

# Cuerpo Administrativo. Turno de Promoción Interna

## TEMA 1

**Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: Órganos de las Administraciones Públicas: principios generales y competencia. Órganos colegiados. Abstención y recusación. Los interesados: concepto. Representación. Pluralidad de interesados. Identificación de interesados. La actividad de las Administraciones Públicas: derechos de los ciudadanos, responsabilidad de la tramitación, obligación de resolver, silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado, falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio.**

**Autor: Jesús Victorio Sánchez Fernández**

**Fecha actualización: mayo 2023**

## ÍNDICE

1. ÓRGANOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	4
1.1. ¿Qué es un órgano administrativo? .....	4
1.2. ¿Qué requisitos establece la LRJSP para crear órganos administrativos? .....	4
1.3. Principios generales.....	5
1.3.1. Significado y contenido de los principios generales. Principios de organización. ....	5
1.3.2. Significado y contenido de los principios generales. Principios de actuación. .	7
1.4. Competencia .....	8
1.4.1. Delegación de competencias. ....	10
1.4.2. Avocación. ....	10
1.4.3. Encomiendas de gestión. ....	10
1.4.4. Delegación de firma. ....	10
1.4.5. Suplencia. ....	10
1.5. Órganos colegiados. ....	11
1.5.1. ¿Qué es un órgano colegiado? .....	11
1.5.2. Régimen jurídico de los órganos colegiados. ....	11
1.5.3. Composición de los órganos colegiados. ....	13
1.5.4. Convocatorias y sesiones. ....	17
1.5.5. Actas.....	17
1.6. Abstención y recusación. ....	17
1.6.1. Abstención.....	17
1.6.2. Recusación.....	18
2. LOS INTERESADOS.....	19
2.1. Concepto.....	19
2.2. Representación.....	20
2.3. Forma de acreditar la representación. ....	20
2.4. Pluralidad de interesados.....	22
2.5. Identificación de interesados. ....	22
3. LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. ....	23
3.1. Derechos de los ciudadanos. ....	23
3.2. Responsabilidad de la tramitación.....	25
3.3. Obligación de resolver. ....	26
3.3.1. Alcance de la obligación de resolver.....	26
3.3.2. Excepciones a la obligación de resolver.....	26
3.3.3. Plazo máximo para notificar la resolución. ....	27
3.3.4. Deber de información de las Administraciones Públicas. ....	27
4. SILENCIO ADMINISTRATIVO.....	28
4.1. Concepto.....	28
4.2. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado..	28
4.2.1. Regla general y excepciones. ....	29
4.2.2. Naturaleza de la estimación/desestimación producidas por silencio administrativo. ....	30
4.2.3. Efectos. ....	30

4.3. Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio. ....	31
BIBLIOGRAFÍA. ....	33



*Licencia Creative Commons License Deed Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España (CC BY-NC-SA 3.0 ES)*

## **RESUMEN.**

En el presente tema vamos a conocer, en primer lugar, los principios generales aplicables a las Administraciones Públicas y el concepto de competencia, así como el régimen jurídico de los órganos colegiados y las figuras de la abstención y recusación, todo ello bajo el prisma de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que contiene la legislación básica aplicable a todas las Administraciones Públicas, y de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Región de Murcia.

En segundo lugar analizaremos desde el prisma del procedimiento administrativo común regulado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el concepto de interesados, los derechos de los ciudadanos, así como la obligación de resolver y el régimen del silencio administrativo en función de la forma de inicio del procedimiento.

## **OBJETIVOS.**

1. Conocer el concepto de órgano administrativo y los principios generales que rigen a la Administración.
2. Conocer el concepto de competencia y distinguir entre las diversas formas de traslación y ejercicio.
3. Estudiar el régimen jurídico de los órganos colegiados.
4. Diferenciar entre abstención y recusación, y conocer las causas por las que puede plantearse.
5. Conocer el concepto de interesado, las formas de identificarse y la representación.
6. Analizar el alcance de la obligación de resolver.
7. Conocer el concepto de silencio administrativo y los efectos del silencio positivo y negativo.

## **1. ÓRGANOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

### **1.1. ¿Qué es un órgano administrativo?**

El artículo 5.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) lo define así:

*“Tendrán la consideración de órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo”.*

En idénticos términos lo define el artículo 10.2 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

### **1.2. ¿Qué requisitos establece la LRJSP para crear órganos administrativos?**

El artículo 5.3 establece los siguientes:

- a) *Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica.*
- b) *Delimitación de sus funciones y competencias.*
- c) *Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.*

La creación de nuevos órganos viene limitada por el artículo 5.4 con la finalidad de evitar duplicidades, exigiendo que se suprima o restrinja la competencia de los órganos ya existentes, extremo que deberá ser comprobado por la propia Administración con carácter previo a la creación de un nuevo órgano.

La potestad para delimitar en su respectivo ámbito competencial las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos viene atribuida a cada Administración por el artículo 5.2 LRJSP (ver literal del artículo 5 en el anexo de legislación).

Bajo la denominación *“Instrucciones y órdenes de servicio”*, el artículo 6 LRJSP desarrolla la utilización de estos elementos como medio de dirección por los órganos administrativos de las unidades de ellos dependientes (ver literal del artículo 6 en el anexo de legislación).

Junto a los órganos administrativos propiamente dichos el artículo 7 LRJSP prevé la posibilidad de crear órganos específicos para articular la función consultiva de la Administración. (Ver literal del artículo 7 en el anexo de legislación).

### **1.3. Principios generales.**

La LRJSP regula con carácter de legislación básica los principios que deben regir la actuación de todas las Administraciones Públicas. El artículo 3, bajo la denominación de “Principios generales” establece dichos principios (ver literal del artículo 3 en el anexo de legislación).

En la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, regula los principios de actuación de la Administración autonómica en diversos artículos:

*Artículo 2.1: “La Administración General de la Comunidad Autónoma, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa con personalidad jurídica única”.*

*“Artículo 3. Principios de organización y funcionamiento” y “Artículo 4. Principio de servicio a los ciudadanos”. (Ver literal de los artículos 3 y 4 en el anexo de legislación).*

#### **1.3.1. Significado y contenido de los principios generales. Principios de organización.**

##### **1) Principio de jerarquía.**

Supone la existencia de una estructura orgánica piramidal. La existencia de “superiores” y “subordinados” en la organización administrativa viene a dar respuesta a variadas necesidades: facilita el poder de dirección y control dentro de la organización, permite residenciar la responsabilidad administrativa en el titular superior del órgano, mantiene la unidad de acción y la coherencia en la consecución de los fines encomendados o, desde un punto de vista jurídico, para dar un valor distinto a las órdenes emanadas de las autoridades en función de su posición en la escala jerárquica.

