

## ÍNDICE SISTEMÁTICO

<b>PRÓLOGO</b> .....	7
<b>ABREVIATURAS</b> .....	17

### **CAPITULO I MARCO COMPETENCIAL. ÁMBITO DE APLICACIÓN. CAPACIDAD E IDENTIFICACIÓN DE LOS INTERESADOS (TÍTULO PRELIMINAR, TÍTULO I Y DISPOSICIONES FINALES Y ADICIONALES)**

1.	LA COMPETENCIA DEL ESTADO SOBRE LAS BASES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DEL ARTÍCULO 149.1.18ª DE LA CE .....	20
1.1.	La doctrina del Tribunal Constitucional .....	21
1.1.1.	Alcance de la competencia estatal para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.....	22
1.1.2.	Alcance de la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas .....	27
1.2.	El tratamiento de la cuestión competencial en la Disposición final primera de la LPCAP .....	31
1.2.1.	La interpretación del fundamento constitucional de la regulación del uso de medios electrónicos en las relaciones entre las Administraciones Públicas y los interesados .....	33

1.2.2.	El discutible alcance de la competencia estatal para regular el procedimiento de elaboración de normas .....	37
2.	ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN .....	42
2.1.	Objeto de la LPCAP: la difícil separación entre lo orgánico y lo procedimental .....	42
2.2.	Especialidades procedimentales por razón de la materia....	47
2.3.	Reserva de Ley para la inclusión de trámites adicionales al procedimiento común y desarrollo reglamentario de las especialidades procedimentales.....	49
3.	ÁMBITO SUBJETIVO.....	50
4.	CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA GRAN APUESTA DE LA LPCAP: LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y EL PROCEDIMIENTO ELECTRÓNICO COMÚN .....	55
4. 1.	Precedentes normativos y estado de la cuestión: logros y retos pendientes .....	57
4.2.	La Administración electrónica, ¿un derecho subjetivo o un deber? La necesidad de conjugarlo con los principios de proporcionalidad e igualdad.....	63
5.	EL INTERESADO, SU CAPACIDAD Y REPRESENTACIÓN .....	65
5.1.	Capacidad de obrar y concepto de interesado .....	65
5.2.	Generalización de la representación por tercero en el procedimiento electrónico .....	67
5.2.1.	Representación y apoderamiento electrónico....	67
5.2.2.	Los registros de apoderamientos .....	69
6.	IDENTIFICACIÓN Y FIRMA DE LOS INTERESADOS .....	71
6.1.	Régimen de identificación y firma. En especial, la firma electrónica.....	71
6.2.	Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados .....	73
7.	RÉGIMEN TRANSITORIO, DISPOSICIONES FINALES Y ENTRADA EN VIGOR.....	75

## CAPÍTULO II

### LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1.	INTRODUCCIÓN .....	80
----	--------------------	----

2.	DERECHOS DE LAS PERSONAS EN SUS RELACIONES CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS .....	81
2.1.	Derechos relativos al buen actuar de la Administración Pública .....	83
2.1.1.	Derecho 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 (art. 13.c) y 15 LPCAP).....	84
2.1.2.	Derecho 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. ....	86
2.1.3.	Derecho exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.....	89
2.1.4.	Cualesquiera otros derechos que les reconozcan la Constitución y las leyes (Art. 13 i) LPCAP).....	91
2.2.	Derechos relativos a las relaciones con la Administración a través de medios electrónicos.....	92
2.2.1.	Derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública .....	93
2.2.2.	Derecho a comunicarse con las Administraciones a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.....	95
2.2.3.	Derecho a ser asistido en el uso de medios electrónicos (art. 13 b) LPCAP).....	96
2.2.4.	Derecho a la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplado en esta Ley (art. 13 g) LPCAP) .	97
2.2.5.	Derecho de acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico. (art. 13 d) LPCAP).....	102
	2.2.5.1. El derecho de acceso a archivos y registros. ....	106

3.	DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA.....	112
3.1.	La documentación debidamente aportada en el procedimiento administrativo .....	114
3.2.	Validez y eficacia de las copias realizadas por las Administraciones Públicas.....	117
4.	TÉRMINOS Y PLAZOS.....	121
4.1.	Obligatoriedad.....	121
4.2.	Cómputo de los plazos .....	122
4.2.1.	Computo por horas, días, meses y años .....	122
4.2.2.	Cómputo de plazos en los registros.....	128
4.2.3.	Ampliación de plazos .....	129
4.2.4.	Trámite de urgencia .....	131

