	RENFE Viajeros Empresariales (capital riesgo)	RENFE Mercancías	AENA
<b>Fundación</b>	F. ICO F. Teatro Real	F. De los Ferrocarriles Españoles F. Gran Teatre del Liceu		F. ENAIRES

## 5.4. La Administración corporativa.

(Remisión a 1.3.)

# Lección 6. El procedimiento administrativo (I).

## 6.1. Concepto y régimen jurídico.

- Recordatorio: capacidad de obrar de Derecho público: potestades y prerrogativas vs. vinculación positiva a la Ley.
- El procedimiento es instrumento para la eficacia y coordinación de la Administración (art. 103.1 CE), pero también para asegurar su sometimiento pleno a la ley y el Derecho y la defensa de los ciudadanos interesados, por lo que está sujeto a reserva de ley [art. 105 c) CE].
- Art. 53.1 LRJPAC/34.1 LPAC: el procedimiento (como la competencia) es requisito de validez de los actos.
- Procedimiento = actividad formalizada consistente en una sucesión de trámites y conducente a la producción de un acto administrativo resolutorio y definitivo.
- Reflejo documental del procedimiento: el expediente administrativo (art. 70 LPAC), sobre el que la Administración tiene el deber de custodia:
  - archivo de oficina → archivo administrativo departamental/central → archivo histórico.
- Régimen jurídico: competencia estatal sobre procedimiento administrativo común (art. 149.1.18ª CE), ejercida en los arts. 68 y ss. LRJPAC (general), 134 a 138 (potestad sancionadora) y 142 a 143 (responsabilidad patrimonial de las AA.PP.) y en los arts. 33 a 39 de la LAECSP (procedimientos por medios electrónicos).
  - ❖ La LPAC unifica el régimen común del procedimiento administrativo escrito en papel y el electrónico, que generaliza (arts. 14 y 70.2) y deroga en consecuencia tanto LRJPAC como LAESP (efectos: 2/10/2016).

## 6.2. Los principios.

- Principio **inquisitivo**: el procedimiento debe servir para verificar todos los hechos relevantes y ponderar todos los intereses en juego, para lo que los órganos competentes tienen amplios poderes de impulso y ordenación del procedimiento, incluso de oficio (ejs.: arts. 41, 72.1, 73, 74.1, 78.1, 89.1 LRJPAC/20, 55.1, 56.1, 57, 71.1, 75.1, 87 y 88.1 LPAC).
- Principios de **contradicción** y de **igualdad**: todos los interesados deben poder alegar, proponer y defender lo que convenga a su Derecho con igualdad (art. 85.3 LRJPAC/75.4 LPAC).
- Principios de **transparencia** y **publicidad** (art. 71.1 LPAC): El acceso a la información pública es un derecho ciudadano, aunque limitado: arts. 105 b) CE, 37 LRJPAC/13 d) LPAC y 12 y ss. LTAIBG.
- Principio de **gratuidad**: a diferencia de los procesos judiciales, los procedimientos administrativos suelen ser gratuitos, sin perjuicio de la tasa o el precio público que devenguen, en su caso, el servicio o la prestación reconocidos o adjudicados por la resolución que le pone fin.
- Principios de **simplicidad** y **celeridad** (71.1 y 72.1 LPAC): sustanciación sólo de los trámites necesarios e idóneos para la resolución del asunto de que se trate, con impulso simultáneo cuando sea posible y dentro del plazo establecido, sin interrupciones o suspensiones salvo por razones que pudieran viciar la resolución (ej.: recusación –art. 77/74- o informes determinantes/preceptivos en la nueva ley –art. 83.3/80.3-).
- Principio de **ordenación temporal**: orden riguroso de incoación en asuntos de naturaleza homogénea, salvo orden motivada (art. 74.2 LRJPAC/71.2 LPAC).

## 6.3. Los sujetos.

- La **Administración** actuante: debe actuar con objetividad. Por ello existen causas legales de abstención (de oficio) o recusación (por los interesados): arts. 28 y 29 LRJPAC/23 y 24 LRJSP.
- Los **interesados** en el procedimiento (art. 31 LRJPAC/4 LPAC):
  - Interesados **necesarios**:
    - ✓ Quienes lo inician como titulares de derechos o intereses legítimos.
    - ✓ Quienes tengan derechos (o intereses directos) que puedan resultar afectados por la decisión. Deber de la Administración de comunicarles el procedimiento, salvo que haya tenido publicidad (art. 34 LRJPAC/8 LPAC).
  - Interesados **eventuales**: demás afectados en sus intereses legítimos, si se personan.
  - ¿Qué es “**interés legítimo**” y legitima para ser interesado? Depende de la materia. Tendencia histórica a la apertura de la legitimación activa en el orden administrativo y contencioso-administrativo, acentuada por el Estado democrático de Derecho.
    - En algunos casos, hay acción pública por lo que basta el interés común o general de protección de la legalidad (urbanismo: art. 48 TRLS, patrimonio histórico: art. 8.2 LPHE, costas: art. 109 LC, parques naturales: art. 22 LPN).
    - En los demás, la jurisprudencia entiende que se requiere “un interés propio, distinto del de cualquier ciudadano, de que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento” lo que ocurre “aun cuando la actuación de que se trate no les ocasione en concreto un beneficio o un servicio inmediato; o que (...) basta con que el éxito de la acción represente para el recurrente un beneficio material o jurídico o, por el contrario, que el mantenimiento de la situación creada o que pudiera crear el acto combatido le origine un perjuicio, incluso aunque tales beneficios o perjuicios se produzcan por vía indirecta o refleja”, por lo que se “ha ido reconociendo como incluíbles en el concepto de interés legitimador beneficios tales como los morales, los de vecindad, los competitivos o profesionales; y, asimismo, además de los personales o individuales, los colectivos y los difusos” y “en relación a estos últimos se acepta como posible la modalidad del ejercicio individual y no sólo colectivo, justificada por el hecho de que el ciudadano que ejercita la defensa de un interés difuso está en ocasiones defendiendo su propio círculo vital afectado, al proyectarse aquel interés sobre su esfera personal” (STS de 9 de junio de 2000).
  - La **personación y actuación** de los interesados puede ser personal, sin necesidad ni de representación ni asistencia letrada, aunque también puede valerse de cualquiera de ambas (arts. 32 y 85.2 LRJPAC/5 LPAC).