## 2) Descentralización.

La descentralización es la transferencia de competencias a otras administraciones o a entes públicos con personalidad jurídica. La más generalizada dentro del proceso iniciado con la C.E. de 1978 ha sido la efectuada por la Administración del Estado hacia las distintas comunidades autónomas, aunque también es factible que ese proceso “descentralizador” pueda efectuarse entre las comunidades autónomas y la administración local.

Con la descentralización se traslada la titularidad de la competencia, manteniendo únicamente la administración descentralizadora una relación de tutela que garantice unos servicios básicos para todos los ciudadanos, una financiación adecuada, etc., independientemente del desarrollo concreto que cada administración receptora de la competencia pueda hacer para satisfacer las necesidades específicas de su territorio o ciudadanos. Por ejemplo estableciendo un catálogo de prestaciones sanitarias básicas aplicable a todo el Estado español.

La descentralización puede ser territorial, realizada hacia los entes autonómicos y locales, y funcional, que es la realizada a través de los entes institucionales. Mientras que en la primera se toma como presupuesto la existencia de unos intereses autóctonos de los entes locales o autonómicos, en la segunda lo que se persigue es una mayor agilidad administrativa.

## 3) La desconcentración.

Consiste en la transferencia permanente de competencias dentro de un mismo ente público u organismo. Esta sencilla noción lleva implícitas dos diferencias respecto a la descentralización que acabamos de ver: la desconcentración se realiza dentro de la misma línea jerárquica de la organización administrativa del ente, mientras que la descentralización se lleva a cabo entre administraciones distintas. En segundo lugar, los órganos receptores de las competencias desconcentradas carecen de personalidad jurídica propia, la cual reside en el órgano administrativo al que pertenecen, mientras que en la descentralización las administraciones receptoras tienen por definición personalidad jurídica.

Con la desconcentración se persigue una mayor agilidad administrativa al descongestionar los órganos superiores aumentando la capacidad de decisión de los órganos inferiores que reciben la competencia.

La desconcentración se realiza a través de normas organizativas que garantizan su carácter permanente, siendo necesario un cambio normativo para dejarla sin efecto.

4) La coordinación.

Es quizás el principio organizativo más complejo de delimitar porque se refiere mayoritariamente a actuaciones de distintas administraciones públicas. Conceptualmente podemos decir que consiste en lograr una unidad de actuación entre distintas administraciones, u órganos pertenecientes a una misma administración pero no relacionados por el principio de jerarquía.

5) Colaboración y cooperación.

La existencia de diversas administraciones territoriales e instrumentales que ejercen su competencia en el mismo territorio y ámbito subjetivo hace necesaria la colaboración, cooperación y asistencia mutua para conseguir una gestión eficaz de los asuntos que tienen encomendados.

**1.3.2. Significado y contenido de los principios generales. Principios de actuación.**

1) Principio de legalidad.

El sometimiento de la Administración a la Constitución, a la Ley y al Derecho, supone que toda actuación administrativa debe regirse siempre por lo previsto en las normas, estando sometida al control jurisdiccional.

2) Principio de eficacia.

Supone que la actuación de la Administración debe ir dirigida siempre a la consecución de unos objetivos que tiene marcados y que forman parte del objetivo superior de satisfacer el interés general. Para la consecución de esos objetivos debe establecer servicios de calidad a la ciudadanía, atendiendo también al criterio de eficiencia, es decir, utilizando la menor cantidad de recursos humanos y económicos posible.

3) Principio de objetividad y el interés público.

La actuación administrativa debe realizarse al margen de cualquier interés de los gestores o en beneficio indebido de otras personas o grupos. Debe ser siempre imparcial y buscar el interés público.

4) Principio de buena fe y confianza legítima.

La actuación legal, objetiva y de servicio público de la Administración debe ser un valor apreciable por la ciudadanía de forma que se establezca una confianza recíproca guiada siempre por el principio de buena fe.

5) Personalidad jurídica única.

Cada Administración actúa para el cumplimiento de sus fines como una sola persona, con independencia del entramado de entes y organismos de que esté formada.

6) Transparencia y participación.

Una Administración transparente es la que pone al alcance de la ciudadanía toda la información sobre su actividad, estructura orgánica, funciones, etc., abriendo cauces de participación efectiva. Por lo tanto es un principio de relación con la ciudadanía.

#### **1.4. Competencia**

La competencia es el conjunto de facultades, deberes y atribuciones que tiene un órgano administrativo conferido por el derecho objetivo. Viene a delimitar la esfera legal en la que un órgano administrativo puede actuar.

Reproduciendo el contenido del artículo 2.3 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, *“Las potestades y competencias administrativas que, en cada momento tengan atribuidas la Administración General y sus organismos públicos por el ordenamiento jurídico, determinan la capacidad de obrar de una y otros”*.

Conforme al artículo 8 LRJSP (ver literal del artículo 8 en el anexo de legislación), la competencia:

- 1) Es irrenunciable y debe ser ejercida por los órganos que la tengan atribuida.
- 2) Como excepción al ejercicio pleno de la competencia por el órgano que la tenga atribuida la LRJSP regula las figuras de la delegación y la avocación.
- 3) La delegación de competencias, las encomiendas de gestión, la delegación de firma y la suplencia sólo suponen la alteración de alguno de los elementos determinantes del ejercicio de la competencia.
- 4) Las competencias de un órgano pueden ser desconcentradas en los órganos jerárquicamente dependientes.