### CAPÍTULO III

#### LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN: DE LA FUERZA DE LO FÁCTICO EN EL DERECHO Y EL PAPEL DE LA NORMA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1.	INTRODUCCIÓN .....	134
2.	¿ES LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER UN COMPONENTE PRESTACIONAL DE LA LEGALIDAD? .....	136
2.1.	Perspectiva general .....	136
2.2.	Los orígenes del procedimiento administrativo y el tratamiento actual de la inactividad formal resolutoria .....	137
2.3.	De la inactividad formal a la inactividad material y el continuum de un círculo completo .....	143
3.	EL OLVIDADO PAPEL DE LA NORMA DE PROCEDIMIENTO Y EL PESO DEL DERECHO COMUNITARIO EN LA CONFIGURACIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE RESOLVER. NOTA CONCLUSIVA.....	148

### CAPÍTULO IV

#### DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: SU EFICACIA Y VALIDEZ

1.	REQUISITOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	154
----	---	-----

1.1.	Una breve alusión a la tradicional ausencia del concepto en nuestra normativa sobre procedimiento administrativo y su “integración dogmática” .....	154
1.2.	Funcionalidad y caracteres de los actos administrativos .....	159
1.3.	Requisitos materiales .....	166
1.4.	Requisitos formales .....	167
2.	EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: ¿EL FIN DEL PAPEL?.....	176
2.1.	Delimitación y caracterización general: presunción de validez y ejecutividad del acto.....	176
2.2.	El nuevo régimen de la notificación de los actos administrativos.....	181
2.2.1.	Órgano obligado a la notificación de las resoluciones y actos administrativos.....	181
2.2.2.	Fecha y contenido mínimo de las notificaciones.....	182
2.2.3.	La consolidación de la regla de la utilización preferente de las comunicaciones electrónicas .....	184
2.2.4.	Práctica de las notificaciones en papel.....	197
2.2.5.	Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos.....	199
2.2.6.	Régimen de las notificaciones infructuosas ..	205
2.3.	Publicación de los actos administrativos .....	209
3.	VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	210
3.1.	El mantenimiento del sistema de invalidez de los actos de la LRJPAC.....	210
3.2.	Conservación de los actos administrativos y límites a su declaración de invalidez .....	213

**CAPÍTULO V**  
**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN:**  
**INICIACIÓN Y ORDENACIÓN**

1.	LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.....	216
1.1.	Introducción y características generales .....	216
1.1.1.	La nueva sistemática de la LPCAP .....	216

1.1.2.	¿Dos clases o modos de iniciación procedimental? .....	217
1.1.3.	La predeterminación legislativa del modo de iniciación procedimental .....	218
1.1.4.	Los efectos de la iniciación del procedimiento administrativo .....	220
1.2.	La iniciación de oficio .....	222
1.2.1.	El preprocedimiento administrativo: las llamadas “Información y actuaciones previas” .	223
1.2.1.1.	¿Información previa a la solicitud de iniciación?.....	223
1.2.1.2.	Su delimitación y naturaleza jurídica: una primera aproximación...	224
1.2.1.3.	Las especialidades en el procedimiento sancionador .....	229
1.2.2.	La incoación de oficio. Modalidades .....	234
1.2.2.1.	Las reglas generales.....	234
1.2.2.2.	Las reglas especiales de los procedimientos de naturaleza sancionadora	246
1.2.2.3.	Las reglas especiales de los procedimientos de responsabilidad patrimonial .....	254
1.2.3.	Las medidas administrativas provisionales....	257
1.2.3.1.	Fundamentos y fines .....	257
1.2.3.2.	Excursus: ¿un concepto y unas comunes características fundamentales? .....	260
1.2.3.3.	Presupuestos y límites .....	264
1.2.3.4.	Las medidas administrativas provisionales más: de la necesaria habilitación específica a la cláusula general de apoderamiento.....	269
1.2.3.5.	Contenido .....	271
1.3.	Iniciación por el interesado.....	273
1.3.1.	La solicitud de iniciación .....	273
1.3.1.1.	Forma de la solicitud: electrónica o en papel.....	273
1.3.1.2.	Contenido de la solicitud .....	275