## 6.4. Los derechos y deberes de los ciudadanos.

- **Derechos** de los interesados (arts. 35 y ss. LRJPAC y 6 LAECSP/53 LPAC):
  - ✓ Conocer en cualquier momento el estado de tramitación del procedimiento y obtener copias de los documentos obrantes en el expediente.
  - ✓ Identificar a los titulares de los órganos competentes para incoación, instrucción y resolución.
  - ✓ Obtener copia sellada de los documentos que aporten y su devolución, salvo cuando el original deba permanecer en el expediente.
  - ✓ No presentar más documentos que los exigidos por la legislación y que no estén ya en poder de la Administración actuante.
  - ✓ Utilizar la lengua oficial de su elección y recibir en ella los documentos que requieran (arts. 3 CE y 36 LRJPAC/15 LPAC).
  - ✓ Formular alegaciones y aportar documentos que deberán ser tenidos en cuenta, hasta el trámite de audiencia.
    - ❖ Personas físicas que no sean profesionales titulados ni empleados de la AP: elegir si utilizan o no medios electrónicos en su relación con la AP (art. 14 LPAC).
- **Deberes** de los interesados:
  - ✓ Proporcionar a la Administración actuante los datos que conozcan que permitan identificar a otros interesados (art. 39.2 LRJPAC/18.2 LPAC). Si no lo hace, no podrá alegar el vicio: *nemo auditur propiam turpitudinem allegans*.

# 6.5. Elementos temporales: términos y plazos.

- **Obligatoriedad** para la Administración actuante y para los interesados (art. 47 LRJPAC/29 LPAC). El incumplimiento de la Administración no siempre invalida (art. 48.3 LPAC) y el del interesado permite declararle decaído en su derecho al trámite, pero su actuación es eficaz hasta el día de notificación de la declaración (art. 76.3 LRJPAC/73.3 LPAC).
- **Cómputo** (art. 48 LRJPAC/30 LPAC):
  - Plazos señalados **por días**:
    - Sólo computan los días hábiles (no sábados, ni domingos ni festivos tanto en la sede del órgano actuante como en la residencia del interesado) salvo que ley o normativa comunitaria los fije en días naturales (Ej: D.A. 15ª LCSP).
      - ❖ LPAC: los sábados no son hábiles (previamente sí lo eran).
    - A partir del siguiente al de notificación o publicación o producción del silencio.
  - Plazos señalados **por meses o años**:
    - Cómputo de fecha a fecha.
    - Inicio: a partir del siguiente al de notificación o publicación o producción del silencio.
    - Vencimiento: ¿día equivalente al de notificación/publicación o al siguiente, que es en el que comienza el cómputo? La primera interpretación rige para el art. 46 LJCA (según jurisprudencia cuya constitucionalidad ha confirmado, p. ej., la STC 209/2013, de 16-12) y asumida por el art. 30.4 LPAC. Si no hay equivalente, vence el último día del mes.
  - Cuando el plazo vence en día inhábil, se entiende prorrogado al primer día hábil siguiente.
- **Ampliación y reducción** (arts. 49 y 50 LRJPAC/32 y 33 LPAC):
  - ✓ Los plazos no vencidos son ampliables hasta su mitad.
  - ✓ Por razones de interés público, puede acordarse la tramitación de urgencia, que supone la reducción a la mitad de todos los plazos, salvo los de presentación de solicitudes y recursos.
  - ✓ En ambos casos, el acuerdo puede adoptarse de oficio o a instancia de interesado, debe notificarse y no es susceptible de recurso.

# Lección 7. El procedimiento administrativo (II).

## 7.1. Las fases del procedimiento.

- **Iniciación** (art. 68 LRJPAC/54 LPAC):
  - ✓ Posible práctica de diligencias previas (art. 55 LPAC) y adopción de medidas provisionales (art. 56 LPAC).
  - ✓ Modalidades:
    - De oficio (art. 69 LRJPAC/58 y ss. LPAC):
      - Por propia iniciativa.
      - Por orden superior.
      - Por petición razonada.
      - Por denuncia. Desde 2016, posible reducción o exención de la sanción del denunciante (art. 62.5 LPAC).
    - A instancia de parte: Requisitos de la solicitud (art. 70 LRJPAC/66 LPAC). Trámite de subsanación: no cabe inadmisión de plano de la solicitud incompleta o defectuosa (art. 71/68 LPAC). Si no se atiende el requerimiento: presunción de desistimiento.
- **Instrucción** (art. 78 LRJPAC/75 LPAC). Trámites típicos:
  - ✓ Alegaciones y audiencia de los interesados (arts. 79 y 84/76 y 82 LPAC).
  - ✓ Prueba, por cualquier medio admisible en Derecho (arts. 80 y 81 LRJPAC/77 y 78 LPAC).
  - ✓ Informes (arts. 82 y 83 LRJPAC/79 a 81 LPAC): Preceptivos o no, determinantes o no [arts. 42.5.c) y 83.3 LRJPAC: los determinantes permiten suspender el plazo para resolver; categoría suprimida por la LPAC], vinculantes o no. Salvo regla expresa, son facultativos y no vinculantes.
  - ✓ Información pública (art. 86 LRJPAC/83 LPAC): comparecer en él no es una carga sino un derecho a opinar y obtener respuesta razonada, sin adquirir la condición de interesado.
  - ❖ **Tramitación simplificada** (desde 2016, art. 96 LPAC):
    - Puede acordarse de oficio o a solicitud de interesado.
    - Obliga a resolver en el plazo de 30 días.
    - Sólo permite sustanciar ciertos trámites: alegaciones y/o audiencia, informes y/o dictámenes preceptivos.