- 5) La regla para la determinación de la competencia, en el caso de venir atribuida a una Administración sin especificar el órgano que la debe ejercer, es que la facultad para instruir y resolver los expedientes corresponderá al órgano inferior competente por razón de la materia y del territorio, y de existir varios, al superior jerárquico común.
- 6) Conforme a los criterios de atribución de la competencia o ámbito de actuación, esta puede ser:
  - Competencia territorial: los órganos desarrollan su actividad sobre espacios determinados que pueden abarcar la totalidad o una parte del territorio en el que actúan la Administración a la que pertenecen. El territorio actúa como límite al ejercicio de la competencia.
  - Competencia jerárquica: las competencias se ejercen en una organización jerárquica. La posición jerárquica que ocupa el órgano condiciona el ejercicio de la competencia y modula la forma de producirse.
  - Competencia material: cada órgano actúa sobre partes determinadas de la realidad social: medio ambiente, carreteras, juventud...
  - Competencia funcional: cada órgano ejerce unas facultades concretas (dictar una resolución, resolver un recurso, etc.)

El artículo 14 LRJSP bajo la denominación “*Decisiones sobre competencia*” regula el conflicto de atribuciones entre órganos de una misma Administración no relacionados jerárquicamente y sobre asuntos sobre los que no haya finalizado el procedimiento administrativo.

El conflicto puede plantearse bien porque el órgano que esté conociendo un asunto se considere incompetente, o bien por una actuación de los interesados dirigida al órgano que consideran incompetente para que se inhiba, o al que consideran competente para que requiera la inhibición a aquél. (Ver literal del artículo 14 en el anexo de legislación).

La resolución del conflicto de atribuciones corresponde al Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia conforme a lo establecido en el artículo 5.12 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto Básico del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia o, en el caso de la Administración General del Estado, al Presidente del Gobierno de la Nación.

#### **1.4.1. Delegación de competencias.**

El régimen jurídico de la delegación de competencias viene establecido en el artículo 9 LRJSP (ver literal del artículo 9 en el anexo de legislación).

La delegación de competencias es, en términos de naturaleza jurídica, un acto administrativo que requiere su publicación en el diario oficial correspondiente (BOE o BORM para el caso de nuestra Comunidad Autónoma y de sus Ayuntamientos), para general conocimiento, debiendo ser igualmente publicada la revocación de la delegación.

#### **1.4.2. Avocación.**

Consiste en la recuperación, por el superior jerárquico o por el órgano delegante, según los casos, del ejercicio de la competencia sobre un asunto concreto cuando concurren circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial que la hagan conveniente.

Viene regulada en el artículo 10 LRJSP (ver literal del artículo 10 en el anexo de legislación).

#### **1.4.3. Encomiendas de gestión.**

Los órganos administrativos y las entidades de derecho público, cuando no posean los medios adecuados o cuando resulte adecuado por razones de eficacia, pueden encomendar a otros órganos o entidades de derecho público de la misma o distinta administración la realización de determinadas actividades materiales o técnicas.

Las condiciones y requisitos para poder realizar una encomienda de gestión vienen regulados en el artículo 11 LRJSP (ver literal del artículo 11 en el anexo de legislación).

#### **1.4.4. Delegación de firma.**

Con ésta figura el único elemento de la competencia que se traslada al titular de otro órgano es el acto material de firmar las resoluciones y actos administrativos (ver literal del artículo 12 en el anexo de legislación).

#### **1.4.5. Suplencia.**

Esta figura, que no implica alteración de la competencia, se basa en la previsión tendente a evitar que por diversas vicisitudes temporales que pueden afectar a quien ostente la titularidad (ausencia, vacante, enfermedad, abstención o recusación), el

ejercicio de la competencia pueda quedar interrumpido (ver literal del artículo 13 en el anexo de legislación).

La regla general para determinar quién es el suplente es que se establezca previamente un orden por parte del órgano que nombró al suplido y, en caso de que no estuviera previsto, el suplente será designado por el titular del órgano administrativo inmediato superior del suplido. A título de ejemplo, el orden de suplencia de las Direcciones Generales lo establecerá el Consejo de Gobierno y, en caso de no estar previsto dicho orden, le corresponde al Consejero de quien dependa el suplido nombrar a su suplente.

### **1.5. Órganos colegiados.**

La normativa básica de los órganos colegiados aplicable a todas las Administraciones Públicas al amparo del artículo 148.1.18ª C.E., se encuentra contenida en los artículos 15 al 18 LRJSP.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia encontramos la regulación de los órganos colegiados en los artículos 23 y 24 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

#### **1.5.1. ¿Qué es un órgano colegiado?**

Podemos definir al órgano colegiado como aquél que está formado por varias personas físicas, que a través de la manifestación de su voluntad y de unas normas de funcionamiento conforman la voluntad del órgano.

El artículo 23.1 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, establece que *“Son órganos colegiados aquéllos que se creen formalmente y estén integrados por tres o más personas, a los que se atribuyan funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control, y que actúen integrados en la Administración General o alguno de sus organismos públicos.”*

#### **1.5.2. Régimen jurídico de los órganos colegiados.**

El artículo 15 LRJSP establece lo siguiente:

*“Artículo 15. Régimen.*

*1. El régimen jurídico de los órganos colegiados se ajustará a las normas contenidas en la presente sección, sin perjuicio de las peculiaridades organizativas de las Administraciones Públicas en que se integran.*

*2. Los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquellos compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales, podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento. Los órganos colegiados a que se refiere este apartado quedarán integrados en la Administración Pública que corresponda, aunque sin participar en la estructura jerárquica de ésta, salvo que así lo establezcan sus normas de creación, se desprenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado.*

*3. El acuerdo de creación y las normas de funcionamiento de los órganos colegiados que dicten resoluciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros deberán ser publicados en el Boletín o Diario Oficial de la Administración Pública en que se integran. Adicionalmente, las Administraciones podrán publicarlos en otros medios de difusión que garanticen su conocimiento.*

*Cuando se trate de un órgano colegiado a los que se refiere el apartado 2 de este artículo la citada publicidad se realizará por la Administración a quien corresponda la Presidencia.”*

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, además del régimen contenido en la LRJSP, los requisitos para constituir un órgano colegiado vienen determinados en el artículo 23.2 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre (ver literal del artículo 23 en el anexo de legislación).

La referencia del apartado 3 de este artículo a la Ley 30/1992, debe entenderse realizada a partir del 2 de octubre de 2016 a la Ley 40/2015, LRJSP.