	1.3.1.3. Modelos normalizados de solicitudes	280
	1.3.1.4. Subsanación de la solicitud.....	283
	1.3.2. Por declaración responsable o comunicación .....	286
	1.3.2.1. La declaración responsable .....	288
	1.3.2.2. La comunicación previa.....	290
2.	LA ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN .....	291
2.1.	A título recordatorio: ¿ordenación del procedimiento?.	291
2.2.	La ordenación formalizada del procedimiento: el expediente administrativo.....	293
2.3.	Los principios de ordenación del procedimiento administrativo común .....	297
	2.3.1. La fusión de procedimientos y de trámites administrativos.....	297
	2.3.1.1. La acumulación de procedimientos	297
	2.3.1.2 La concentración de trámites administrativos: celeridad y simplificación administrativa .....	299
	2.3.2. La impulsión de oficio de los procedimientos	300
	2.3.3. El plazo general de cumplimentación de trámites por los interesados y sus efectos procedimentales. En especial, el plazo general de subsanación de trámites .....	303
	2.3.4. Las cuestiones incidentales en el procedimiento administrativo .....	304

## **CAPÍTULO VI**

### **INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO. FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO. DE LA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN. EJECUCIÓN**

1.	LA INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .	306
1.1.	Consideraciones previas .....	306
1.2.	Los actos de instrucción.....	307
1.3.	Las alegaciones.....	311
1.4.	Las pruebas.....	312

1.4.1.	Vinculación de la Administración a los hechos declarados probados en vía judicial penal .....	314
1.4.2.	Presunción de certeza iuris tantum de los documentos formalizados por funcionarios que tengan condición de autoridad .....	317
1.4.3.	Carácter preceptivo de los informes a emitir por los órganos, organismos públicos o entidades de derecho público que hagan de prueba .....	321
1.4.4.	Incorporación del resultado de las pruebas realizadas a la propuesta de resolución cuando su valoración pueda constituir el fundamento básico de ésta.....	322
1.5.	Informes.....	324
1.6.	El trámite de audiencia .....	327
1.7.	La información pública .....	328
2.	LA FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO .....	333
2.1.	Reflexiones preliminares .....	333
2.2.	Resolución.....	335
2.2.1.	Las actuaciones complementarias.....	335
2.2.2.	Contenido de la resolución. Disposiciones generales .....	336
2.2.3.	Particularidades del procedimiento sancionador .....	337
	2.2.3.1. Terminación anticipada por reconocimiento de la responsabilidad por parte del presunto responsable .....	337
	2.2.3.2. Terminación normal o efectiva (resolución) .....	339
2.3.	Desistimiento y renuncia .....	344
2.4.	Caducidad .....	348
	2.4.1. Requisitos .....	351
2.5.	Terminación convencional.....	356
3.	EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SIMPLIFICADO .....	357
4.	EJECUCIÓN .....	359
4.1.	Consideraciones generales.....	359

4.2.	Breve referencia a los distintos medios de ejecución forzosa.....	363
4.2.1.	Apremio sobre el patrimonio .....	363
4.2.2.	Ejecución subsidiaria .....	364
4.2.3.	Multa coercitiva .....	365
4.2.4.	Compulsión sobre las personas .....	366
4.3.	Prohibición de acciones posesorias.....	367

## **CAPÍTULO VII LA REVISIÓN DE OFICIO**

1.	REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	373
1.1.	Introducción: continuidad y evolución de un sistema de privilegio administrativo .....	373
1.1.1.	Continuidad del sistema.....	373
1.1.2.	Privilegio y evolución .....	375
1.2.	Ámbito de aplicación y concordancias legislativas.....	377
1.2.1.	Ámbito de aplicación subjetivo.....	377
1.2.2.	Ámbito de aplicación objetivo .....	378
2.	REVISIÓN DE DISPOSICIONES Y ACTOS NULOS .....	379
2.1.	Determinación de la competencia para acordar la revisión de oficio.....	380
2.1.1.	Determinación de la Administración competente .....	380
2.1.2.	Determinación de los órganos competentes en materia de revisión de oficio .....	381
2.2.	Objeto de la revisión de oficio.....	383
2.2.1.	Revisión de actos administrativos.....	383
2.2.2.	Revisión de disposiciones administrativas ....	387
2.3.	Plazo para el ejercicio de la potestad de revisión de oficio .....	387
2.4.	Procedimiento de revisión de oficio.....	388
2.4.1.	Formas de iniciación y posibles actuaciones previas .....	388
2.4.2.	Iniciación a solicitud de interesado del procedimiento de revisión de actos.....	389