# 7.1. Las fases del procedimiento (sigue): terminación

- **Terminación** (art. 87 LRJPAC/84 LPAC). Formas de terminación:
  - **Resolución** (art. 89 LRJPAC/88 LPAC) o terminación **convencional** (art. 88 LRJPAC/86 LPAC).
    - ✓ Contenido de la resolución: decisión (+ motivación, en su caso) + pie de recursos.
  - **Desistimiento** (de la solicitud) o **renuncia** (al derecho) por el interesado (arts. 90 y 91 LRJPAC/93 y 94 LPAC).
  - **Desistimiento de la Administración** en los procedimientos de oficio (art. 93 LPAC).
  - **Imposibilidad sobrevenida** (p.ej., muerte del solicitante de una ayuda o acto personalísimo).
  - Declaración de **caducidad**:
    - ✓ En procedimientos iniciados a solicitud de interesado cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo (art. 92 LRJPAC/95 LPAC). P. ej.: caducidad de la reversión expropiatoria (art. 55.3 LEF).
    - ✓ En procedimientos iniciados de oficio susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen (sancionadores, expropiatorios, etc.), vencido el plazo máximo para resolver (art. 44.2 LRJPAC/25.1.b LPAC). Aquí, la paralización por causa imputable al interesado produce la interrupción del plazo para resolver.
- ❖ **LPAC**: Posibilidad de realizar **actuaciones complementarias** antes de dictar la resolución, por un periodo de hasta 15 días durante el cual queda suspendido el plazo para resolver.

## 7.2. El deber legal de resolver.

- La Administración tiene el deber de resolver y notificar la resolución de los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación, dentro del **plazo** establecido (art. 42 LRJPAC/21 LPAC).
- En los casos de terminación anormal (cuando no se resuelve sobre el fondo del asunto: desistimiento, renuncia, imposibilidad sobrevenida, caducidad), la resolución es meramente declarativa de la terminación y su causa.
- **Excepción** al deber de resolver: Terminación convencional sustitutiva de la resolución.
- Pese a su ubicación en la ley, la declaración responsable y la comunicación (arts. 71 bis LRJPAC/69 LPAC) no son solicitudes ni inician un procedimiento, por lo que tampoco hay deber de resolver.

## 7.3. La duración de los procedimientos: plazos.

- **Duración** del plazo para resolver: la que fije la regulación del procedimiento. Sólo puede superar **6 m** por norma europea o con rango de Ley. Plazo supletorio: **3 m**.
- *Dies a quo*:
  - Iniciados de oficio: fecha del acuerdo de iniciación.
  - Iniciados a instancia de parte: fecha de entrada en el registro del órgano competente para tramitar.
- Causas de **suspensión**: art. 42.5 LRJPAC/22 LPAC.
  - ❖ Desde LPAC, diferenciación entre suspensión potestativa y preceptiva y nuevos supuestos:
    - Potestativa: informes preceptivos, pronunciamiento de un órgano judicial.
    - Preceptiva: requerimiento previo a recurso inter-administrativo, actuaciones complementarias previas a resolución, recusación.
- Excepcionalmente, **ampliación** del plazo máximo para resolver y notificar (art. 42.6 LRJPAC/23 LPAC).

# 7.4. Efectos del incumplimiento en procedimientos iniciados a instancia del interesado.

- **Silencio** administrativo: art. 43 LRJPAC/24 LPAC.
- **Naturaleza** del silencio: no es resolución (¿acto presunto?) ni otra forma de terminación, sino una situación jurídica de la que se extraen ciertos efectos que el interesado tiene derecho a hacer valer *erga omnes*.

Jurisprudencia: el silencio negativo no es un acto, sino una ficción legal cuyo fin es abrir la vía de recurso (SSTC 188 y 220/2003, 39/2006, 171 y 175/2008 y STS 23-1-2004). Es más problemático el positivo, porque sus efectos sí equivalen a los de un acto presunto.
- **Sentido** del silencio: positivo con carácter general, negativo por excepción:
  - Debe establecerse mediante norma europea o con rango de Ley por razones “imperiosas” de interés general.
  - Por directo imperio de la LRJPAC: derecho de petición, transferencia de facultades relativas al dominio o servicio público, recursos administrativos (excepción de la excepción: alzada contra desestimación por silencio) + LPAC: actividades que puedan dañar al medio ambiente y responsabilidad patrimonial.
- **Efectos** del silencio: No exime del deber de resolver, pero sí condiciona su ejercicio:
  - Silencio positivo: equivale a resolución estimatoria. La resolución posterior sólo puede ser confirmatoria.
  - Silencio negativo: sólo abre la vía de recurso. No vincula el sentido de la resolución extemporánea.
- **Acreditación** del silencio: por cualquier medio de prueba admitido en Derecho. Deber de certificar si lo solicita el interesado (en la LPAC, también de oficio).
- **Límites** del silencio como derecho del interesado: el problema del silencio *contra legem* → conflicto entre legalidad y seguridad jurídica. Con carácter general, se considera vicio de invalidez que puede ser causa de nulidad radical [art. 62.1.f) LRJPAC] y en alguna legislación sectorial, inexistencia del silencio [Urbanismo: art. 8.1.b) TRLS y doctrina legal fijada en la STS 28-1-2009].

## 7.5. Efectos del incumplimiento en procedimientos iniciados de oficio

Art. 44 LRJPAC/25 LPAC:

a) Procedimientos de los que pueda derivarse el reconocimiento o la constitución de derechos o situaciones jurídicas (**favorables**) individualizadas: **silencio negativo**.

Ejemplo: arts. 23.1 y 25.5 Ley General de Subvenciones.

b) Procedimientos sancionadores o susceptibles de producir efectos **desfavorables** o de gravamen: **caducidad**.