El artículo 24 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, establece las condiciones necesarias para la creación, modificación y supresión de órganos colegiados en el ámbito autonómico (ver literal del artículo 24 en el anexo de legislación).

### **1.5.3. Composición de los órganos colegiados.**

A diferencia de la Ley 30/1992 (que regulaba las figuras de la presidencia, miembros y secretaría), la LRJSP sólo regula la figura de la secretaría del órgano colegiado (artículo 16), dejando el régimen de los restantes miembros a sus normas de creación y funcionamiento.

La única referencia a las funciones de las figuras del presidente, secretario y miembros la encontramos en el artículo 19 LRJSP, que por enmarcarse en la subsección 2ª, sección 3ª del Título preliminar de la Ley, no tiene carácter de legislación básica y es aplicable a la Administración General del Estado y al sector público estatal (disposición final decimocuarta. Título competencial), pero que citamos como legislación supletoria a los efectos de conocer las funciones de tales figuras, que por otra parte si aparecen citadas en la legislación autonómica (ver artículo 23.2 c y la remisión del artículo 23.3 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre), y en los artículos 17 y 18 LRJSP al tratar la validez de la constitución del órgano y las actas.

#### **1) Funciones de la secretaría.**

Como hemos dicho la regulación con carácter de legislación básica de esta figura se encuentra en el artículo 16 LRJSP.

*“Artículo 16. Secretario.*

- 1. Los órganos colegiados tendrán un Secretario que podrá ser un miembro del propio órgano o una persona al servicio de la Administración Pública correspondiente.*
- 2. Corresponderá al Secretario velar por la legalidad formal y material de las actuaciones del órgano colegiado, certificar las actuaciones del mismo y garantizar que los procedimientos y reglas de constitución y adopción de acuerdos son respetadas.*
- 3. En caso de que el Secretario no miembro sea suplido por un miembro del órgano colegiado, éste conservará todos sus derechos como tal.”*

## 2) Funciones de la presidencia.

Respecto a las funciones del presidente/a del órgano colegiado:

*“Subsección 2ª De los órganos colegiados en la Administración General del Estado*

*“Artículo 19. Régimen de los órganos colegiados de la Administración General del Estado y de las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de ella.*

1.....

2. *Corresponderá a su Presidente:*

- a) *Ostentar la representación del órgano.*
- b) *Acordar la convocatoria de las sesiones ordinarias y extraordinarias y la fijación del orden del día, teniendo en cuenta, en su caso, las peticiones de los demás miembros, siempre que hayan sido formuladas con la suficiente antelación.*
- c) *Presidir las sesiones, moderar el desarrollo de los debates y suspenderlos por causas justificadas.*
- d) *Dirimir con su voto los empates, a efectos de adoptar acuerdos, excepto si se trata de los órganos colegiados a que se refiere el artículo 15.2, en los que el voto será dirimente si así lo establecen sus propias normas.*
- e) *Asegurar el cumplimiento de las leyes.*
- f) *Visar las actas y certificaciones de los acuerdos del órgano.*
- g) *Ejercer cuantas otras funciones sean inherentes a su condición de Presidente del órgano. En casos de vacante, ausencia, enfermedad, u otra causa legal, el Presidente será sustituido por el Vicepresidente que corresponda, y en su defecto, por el miembro del órgano colegiado de mayor jerarquía, antigüedad y edad, por este orden. Esta norma no será de aplicación a los órganos colegiados previstos en el artículo 15.2 en los que el régimen de sustitución del Presidente debe estar específicamente regulado en cada caso, o establecido expresamente por acuerdo del Pleno del órgano colegiado.*

### **3) Funciones del resto de personas miembros del órgano colegiado.**

#### *3. Los miembros del órgano colegiado deberán:*

- a) Recibir, con una antelación mínima de dos días, la convocatoria conteniendo el orden del día de las reuniones. La información sobre los temas que figuren en el orden del día estará a disposición de los miembros en igual plazo.*
- b) Participar en los debates de las sesiones.*
- c) Ejercer su derecho al voto y formular su voto particular, así como expresar el sentido de su voto y los motivos que lo justifican. No podrán abstenerse en las votaciones quienes por su cualidad de autoridades o personal al servicio de las Administraciones Públicas, tengan la condición de miembros natos de órganos colegiados, en virtud del cargo que desempeñan.*
- d) Formular ruegos y preguntas.*
- e) Obtener la información precisa para cumplir las funciones asignadas.*
- f) Cuantas otras funciones sean inherentes a su condición.*

*Los miembros de un órgano colegiado no podrán atribuirse las funciones de representación reconocidas a éste, salvo que expresamente se les hayan otorgado por una norma o por acuerdo válidamente adoptado, para cada caso concreto, por el propio órgano.*

*En casos de ausencia o de enfermedad y, en general, cuando concurra alguna causa justificada, los miembros titulares del órgano colegiado serán sustituidos por sus suplentes, si los hubiera.*

*Cuando se trate de órganos colegiados a los que se refiere el artículo 15 las organizaciones representativas de intereses sociales podrán sustituir a sus miembros titulares por otros, acreditándolo ante la Secretaría del órgano colegiado, con respeto a las reservas y limitaciones que establezcan sus normas de organización.*

*Los miembros del órgano colegiado no podrán ejercer estas funciones cuando concurra conflicto de interés.*

*4. La designación y el cese, así como la sustitución temporal del Secretario en supuestos de vacante, ausencia o enfermedad se realizarán según lo*

*dispuesto en las normas específicas de cada órgano y, en su defecto, por acuerdo del mismo. Corresponde al Secretario del órgano colegiado:*

- a) Asistir a las reuniones con voz pero sin voto, y con voz y voto si la Secretaría del órgano la ostenta un miembro del mismo.*
- b) Efectuar la convocatoria de las sesiones del órgano por orden del Presidente, así como las citaciones a los miembros del mismo.*
- c) Recibir los actos de comunicación de los miembros con el órgano, sean notificaciones, peticiones de datos, rectificaciones o cualquiera otra clase de escritos de los que deba tener conocimiento.*
- d) Preparar el despacho de los asuntos, redactar y autorizar las actas de las sesiones.*
- e) Expedir certificaciones de las consultas, dictámenes y acuerdos aprobados.*
- f) Cuantas otras funciones sean inherentes a su condición de Secretario.*

*5. En el acta figurará, a solicitud de los respectivos miembros del órgano, el voto contrario al acuerdo adoptado, su abstención y los motivos que la justifiquen o el sentido de su voto favorable.*

*Asimismo, cualquier miembro tiene derecho a solicitar la transcripción íntegra de su intervención o propuesta, siempre que, en ausencia de grabación de la reunión aneja al acta, aporte en el acto, o en el plazo que señale el Presidente, el texto que se corresponda fielmente con su intervención, haciéndose así constar en el acta o uniéndose copia a la misma.*

*Los miembros que discrepen del acuerdo mayoritario podrán formular voto particular por escrito en el plazo de dos días, que se incorporará al texto aprobado.*

*Las actas se aprobarán en la misma o en la siguiente sesión, pudiendo no obstante emitir el Secretario certificación sobre los acuerdos que se hayan adoptado, sin perjuicio de la ulterior aprobación del acta. Se considerará aprobada en la misma sesión el acta que, con posterioridad a la reunión, sea distribuida entre los miembros y reciba la conformidad de éstos por cualquier medio del que el Secretario deje expresión y constancia.*

*En las certificaciones de acuerdos adoptados emitidas con anterioridad a la aprobación del acta se hará constar expresamente tal circunstancia.”*

#### **1.5.4. Convocatorias y sesiones.**

El artículo 17 LRJSP regula la constitución, convocatoria, deliberaciones y toma de acuerdos de los órganos colegiados, incluyendo la posibilidad de que junto a la tradicional forma presencial, también puedan realizarse a distancia. (Ver literal del artículo 17 en el anexo de legislación).

#### **1.5.5. Actas.**

La actividad del órgano colegiado vendrá reflejada en las actas que levantará el Secretario, que contendrán todos los aspectos formales relativos a la asistencia, orden del día, deliberaciones y acuerdos adoptados conforme a lo establecido en el artículo 18 LRJSP, que prevé la posibilidad de que las sesiones puedan ser grabadas (ver literal del artículo 18 en el anexo de legislación).

#### **1.6. Abstención y recusación.**

Entre los principios que rigen el procedimiento administrativo se encuentra el de imparcialidad de las autoridades y funcionarios que intervengan, que pretende evitar que los intereses personales o relaciones de afinidad, o parentesco y enemistad puedan impregnar total o parcialmente la decisión del órgano administrativo, produciendo situaciones injustas que romperían el principio de objetividad que debe regir la actuación administrativa.

##### **1.6.1. Abstención.**

El artículo 23 LRJSP regula la abstención, teniendo especial importancia los motivos por los que puede plantearse debido a que son los mismos por los que los interesados pueden recusar a las autoridades y al personal que intervengan en los procedimientos.

*“Artículo 23. Abstención.*

*1. Las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas en el apartado siguiente se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente.*

*2. Son motivos de abstención los siguientes:*

- a) *Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.*
  - b) *Tener un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable y el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.*
  - c) *Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.*
  - d) *Haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.*
  - e) *Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.*
3. *Los órganos jerárquicamente superiores a quien se encuentre en alguna de las circunstancias señaladas en el punto anterior podrán ordenarle que se abstengan de toda intervención en el expediente.*
4. *La actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurran motivos de abstención no implicará, necesariamente, y en todo caso, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.*
5. *La no abstención en los casos en que concurra alguna de esas circunstancias dará lugar a la responsabilidad que proceda.”*

#### **1.6.2. Recusación.**

Es la actuación de los interesados en un procedimiento administrativo que consiste en plantear la falta de objetividad de las autoridades o funcionarios intervinientes basada en alguna de las causas previstas para la abstención.

Además del régimen previsto en el artículo 24 LRJSP (ver literal del artículo 24 en el anexo de legislación), la recusación tiene incidencia a nivel de plazos en el procedimiento administrativo, siendo la única cuestión incidental que suspende el plazo máximo para resolver y notificar la resolución que ponga fin al procedimiento (artículos 22.2 c y 74 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

## **2. LOS INTERESADOS.**

### **2.1. Concepto.**

Los interesados son uno de los sujetos que intervienen en un procedimiento administrativo. Son las personas que inician el procedimiento ejerciendo una pretensión en cuya concesión es competente una administración pública, y aquéllos cuyos derechos e intereses legítimos pueden verse afectados por la resolución que se adopte en un procedimiento.

El artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), delimita el concepto de interesado en los siguientes términos:

*“Artículo 4. Concepto de interesado.*

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

- a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*
- b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.*
- c) Aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.*

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

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

Existirá un interés legítimo cuando el acto que emane del procedimiento reporte a quien lo inicia un beneficio material, moral, profesional, etc. Tanto el interés como el beneficio deben ser objeto de una interpretación extensiva a la hora de otorgar la condición de interesados en un procedimiento, pero no puede otorgarse dicha condición cuando se trate de intereses genéricos, por ejemplo el mero interés por la legalidad.

Bajo la denominación “*Nuevos interesados en el procedimiento*” el artículo 8 LPAC establece:

*“Si durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad, se advierte la existencia de personas que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos cuya identificación resulte del expediente y que puedan resultar afectados por la resolución que se dicte, se comunicará a dichas personas la tramitación del procedimiento.”*

## **2.2. Representación.**

Los interesados con capacidad de obrar pueden actuar directamente ante la Administración o pueden hacerlo a través de un representante, con quien se entenderán todas las actuaciones del procedimiento mientras que el interesado no manifieste lo contrario. El único requisito exigible al representante, si se trata de una persona física, es que tenga capacidad de obrar y, en caso de ser una persona jurídica, que tal actividad de representación esté contemplada en sus estatutos. No se requiere en ningún caso el ejercicio de una profesión determinada.

No obstante la posibilidad de actuar a través de representante no es absoluta, no siendo aplicable en los casos de relaciones o actuaciones de carácter personalísimo, como examinarse para la obtención del permiso de conducir, inscribirse como demandante de empleo, etc.

La representación viene regulada en el artículo 5 LPAC (ver literal del artículo 5 en el anexo de legislación).

## **2.3. Forma de acreditar la representación.**

La primera innovación derivada de la integración del procedimiento electrónico en la LPAC la encontramos en el artículo 5.4 y en el extenso artículo 6 dedicado a los “registros electrónicos de apoderamientos”.