Ejemplo: declaración de lesividad de actos anulables favorables (art. 103.3 LRJPAC/107.3 LPAC).

# Lección 8. Los actos administrativos (i)

## 8.1. Concepto.

Definición: Toda manifestación de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por una **Administración pública** (1) en ejercicio de una **potestad administrativa** (2) **distinta de la potestad reglamentaria** (3).

(1) Posible equiparación de actos funcionalmente administrativos de órganos constitucionales o de otros poderes del Estado (p.ej., selección de empleados públicos, contratación de obras, suministros o servicios, etc.), o de sujetos privados por delegación o atribución de la Administración (p. ej., potestades ejercidas por concesionarios de servicios públicos). Vid. arts. 1.3 y 2 d) LJCA.

(2) Exclusión de la actividad puramente material o técnica de la Administración (un acto médico, una nota informativa interna, el tratamiento de la información, una nota de prensa, una reunión informal de coordinación de un órgano, etc.), sin perjuicio de que pueda tener algún efecto y esté también bajo el control judicial (no son “actos administrativos” pero sí “actuación administrativa” a los efectos del art. 106.1 CE: ver p. ej. art. 25.2 LJCA).

(3) Diferencia entre reglamento y acto (arts. 9.1 CE y 52.2 LRJPAC/37 LPAC), no siempre clara (hay reglamentos con eficacia temporal, subjetiva y/o material muy limitadas, como también actos que surgen efectos sobre un colectivo muy amplio o incluso indeterminado de personas). Criterio general: carácter abstracto de la norma, que hace que su cumplimiento o ejecución no agote su eficacia.

## 8.2. Clases.

- Por su **sujeto**: unilaterales o consensuales (ej., un pacto o convenio).
- Por su destinatario: singulares o generales (ej., una convocatoria de licitación o de oposición).
- Por su **contenido**: de juicio (ej., un informe o un dictamen), de conocimiento (ej., un certificado, un acta), de deseo (ej., una propuesta o una moción) o de decisión (ej., una resolución).
- Por su forma de **vinculación a la Ley**: reglados (ej., una licencia de obras) y discrecionales (ej., la fijación de tipos de interés a ciertos efectos legales).
- Por su **eficacia**:
  - Constitutivos (ej., otorgamiento de una concesión) y declarativos (ej., resolución declarativa de la caducidad de un procedimiento).
  - Sobre sus destinatarios: favorables (ej., un premio o una subvención) o desfavorables/limitativos/de gravamen (ej., una sanción, una prohibición).
  - Sobre la ordenación procedimental: actos de trámite y resolutorios o definitivos. Las resoluciones, a su vez: ponen o no fin a la vía administrativa.

## 8.3. Elementos y características.

- **Sujeto:** la **competencia** como requisito de validez (art. 53.1 LRJPAC/34.1 LPAC). Remisión a **Lección 2**.
- **Contenido:** contenido preceptivo de las **resoluciones**: art. 89. Deber de **adecuación** a los fines a que esté vinculada la competencia ejercida en todo caso (art. 53.2/34.2), y de **congruencia** con la solicitud, en su caso (art. 89.2/88.2).
- **Causa:** servicio objetivo al interés general e interdicción de la arbitrariedad (arts. 9.3 y 103.1 CE) → deber de **motivar** ciertos actos: los que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos, los discrecionales, los que se aparten de sus precedentes o del dictamen de órganos consultivos, etc. (art. 54/35).
- **Forma:** Regla general: forma **escrita** (art. 55) y medios electrónicos a partir de la LPAC (art. 36.1). Cuando se adoptan oralmente, fijación por escrito por el secretario de los órganos colegiados (acta: art. 27/18 LRJSP) o por el titular del órgano inferior o funcionario que lo reciba, en los restantes casos (art. 55.2/36.2).

# Lección 9. Los actos administrativos (ii).

## 9.1. Régimen de invalidez.

- Art. 103.1 CE: servicio objetivo al interés general y principio de eficacia, con sometimiento pleno al Derecho. Presunción de validez y favorecimiento de la efectividad dentro del ordenamiento.
- Vicios de los **actos**:
  - Nulidad radical o de pleno Derecho (art. 62 LRJPAC/47 LPAC). Supuestos tasados. Algunas precisiones jurisprudenciales:
    - c) Actos que tengan un contenido imposible (originaria y materialmente: p.ej. STS 19-5-2000).
    - e) La omisión de trámites esenciales se equipara a prescindir total y absolutamente del procedimiento (P. ej.: dictamen del Consejo de Estado).
  - Anulabilidad (art. 63/48). Regla general. Incluye la desviación de poder (definida en art. 70.2 LJCA) y los defectos de forma (la jurisprudencia incluye la omisión de trámites) que causen indefensión (“real y efectiva”: imposibilidad de alegar y aportar lo que estime oportuno: p.ej. STS 16-3-2005).
  - Vicios no invalidantes: defectos formales o extemporaneidad.
    - ❖ Art. 37.2 LPAC: ¿nulidad de resoluciones contrarias a un reglamento? ¿Para qué queda entonces la anulabilidad? Es necesario hacer una interpretación finalista y sistemática.
- Vicios invalidantes de las **disposiciones generales**: siempre nulidad de pleno Derecho (art. 62.2/47.2).

## 9.2. Alcance y limitaciones de la invalidez.

- **Transmisibilidad:** validez de las partes del acto y de los actos sucesivos del procedimiento, cuando sean independientes (art. 64 LRJPAC/49 LPAC).
- **Conversión:** mutación a otro distinto si contiene sus elementos constitutivos (art. 65/50).
- **Conservación:** actos y trámites cuyo contenido habría sido el mismo sin la infracción (art. 66/51).
- **Convalidación:** subsanación del vicio de anulabilidad (art. 67/52). La nulidad de pleno Derecho surte efectos *ex tunc* y no es convalidable.