Junto al tradicional antiformalismo que permite acreditar la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia de su existencia, la Ley enumera tres medios:

- Por apoderamiento “*apud acta*”, consistente en la comparecencia personal del interesado ante el funcionario público para otorgar poderes a un representante para que actúe en su nombre ante las Administraciones Públicas. Algunos matices novedosos sobre esta forma de apoderamiento los encontramos en el artículo 6.5 que indica que la comparecencia se realizará “ en las oficinas de asistencia en materia de registros”, que se encargarán de digitalizar el poder (artículo 16.5) y de inscribirlo en el registro electrónico general de apoderamientos de la Administración en que se presente (artículo 6.1).
- Por apoderamiento “*apud acta*” efectuado por comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica.
- Mediante la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente.

En el desarrollo de la LPAC contenido en el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (BOE núm. 77, de 31/03/2021), el artículo 32 (ver literal del artículo 32 en el anexo de legislación) añade como medio para acreditar la representación el “*certificado electrónico cualificado de representante*”, que será válido para cualquier actuación y ante cualquier Administración Pública.

Igualmente matiza que el apoderamiento “*apud acta*” electrónico también podrá hacerse mediante comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica o sede electrónica asociada.

También en dichas sedes electrónicas y sedes electrónicas asociadas las Administraciones Públicas deberán publicar los trámites electrónicos para los que sean válidas las habilitaciones a determinadas personas físicas o jurídicas como representantes de las personas interesadas en determinados procedimientos.

Los artículos 34, 35 y 36 (este último sólo aplicable a la Administración General del Estado) del R.D. 203/2021, de 30 de marzo, desarrollan respectivamente la acreditación de la representación a través del certificado electrónico cualificado de

representante, la acreditación y verificación de la representación derivada de un documento público notarial o de una certificación del registro mercantil y de la representación a través de una autorización efectuada por la Administración General del Estado y sus organismos y entidades vinculados o dependientes.(ver literal de los artículos 34 y 35 en el anexo de legislación).

#### **2.4. Pluralidad de interesados.**

La posibilidad de que una solicitud o escrito vaya firmado por varios interesados ha sido abordada por el artículo 7 LPAC desde la perspectiva de la agilización del procedimiento administrativo, estableciendo la regla de que las actuaciones se dirijan, por este orden, al representante si lo hubieran designado, al interesado que hayan señalado para tal efecto o, en caso de no haberlo designado, al que figure en primer término (ver literal del artículo 7 en el anexo de legislación).

#### **2.5. Identificación de interesados.**

El artículo 9 LPAC establece la obligación de las Administraciones Públicas de verificar la identidad de los interesados mediante la comprobación de su nombre y apellidos o razón social que consten en el Documento Nacional de Identidad o documento identificativos equivalente.

Los interesados también podrán identificarse electrónicamente a través de cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido y cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad (ver literal del artículo 9 en el anexo de legislación).

En ese mismo sentido el artículo 26 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, viene a reproducir el contenido del artículo 9 LPAC, si bien como aspecto novedoso del desarrollo reglamentario, los artículos 27 y 28 del R.D. 203/2021, de 30 de marzo, establecen los atributos mínimos y condiciones de uso de los certificados electrónicos utilizados para acreditar la identificación de las personas interesadas, tanto si se trata de una persona física como jurídica, y en este último caso si es a través de un certificado electrónico cualificado de representante como si es a través de un certificado cualificado de sello electrónico. (Ver literal de los artículos 26, 27 y 28 R.D. 203/2021 en el anexo de legislación).

### **3. LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

#### **3.1. Derechos de los ciudadanos.**

Conforme a lo establecido en el artículo 149.1.18ª C.E., el Estado tiene competencia exclusiva para establecer *“Las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas”*.

En aplicación de dicha competencia la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas recoge en su título II *“De la actividad de las Administraciones Públicas”* un conjunto de derechos del que gozan quienes se relacionen con cualquier Administración.

Hay que destacar que se trata de una serie de derechos distintos a los recogidos en el artículo 53 de dicha Ley, pues estos últimos están referidos a quienes sean interesados en el procedimiento administrativo.

*“Artículo 13. Derecho de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.*

*Quienes de conformidad con el artículo 3, tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos:*

- a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.*
- b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.*
- c) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.*
- d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.*

- e) *A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.*
- f) *A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.*
- g) *A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley.*
- h) *A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.*
- i) *Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.”*

Conforme a lo establecido en la letra i), no se trata de un catálogo de derechos cerrado, sino que debe completarse con cualquier otro derecho reconocido por la propia Constitución o por las Leyes, como ocurre, por ejemplo, con los derechos a la prestación de servicios públicos que la Ley de Bases de Régimen Local reconoce a los vecinos en el ámbito local.

Teniendo en cuenta la reforma del régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo común operado por las Leyes 39/2015 y 40/2015 citadas en este tema, cobran gran relevancia entre los derechos, aquéllos que permiten a las personas relacionarse de manera electrónica con las Administraciones Públicas, y en especial, el derecho a ser asistidos en el uso de tales medios, para lo cual la LPAC crea instrumentos tales como la presentación de solicitudes y documentos con la firma electrónica de funcionarios habilitados para ello ( artículo 12 LPAC-ver literal de este artículo en el anexo de legislación).

El artículo 4 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, establece que las Administraciones Públicas prestarán la asistencia necesaria para que las personas interesadas puedan acceder a los servicios electrónicos a través de los siguientes canales:

“.....

- a) *Presencial, a través de las oficinas de asistencia que se determinen.*
- b) *Portales de internet y sedes electrónicas.*

- c) *Redes sociales.*
- d) *Telefónico.*
- e) *Correo electrónico.*
- f) *Cualquier otro canal que pueda establecerse de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.”*

Finalmente, el artículo 30 del Real Decreto 203/2021 (ver literal del artículo 30 R.D. 203/2021 en el anexo de legislación) desarrolla el procedimiento a seguir para la presentación electrónica de documentos y solicitudes de una persona interesada a través del sistema de firma electrónica de un funcionario público habilitado para ese cometido. Este instrumento de asistencia está dirigido a quienes no estando obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración de acuerdo con el artículo 14 de la LPAC, carezcan de los medios necesarios para su identificación y firma electrónica en el procedimiento administrativo.

### **3.2. Responsabilidad de la tramitación.**

La LPAC establece diversas medidas en orden a garantizar el cumplimiento de la obligación de dictar y notificar las resoluciones finalizadoras de los procedimientos dentro del plazo establecido por sus normas. Igualmente identifica a los responsables de los posibles incumplimientos:

El artículo 20 “Responsabilidad de la tramitación” establece:

*“1. Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos.*

*2. Los interesados podrán solicitar la exigencia de esa responsabilidad a la Administración Pública de que dependa el personal afectado.”*

Específicamente el artículo 21 LPAC “Obligación de resolver” dedica los apartados 5 y 6 a establecer las responsabilidades del personal al servicio de las Administraciones

Públicas, en orden a garantizar el cumplimiento de los plazos para dictar y notificar la resolución de los procedimientos administrativos que tengan a su cargo (ver literal del artículo 21 en el anexo de legislación).

### **3.3. Obligación de resolver.**

#### **3.3.1. Alcance de la obligación de resolver.**

El artículo 21 LPAC establece:

*“La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación”*

Esta obligación legal establecida en el artículo 21.1 LPAC, afecta también a aquéllos procedimientos en los que la decisión, por así decirlo, deba limitarse a constatar un hecho determinado sin necesidad de hacer una valoración o razonamiento que la justifique.

Esto ocurre cuando la resolución se produzca por:

- Haber prescrito el derecho
- Renuncia
- Caducidad del procedimiento
- Desistimiento de la solicitud
- Desaparición sobrevenida objeto del procedimiento

Aunque por inercia de la legislación anterior sobre procedimiento administrativo común, el desistimiento lo atribuimos al interesado (el procedimiento termina porque el interesado manifiesta que no quiere seguir adelante con sus pretensiones), hay que tener en cuenta que la LPAC regula en el artículo 93 la posibilidad de que sea la Administración quien desista en procedimientos iniciados de oficio, si bien este nuevo supuesto está sujeto a la necesidad de motivar la resolución.

#### **3.3.2. Excepciones a la obligación de resolver.**

La LPAC exceptúa de la obligación de resolver tres supuestos (artículo 21.1, tercer párrafo):

Se exceptúan de la obligación a que se refiere el párrafo primero, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos

relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración.

Los supuestos de declaración responsable o comunicación son casos en los que el derecho ya está reconocido previamente, y por tanto no es necesario dictar una resolución, estableciendo la Ley únicamente el deber de comunicación para que el interesado pueda ejercerlo de manera efectiva; mientras que el pacto o el convenio plasmarán los acuerdos que pongan fin al procedimiento en aquéllos supuestos que sean más idóneos que la resolución.

### **3.3.3. Plazo máximo para notificar la resolución.**

Conforme a lo establecido en el artículo 21, apartados 2 y 3 LPAC, el plazo máximo para notificar la resolución será el que establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento. No obstante se establecen los siguientes límites:

- El plazo establecido por la norma reguladora del procedimiento no podrá ser superior a seis meses, salvo que una norma con rango de Ley o el Derecho de la Unión Europea establezcan uno mayor.
- En los casos en que las normas no fijen un plazo máximo, éste será de tres meses.

Los plazos para resolver y notificar contarán a partir de:

- La fecha del acuerdo de iniciación en los procedimientos iniciados de oficio.
- La fecha en que la solicitud del interesado haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación en los procedimientos iniciados a instancia del interesado.

### **3.3.4. Deber de información de las Administraciones Públicas.**

En relación con los plazos máximos de resolución y los efectos del silencio administrativo el artículo 21.4 LPAC establece para las Administraciones Públicas una doble obligación de información:

- Una obligación genérica de publicar y mantener actualizadas en el portal Web las relaciones de procedimientos de su competencia con indicación de los plazos máximos de duración de cada uno y los efectos que produzca el silencio administrativo.

Respecto a la Ley 30/1992, esta previsión del artículo 21.4 supone la concreción del lugar donde puede ser consultada por los ciudadanos la relación de los procedimientos tramitados por una Administración Pública.

- Una obligación individualizada de información, que deberá ser incluida en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación cuando la forma de inicio sea de oficio, o en la comunicación que se le dirija al efecto al interesado, dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. En éste último caso, además de la información sobre el plazo máximo para notificar la resolución y el sentido del silencio administrativo, se deberá comunicar la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

#### **4. SILENCIO ADMINISTRATIVO.**

##### **4.1. Concepto.**

Para Entrena Cuesta *“En un sentido vulgar y etimológico existirá silencio administrativo cuando la Administración no responde a las consultas, peticiones, reclamaciones, quejas, recursos, sugerencias, etc., que le puedan ser planteados. Sin embargo el Derecho positivo no asigna un contenido tan amplio a lo que denominamos silencio administrativo. Sólo puede hablarse de éste cuando el ordenamiento jurídico, ante el incumplimiento por la Administración de su deber de resolver dentro del plazo establecido en cada caso los procedimientos iniciados a instancia de parte interesada o de oficio, presume la existencia de un acto jurídico, generalmente positivo y excepcionalmente negativo...”*.

La LPAC establece un régimen jurídico del silencio administrativo distinto, en función de la forma de inicio del procedimiento.

##### **4.2. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado.**

Su regulación viene en el artículo 24 LPAC (ver reproducción íntegra en anexo de legislación), que analizamos en los siguientes apartados:

#### **4.2.1. Regla general y excepciones.**

El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa legitima a los interesados que hubieran deducido la solicitud a entenderla estimada por silencio administrativo (artículo 24.1 LPAC).

No obstante y con marcada intención restrictiva del uso del silencio administrativo negativo quedan establecidas una serie de excepciones a esta regla general:

1) Cuando una norma con rango de Ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario.

Dentro de las excepciones a la regla general que pueda establecer una Ley, cuando se refiera al acceso a actividades o su ejercicio, el carácter desestimatorio del silencio deberá basarse en “razones imperiosas de interés general”, exigencia que está en sintonía con la política liberalizadora tendente a facilitar la puesta en marcha de nuevas actividades económicas, reduciendo al máximo los trámites administrativos exigidos.