## 9.3. La eficacia de los actos administrativos.

- **Autotutela** declarativa (presunción *iuris tantum* de validez de los actos) → **ejecutiva** (producción de efectos, aun contra la voluntad de sus destinatarios). Art. 57.1 LRJPAC/39.1 LPAC.
- **Ámbito temporal** de la eficacia:
  - **Inicio**: eficacia inmediata o eficacia diferida (en particular, cuando esté supeditada a notificación o publicación del acto: art. 57.2/39.2 y 98.1).
  - **Proyección**: hacia el futuro. Regla excepcional: eficacia retroactiva (art. 57.3/39.3):
    - Supuestos posibles: actos sustitutivos de otros anulados y actos favorables.
    - Condiciones: preexistencia del supuesto de hecho y no lesionar derechos o intereses legítimos de terceros.
  - **Interrupción**: la suspensión de la eficacia. Prevista para evitar la consolidación de efectos de difícil o imposible reparación en los casos de controles en los que se aprecian indicios para dudar de su validez, hasta tanto se resuelva: tanto en las relaciones interadministrativas (art. 67 LBRL) como en las jurídico-administrativas en general (arts. 72, 104 y 111 LRJPAC/56, 108 y 117 LPAC y 129 LJCA).
  - **Término**: por determinación de su propio contenido o régimen regulador (vencimiento de su plazo de eficacia o cumplimiento de su condición resolutoria), por hechos sobrevenidos (agotamiento de sus efectos o extinción de su supuesto de hecho) o por un acto posterior de contrario imperio (anulación o revocación).

## 9.3. La eficacia de los actos administrativos (sigue).

- **Notificación** a los interesados (arts. 58 y 59 LRJPAC/40 a 44 LPAC):
  - Requisito de eficacia de todas las resoluciones y demás actos que afecten a sus derechos e intereses.
  - Contenido: texto íntegro del acto + indicación de si es definitivo + pie de recursos. Basta texto íntegro del acto para entender cumplida la obligación de notificar dentro de plazo (evitar el silencio o la caducidad), pero no para el resto de efectos (inicio del plazo para cumplimiento o recurso por el interesado).
  - Práctica: art. 59/42 y 43.
    - ✓ Por medio que permita constancia de la identidad del receptor.
    - ✓ En el domicilio: dos intentos.
    - ✓ El rechazo no impide la notificación.
    - ✓ Subsidiariamente: anuncio en el BOE (desde 1/06/2015: d.t. 3ª LRJPAC).
    - ❖ LPAC: en papel o por medios electrónicos (se entiende practicada cuando se acceda al contenido y rechazada si no accede en los 10 días naturales sucesivos a la puesta a disposición)
- **Publicación**: art. 60/45.
  - Cuando sea preceptiva [p.ej., por tener un número indeterminado de destinatarios, como convocatorias de concursos y oposiciones: art. 55.2 a) EBEP, licitaciones: art. 126 LCSP, etc.] o lo aconsejen razones de interés público.
  - Contenido: mismo que notificación.

## 9.4. La ejecución forzosa.

- Art. 95 LRJPAC/99 LPAC: **Capacidad** de la Administración para proceder a la ejecución forzosa de sus actos, previo **apercibimiento**, salvo en los casos en que se requiere intervención judicial (p. ej., entrada en el domicilio: art. 18.2 CE y 96.3 LRJPAC/100.3 LPAC).
- **Medios** de ejecución forzosa. Art. 96/100:
  - a) Apremio sobre el patrimonio.
  - b) Ejecución subsidiaria.
  - c) Multa coercitiva ( $\neq$  multa: art. 99.2/103.2).
  - d) Compulsión sobre las personas.
  - ✓ Su aplicabilidad depende de la naturaleza del acto ejecutivo (constitutivo o declarativo de deuda, obligación de hacer, obligación de no hacer o soportar, obligación personalísima).
  - ✓ Cuando varios son admisibles, elección del menos restrictivo de la libertad (principio de proporcionalidad).

# Lección 10. Los controles internos de la actuación administrativa.

## 10.1. La anulación y la revocación.

Posibilidades de revisar la actuación de las AA.PP:

- Según su **causa**:
  - Por razones de **legalidad**: declaración de nulidad (disposiciones y actos nulos) o anulación (actos anulables).
  - Por razones sobrevenidas o de **oportunidad** (revocación).
- Según su **sujeto**:
  - **Revisión de oficio**.
  - **Recursos administrativos** (a instancia de interesado).

# 10.2. La revisión de oficio.

- Actos **nulos**: sean favorables o desfavorables, declaración de nulidad previo dictamen favorable del Consejo de Estado. Revisión preceptiva (“declararán ...”).
  - Objeto: actos que pongan fin a la vía administrativa o consentidos (*ratio*: economía procesal: evitar la intervención judicial en el primer caso, la del Consejo de Estado si se recurre en alzada en el segundo caso).
  - Sin límite de tiempo.
  - Pese a denominarla “revisión de oficio”, admite iniciación a solicitud del interesado (art. 102.1/106.1), con derecho a que se sustancie y resuelva (art. 118.3/125.3) salvo inadmisión a trámite (art. 102.3/106.3).
- Disposiciones nulas (art. 102.2/106.2): declaración de nulidad análoga, pero potestativa (“podrán declarar ...”) y siempre de oficio.
- Actos **anulables**:
  - Favorables: declaración de lesividad + recurso contencioso-administrativo de lesividad (arts. 19.2 y 43 LJCA), dentro del plazo de 4 años (art. 103/107). Revisión potestativa (“podrán ...”) si lesionan el interés público (además de infringir el ordenamiento).  
+ indemnizabilidad de la anulación [art. 16.3 RSCL, art. 35 d) TRLS].
  - Desfavorables: anulación sin límite de tiempo.
- Actos **válidos**:
  - Favorables: revocables por:
    - ✓ Incumplimiento de condiciones o desaparición de circunstancias que justifican su otorgamiento [en puridad, es extinción por invalidez sobrevenida de actos de tracto sucesivo: art. 16.1 RSCL].
    - ✓ Adopción de nuevos criterios de apreciación. Indemnizabilidad (art. 16.3 RSCL).
  - Desfavorables: revocación sin límite de tiempo (art. 105.1/109.1).
- Rectificación de errores: a diferencia de los anteriores, no es acto de contrario imperio sino mera corrección. Puede ser de oficio o a instancia de interesado y sin límite de tiempo (art. 105.2/109.2).