No cabe duda de que la exigencia de una Ley para establecer una excepción supone una limitación importante a la extensión del silencio negativo, ya que la gran mayoría de procedimientos suelen tener como normas reguladoras un reglamento, quedando vedado a ese nivel jerárquico normativo la posibilidad de establecer los efectos negativos del acto presunto.

2) Los procedimientos de ejercicio del derecho de petición a que se refiere el artículo 29 de la Constitución Española, reconocido de forma individual y colectiva a todos los ciudadanos, en la forma y con los efectos que determine la Ley.

3) Aquéllos cuya estimación tenga como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público.

4) Procedimientos de impugnación de actos y disposiciones. En estos casos el silencio administrativo tendrá efectos desestimatorios. Como supuesto especial se establece el efecto positivo del silencio administrativo cuando se trate de un recurso de alzada no resuelto en plazo, interpuesto por los interesados contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud. Se trata así de evitar la doble inactividad (doble silencio) de la Administración.

5) En los casos en los que pueda derivarse la autorización para ejercer actividades que puedan dañar el medio ambiente.

6) En los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

#### **4.2.2. Naturaleza de la estimación/desestimación producidas por silencio administrativo.**

En congruencia con la regulación del artículo 24.1 que acabamos de ver, el silencio positivo tiene la consideración de verdadero acto administrativo finalizador del procedimiento, desplegando de manera automática los mismos efectos que un acto dictado y notificado por la Administración en el plazo establecido.

Sin embargo la Ley no otorga la misma naturaleza y efectos a la desestimación por falta de notificación de la resolución expresa en el plazo establecido, que está configurada como una ficción legal con la única finalidad de permitir a los interesados interponer el recurso administrativo o contencioso-administrativo.

#### **4.2.3. Efectos.**

Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer frente a la Administración o ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada, desde el mismo momento en que se produzca el vencimiento del plazo máximo para resolver y notificar, pudiendo ser acreditados por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido, que deberá ser expedido de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo máximo de 15 días desde que expire el plazo máximo previsto para resolver el procedimiento, sin perjuicio de que los interesados puedan solicitar dicho certificado en cualquier momento, en cuyo caso deberá ser expedido en el plazo de 15 días computados desde el siguiente a aquél en que la solicitud tenga entrada en el registro electrónico de la Administración u Órgano competente para resolver.

La obligación de expedir este certificado de oficio supone un cambio sustancial con respecto a la Ley 30/1992 que sólo preveía la posibilidad de que los interesados solicitaran el certificado de actos presuntos.

Aunque el Derecho positivo pone en manos de los interesados un acto administrativo que pueden hacer valer frente a terceros, incluyendo a otras Administraciones Públicas distintas de la que ha tramitado el procedimiento, sigue subsistiendo para el órgano competente la obligación de dictar y notificar la resolución expresa del procedimiento, conforme al régimen establecido en el artículo 24.3, según el cual la resolución expresa posterior al acto producido por el transcurso del plazo sólo podrá

dictarse de ser confirmatoria del mismo, mientras que en los casos de desestimación por silencio administrativo la resolución expresa posterior podrá ser adoptada por la Administración sin vinculación alguna con el sentido del silencio producido.

De esta forma, una vez producido el acto administrativo por falta de resolución expresa en plazo, si el órgano competente quisiera dictar una resolución contraria a ese acto estaría obligado previamente a dejarlo sin efectos, acudiendo a las vías de revisión del acto administrativo (declaración de nulidad, declaración de lesividad...) basándose en los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en la LPAC.

Menos problemática plantea la desestimación por silencio administrativo de la solicitud, ya que al no tener naturaleza de acto administrativo, la Administración podrá dictar la resolución expresa sin vinculación con el sentido negativo del silencio, es decir, podrá estimar o desestimar las pretensiones de los interesados.

A partir de que la resolución extemporánea les sea notificada se abrirá el plazo legal previsto para interponer el recurso que proceda en caso de disconformidad con el contenido o, si ya lo hubieran interpuesto, se abrirá un nuevo plazo para modificarlo, tanto en vía administrativa como judicial.

Si la resolución expresa estimara las pretensiones de los interesados se dejaría sin efecto el recurso interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo.

#### **4.3. Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio.**

Respecto a los procedimientos iniciados de oficio el artículo 25 LPAC (ver reproducción íntegra en el anexo de legislación) vuelve a reiterar la obligación de la Administración de dictar resolución aun cuando hubiera transcurrido el plazo máximo previsto.

El silencio administrativo en los procedimientos iniciados de oficio tendrá los siguientes efectos:

1) En los procedimientos en los que pudiera derivarse el reconocimiento o constitución de derechos o situaciones jurídicas favorables, los interesados podrán entender desestimadas sus pretensiones.

2) En los procedimientos en los que la Administración ejercite competencias sancionadoras o de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables para los interesados, la falta de notificación en plazo de la resolución expresa determinará la caducidad del procedimiento.

En el primer caso, como hemos visto, la Administración sigue obligada a dictar y notificar la resolución expresa, que no estará vinculada por el sentido desestimatorio del silencio.

En el segundo, la Administración declarará la caducidad del procedimiento y ordenará el archivo de las actuaciones, teniendo en cuenta que podrá iniciar un nuevo procedimiento por la misma causa si el derecho a hacerlo no hubiera prescrito, y que el cómputo del plazo de prescripción no queda interrumpido por aquéllos procedimientos que hayan caducado.

El cómputo del plazo para resolver y notificar quedará interrumpido cuando se produzca una paralización del procedimiento por causa imputable al interesado.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

### **LEGISLACIÓN ESTATAL**

1. Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, 2 de octubre de 2015, número 236.
2. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado, 2 de octubre de 2015, número 236.
3. Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. Boletín Oficial del Estado, 31 de marzo de 2021, número 77.
4. Constitución Española (1978).

### **LEGISLACIÓN AUTONÓMICA.**

#### **COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.**

1. Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia. Boletín Oficial de la Región de Murcia, 30 de diciembre de 2004, número 301, suplemento.
2. España. Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Boletín Oficial de la Región de Murcia, 30 de diciembre de 2004, número 301, suplemento.

## **ANEXO LEGAL**