# 10.3. El control interno ordinario.

## Recursos y otras formas de control.

- **Autotutela** declarativa → ejecutiva → **reduplicativa**: el recurso administrativo como carga del interesado frente a los actos que no pongan fin a la vía administrativa.
- **Recursos administrativos ordinarios**:
  - Actos que no ponen fin a la vía administrativa → **alzada**.
  - Actos que ponen fin a la vía administrativa → **potestativo de reposición**.
  - Disposiciones generales no (sólo recurso indirecto: actos de ejecución).
- **Objeto**:
  - Actos: Resoluciones y algunos actos de trámite (art. 107.1/112.1).
  - Silencio administrativo negativo (salvo alzada contra silencio).

- **Plazos**:

	Alzada	Reposición
Para interponer	1 mes (silencio: sin plazo preclusivo)	
Para resolver	3 meses	1 mes

- Otras formas de resolución de conflictos sustitutivas si las prevén las leyes: arbitraje, mediación, conciliación, recursos especiales (art. 107.2/112.2).

## 10.4. El recurso extraordinario de revisión.

- **Objeto:** actos firmes (art. 108 LRJPAC/113 LPAC).
- **Carácter extraordinario:** supuestos excepcionales y tasados (art. 118.1/125.1):
  1. Error de hecho según documentos del expediente.
  2. Error según documentos aparecidos posteriormente.
  3. Documentos o testimonios falsos.
  4. Delito (prevaricación, cohecho, etc.) declarado en sentencia firme.
- **Plazo para recurrir:**
  - Si error de hecho acreditado en el expediente (1), 4 años desde notificación de la resolución.
  - En los demás casos, 3 meses desde conocimiento de los documentos (2) o firmeza de la sentencia (3 y 4).

# Lección 11. La jurisdicción contencioso-administrativa (I).

## 11.1. Naturaleza, extensión y límites.

- **Naturaleza:**
  - Peculiaridad de esta función jurisdiccional: control o revisión de la actuación de otro poder del Estado, el ejecutivo.
  - Opción, en nuestro ordenamiento constituido en 1978, por un modelo plenamente judicializado (arts. 106.1 y 117.3 CE), a diferencia del francés de jurisdicción retenida (*Conseil d'Etat*).
- **Extensión:**

Gobierno y administración:

  - a) Decretos legislativos (en lo que excedan de la delegación: doctrina del *ultra vires*).
  - b) Disposiciones generales de rango inferior a la Ley (reglamentos).
  - c) Actuación de las AA.PP. sujeta al D.A.
  - d) Actos de los gobiernos estatal y autonómicos, cualquiera que sea su naturaleza.

Otros poderes públicos:

  - a) Disposiciones y actos sujetos al Derecho público de otros poderes del Estado (Congreso de los Diputados, Senado, TC, TCu, Defensor del Pueblo, CGPJ y equivalentes autonómicos).
  - b) Actuación de la Administración electoral.

Ciertos sujetos de base privada:

  - a) Disposiciones y actos en ejercicio de funciones públicas de las Corporaciones de Derecho público.
  - b) Actos de los concesionarios de servicios públicos en ejercicio de potestades delegadas.
- **Límites:** Exclusión de las cuestiones atribuidas a otros órdenes jurisdiccionales, salvo las cuestiones prejudiciales e incidentales directamente relacionadas con el recurso y distintas de las constitucionales y penales. La decisión sobre estas cuestiones no produce efectos fuera del proceso.

## 11.2. La organización del orden jurisdiccional.

Órgano	Competencias
UNIPERSONALES (Juzgados): conocen “en primera o única instancia”.	
Juzgados de lo contencioso-administrativo	<ul style="list-style-type: none"><li>- General actos de la A. local.</li><li>- Ciertos actos de la A. Autonómica.</li><li>- Ciertos actos de órganos periféricos de la AGE.</li></ul>
Juzgados centrales de lo contencioso-administrativo	<ul style="list-style-type: none"><li>- General actos de órganos centrales de la AGE.</li><li>- General actos del sector público estatal.</li></ul>
COLEGIADOS (Tribunales): conocen “en única instancia”.	
Tribunales Superiores de Justicia	<ul style="list-style-type: none"><li>- General actos autonómicos.</li><li>- Disposiciones generales locales y autonómicas.</li></ul>
Audiencia Nacional	<ul style="list-style-type: none"><li>- Actos y disposiciones de Ministros y Secretarios de Estado.</li></ul>
Tribunal Supremo	<ul style="list-style-type: none"><li>- Actos y disposiciones del Consejo de Ministros y las Comisiones Delegadas del Gobierno.</li></ul>

# 11.3. Las partes.

- a) **Capacidad** procesal (art. 18 LJCA). Modalidad o contenido de la capacidad de obrar. La tienen:
- Las personas (físicas y jurídicas): remisión a LEC + menores.
  - Ciertos sujetos sin personalidad (remisión).
- b) **Legitimación** (arts. 19 a 22 LJCA). Requisito adicional a la capacidad, ya no sólo subjetivo, sino relativo a la afección del objeto y pretensión del proceso a los intereses de que es titular o que representa.
- b.1) Activa (parte demandante):
- Personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo, o en ejercicio de la acción pública (en los sectores en que la haya).
  - Organizaciones y sujetos representativos de intereses colectivos.
  - Administraciones territoriales: respecto de la actividad de otras distintas, salvo declaración de lesividad de actos anulables o impugnación de resoluciones de recursos especiales en materia de contratación.
  - Administración instrumental: respecto de la actividad de otras distintas de la que dependa, salvo "Administraciones independientes".
  - Ministerio fiscal cuando la ley lo prevea.
- b.2) Pasiva (parte demandada):
- Administración u órgano (de gobierno, legislativo o judicial) contra cuya actividad se dirige el recurso.
  - Personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos puedan verse afectados por la estimación del recurso, incluidas las aseguradoras de la Administración en su caso.
- c) **Representación** y defensa (arts. 23 y 24 LJCA).
- c.1) Regla general (proporcionalidad con carácter especial de esta jurisdicción):
- Ante órganos unipersonales: representación por procurador voluntaria, asistencia de abogado obligatoria.
  - Ante órganos colegiados: ambas obligatorias.
- c.2) Excepción: cuestiones de personal salvo separación del servicio: posible comparecencia de los funcionarios públicos por sí mismos (ni procurador ni abogado).

# 11.4. Objeto del recurso y pretensiones de las partes.

- **Objeto:**
  - ✓ Disposición o acto expreso (arts. 26 a 28):
    - Actos: deben poner fin a la vía administrativa. Pueden ser definitivos (resoluciones) o de trámite, en los mismos casos que recursos administrativos.
    - Cabe recurso indirecto contra una disposición (recurso contra un acto de ejecución motivado en ella).
    - No cabe recurso contra actos reproductivos de otros firmes o confirmatorios de otros consentidos.
  - ✓ Silencio administrativo (“actos presuntos”).
  - ✓ Inactividad: omisión de un deber de hacer (art. 29).
  - ✓ Vía de hecho (actuación puramente material: art. 30).

- **Pretensiones (arts. 31 y 32):**

Objeto	Pretensión	
	Declaración de Derecho	Reparación de efectos
Disp. o acto	Anulación	Reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada: indemnización.
Silencio	Declaración de no ser conforme a Derecho	
Inactividad	Condena al cumplimiento de la obligación	
Vía de hecho	Orden de cese	

- Deber de congruencia del órgano juzgador (art. 33).
- Posibilidad de ampliar o acumular pretensiones sobre disposiciones, actos o actuaciones directamente conectados entre sí (arts. 34 a 39). En el caso de no acumularse recursos con el mismo objeto y ante un mismo órgano, tramitación preferente de uno con suspensión de los demás para poder extenderles los efectos de la sentencia.

# 11.5. La tutela cautelar.

- **Fundamento:** funcionamiento lento de la administración de justicia y saturación del orden contencioso-administrativo → la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) “reclama la posibilidad de acordar medidas adecuadas para asegurar la eficacia real del pronunciamiento futuro que recaiga en el proceso” (STC 14/1992), es decir, para evitar la consolidación de efectos de imposible o muy difícil reparación mientras se sustancia el recurso.
- Posible solicitud en cualquier momento y **sustanciación** en pieza separada con audiencia de la parte contraria (arts. 129, 131) salvo especial urgencia, en cuyo caso puede adoptarse medidas cautelares *inaudita parte* (art. 135).
- **Medidas** adoptables: cuantas aseguren la efectividad de la sentencia. La más común: **suspensión** de la eficacia de la disposición o el acto recurridos.
- **Criterios** para adopción (art. 130): **ponderación** circunstanciada de los intereses en conflicto.
  - ✓ Proceden sólo cuando la ejecución de la disposición o acto puedan hacer perder su finalidad legítima al recurso (*periculum in mora*).
  - ✓ Pueden denegarse si pudieran provocar perturbación grave de los intereses generales o de terceros.
  - ✓ Criterio problemático y meramente complementario de los anteriores: apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*). Realización de un juicio provisional e indiciario sobre el fundamento de la pretensión, al amparo del art. 728.2 LEC, sólo en determinados casos: nulidad radical manifiesta, acto de ejecución de una disposición general declarada nula, etc. (por todas, STS 29-9-2008).
- Posibilidad de adoptar “contramedidas” para evitar o paliar los perjuicios que puedan derivarse de las medidas: en particular, exigir presentación de caución o garantía (art. 133).

# Lección 12. La jurisdicción contencioso-administrativa (II).

## 12.1 y 2. El procedimiento ordinario.

- Diligencias preliminares (arts. 43 y 44).
- **Iniciación**: normalmente mediante **escrito de interposición** (art. 45). Devengo de la tasa (art. 5.2 Ley 10/2012, de 20-11). Excepcionalmente, iniciación por demanda:
  - Recurso de lesividad.
  - Recursos sin terceros interesados.
- **Trámites** (en rojo, los de carácter necesario):
  - **Reclamación del expediente**, que sirve de emplazamiento a la Administración (arts. 48 y 50).
  - **Emplazamiento** de los demás demandados por la Administración (art. 49).
  - **Admisión** del recurso (arts. 45.3 y 51).
  - Alegaciones previas de los demandados (arts. 58 y 59).
  - **Demanda y contestación** (arts. 52 a 46).
  - Prueba (arts. 60 y 61).
  - Vista (art. 63).
  - Conclusiones (art. 64).
- **Terminación**:
  - Normal: **sentencia** (arts. 67 a 73). Fallos posibles:
    - a) Inadmisión.
    - b) Estimación o desestimación.
  - Anormal: desistimiento (art. 74), allanamiento (art. 75), satisfacción extraprocésal (art. 76), transacción procesal (art. 77). Sólo termina el proceso si ninguna parte ni razones de orden público se oponen.

## 12.3. El procedimientos abreviado y los especiales.

- Procedimiento **abreviado** (art. 78 LJCA):
  - Procede:
    - En los órganos unipersonales (J y JC) para ciertas materias (personal, extranjería, dopaje) y para asuntos de menor cuantía (art. 78.1).
    - Para recursos contra inactividad de ejecución de actos firmes (art. 29.2).
  - Se inicia por demanda y se caracteriza por la oralidad (la vista es su trámite central).
- Procedimientos **especiales**:
  - Para la protección de los **derechos fundamentales**: procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad a que se refiere el art. 53.2 CE. Abreviación de plazos y participación del Ministerio Fiscal (arts. 114 a 122 LJCA). Exención de la tasa (art. 4.1.b Ley 10/2012, de 20-11).
  - **Cuestión de ilegalidad**: en los recursos indirectos contra una disposición general, el órgano judicial que dicte sentencia firme estimatoria debe plantear la cuestión de ilegalidad ante el competente para conocer del recurso directo contra ella, salvo que sea el mismo o el TS (arts. 27 y 123 a 126).
  - En caso de **suspensión administrativa** previa a la impugnación (arts. 127 y ss.). Aplicable, p.ej., en el supuesto previsto en el art. 67 LBRL.

# 12.4. Los recursos contra resoluciones judiciales.

- Contra resoluciones del **Secretario** (art. 102 bis). Origen: reforma de la oficina judicial en 2009, orientada a agilizar la administración de la justicia descargando a jueces y tribunales de decisiones preliminares o auxiliares de la estrictamente jurisdiccional (juzgar y hacer ejecutar lo juzgado), como las relativas al impulso y la ordenación del proceso, que pasan a atribuirse al Secretario (con carácter general, ver art. 456 LOPJ).
  - Contra diligencias de ordenación y decretos no definitivos: reposición (ante el secretario).
  - Contra decretos que pongan fin o impidan continuación: revisión (ante el juez o tribunal).
- Contra **providencias** y ciertos autos (con carácter general, ver art. 245.1 LOPJ):
  - Reposición: art. 79.
  - Queja contra ciertos autos de inadmisión o archivo: arts. 85.2, 90.2 y 97.4.
- Contra ciertos autos y **sentencias**:
  - ☑ Apelación (arts. 80 a 85). Ordinario y pleno (segunda instancia), aunque limitado por materia y/o cuantía mínima (30.000 €).
    - ✓ Contra resoluciones de órganos unipersonales (J → TSJ; JC → AN).
  - ☑ Casación (arts. 86 a 95, mod. por L.O. 7/2015). Extraordinario, por estar referido sólo a cuestiones de Derecho, no de hecho (art. 87.bis.1) y requerir “interés casacional objetivo” como requisito de admisibilidad (art. 88).
    - ✓ Contra sentencias en única instancia de Juzgados que contengan doctrina gravemente dañosa para el interés general y sean susceptibles de extensión de efectos (J → TS).
    - ✓ Contra resoluciones de órganos colegiados (TSJ → TS o sección especial, según sea el Derecho invocado como infringido; AN → TS).
  - ☑ Revisión (art. 102). Extraordinario, por ocurrir o conocerse sobrevenidamente hechos determinantes.
    - ✓ Contra cualesquiera sentencias firmes.
- **Efectos** de los recursos: pueden ser admisibles “en un solo efecto” (ejs.: arts. 80.1, 121.3) o “en ambos efectos” (ej.: art. 83.1), según surtan efecto sólo devolutivo (elevación al órgano competente para resolverlos) o también suspensivo de la eficacia de la resolución impugnada.

# 12.5. La ejecución de las sentencias.

- Art. 117.3 CE: la función jurisdiccional reservada a los jueces y tribunales no incluye sólo “juzgar” sino también “**hacer ejecutar lo juzgado**”. Dicha ejecución forma parte de la **tutela judicial efectiva** del art. 24 CE (STC 32/1982) ↔ En este orden, debe cuidarse que la ejecución afecte lo menos negativamente posible a los principios de eficacia de la AP y continuidad de los servicios públicos + los órganos judiciales no siempre pueden ejecutar por sus propios medios: necesitan la colaboración activa de la AP condenada, que es quien puede cumplir el fallo (art. 104.1 LJCA).
- **Competencia** para la ejecución: órgano que haya conocido el asunto en primera o única instancia (art. 103.1 LJCA).
- **Plazos** para la **ejecución voluntaria**: general: 2 meses desde la comunicación de la sentencia firme (art. 104.1).
- **Límites** a la ejecución:
  - Imposibilidad material o legal: indemnización por la parte inejecutable (art. 105.2).
  - Peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de derechos y libertades, temor fundado de guerra o quebranto de la integridad territorial: expropiación forzosa de los derechos o intereses reconocidos frente a la Administración (art. 105.3).
- **Medios** de **ejecución forzosa**: varían según el contenido de la sentencia. Incluyen la ejecución subsidiaria (art. 108.1) o la imposición de multas coercitivas (art. 112) + eventual exigencia de responsabilidad penal (delito de desobediencia: art. 410 CP).

# Algunos datos

Indicador	Conjunto de jurisdicciones	Jurisdicción cont.-admin.
Tasa de resoluciones (1)	1,0	1,1
Tasa de pendencia (2)	0,3	1,0
Tasa de congestión (3)	1,3	2,0
Nº de asuntos ingresados por magistrado/juez	1.611,8	349,2
Nº de sentencias por magistrado/juez	291,2	256,1
Duración media 1ª instancia (en meses)	3,4	12,8
Duración media 2ª instancia (en meses)	4,2	11,3
Duración media T. Supremo (en meses)	11,8	13,8

**(1)** Cociente entre los asuntos resueltos y los ingresados en un determinado periodo.

Pone en relación el volumen de ingreso con la capacidad resolutive.

**(2)** Cociente entre los asuntos pendientes al final del periodo y los resueltos en ese periodo.

**(3)** Cociente donde el numerador esta formado por la suma de los asuntos pendientes al inicio del periodo y los registrados en ese periodo y donde el denominador son los asuntos resueltos en dicho periodo.

Fuente: CGPJ, *La justicia dato a dato. Año 2015.*