2.4.3.	Trámite de admisión de la solicitud de revisión de actos.....	393
2.4.4.	Iniciación de oficio del procedimiento de revisión de actos y disposiciones administrativas ..	396
2.4.5.	Suspensión de los efectos del acto o disposición objeto de revisión .....	398
2.4.6.	El dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico equivalente.....	400
2.4.7.	La audiencia a los interesados.....	402
2.4.8.	Terminación del procedimiento .....	403
2.4.9.	Notificación y publicación.....	405
2.5.	Efectos de la revisión de oficio.....	405
2.6.	Responsabilidad patrimonial resultado de la revisión de oficio .....	407
2.7.	Control judicial.....	408
3.	LA DECLARACIÓN DE LESIVIDAD DE ACTOS ANULABLES.....	409
3.1.	La limitada capacidad de reacción de la Administración frente a sus actos anulables .....	409
3.1.1.	Concepto y finalidad de la declaración de lesividad .....	409
3.1.2.	El discutible fundamento del régimen de declaración de lesividad aplicado a los actos favorables anulables.....	411
3.2.	Determinación de la competencia para declarar la lesividad de los actos anulables .....	413
3.3.	Objeto de la declaración de lesividad.....	415
3.4.	Plazo para la declaración de lesividad .....	418
3.5.	Procedimiento de declaración de lesividad.....	418
3.5.1.	Formas de iniciación y posibles actuaciones previas .....	418
3.5.2.	Suspensión de los efectos del acto objeto de declaración de lesividad .....	419
3.5.3.	Instrucción del procedimiento de declaración de lesividad.....	420
3.5.4.	Terminación del procedimiento .....	422
3.6.	Efectos de la declaración de lesividad.....	423
3.7.	Control judicial de la declaración de lesividad.....	425
4.	LA REVOCACIÓN DE ACTOS DE GRAVAMEN O DESFAVORABLES	426

4.1.	Concepto y finalidad de la revocación de actos de gravamen o desfavorables .....	426
4.2.	Determinación de la competencia para revocar actos de gravamen o desfavorables .....	427
4.3.	Objeto de la revocación .....	428
4.4.	Plazo para el ejercicio de la potestad de revocación ....	430
4.5.	Procedimiento de revocación de actos de gravamen o desfavorables .....	431
4.5.1.	La necesidad de procedimiento para el ejercicio de la potestad de revocación .....	431
4.5.2.	Iniciación de oficio o a solicitud de interesado	431
4.5.3.	Tramitación y terminación del procedimiento de revocación .....	433
4.6.	Límites al ejercicio de la potestad de revocación .....	434
4.7.	Efectos de la revocación .....	435
5.	LA RECTIFICACIÓN DE ERRORES MATERIALES, DE HECHO O ARITMÉTICOS.....	435
5.1.	Concepto y finalidad de la rectificación de errores materiales, de hecho o aritméticos.....	435
5.2.	Determinación de la competencia para rectificar errores ...	437
5.3.	Objeto de la rectificación: tipos de errores.....	437
5.4.	Plazo para el ejercicio de la potestad de rectificación de errores.....	441
5.5.	Procedimiento de rectificación de errores .....	441
5.5.1.	La necesidad de procedimiento para el ejercicio de la potestad de rectificación.....	442
5.5.2.	Iniciación de oficio o a solicitud de interesado .	442
5.5.3.	Tramitación y terminación del procedimiento de rectificación .....	443
5.6.	Límites al ejercicio de la potestad de rectificación .....	444
5.7.	Efectos de la rectificación y posibilidades de control ...	444
6.	LÍMITES A LAS POTESTADES DE REVISIÓN .....	445
6.1.	El necesario establecimiento de límites a todas las potestades de revisión.....	445
6.2.	La incidencia del paso del tiempo y de la prescripción de acciones.....	446
6.3.	La protección de la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares y las leyes .....	448

## CAPÍTULO VIII RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1.	CONCEPTO Y NATURALEZA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS .....	452
2.	LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA DE RECURSOS HASTA LA LEY 39/2015 .....	455
3.	UNA PRIMERA APROXIMACIÓN AL SISTEMA DE RECURSOS EN LA LEY 39/2015 .....	459
4.	PRINCIPIOS GENERALES .....	461
4.1.	Actuaciones de la Administración recurribles en vía administrativa (artículo 112) .....	461
4.1.1.	Actuaciones impugnables .....	462
4.1.2.	Actuaciones no impugnables .....	463
4.2.	Actos que ponen fin a la vía administrativa (artículo 114) .....	465
4.3.	Los procedimientos alternativos de impugnación o reclamación (artículo 112) .....	468
4.4.	La interposición del recurso y su posible inadmisión (artículos 115 y 116) .....	471
4.5.	La suspensión de la ejecución (artículo 117) .....	477
4.6.	Instrucción y resolución del procedimiento de recurso (artículos 118 y 119) .....	478
4.6.1.	La fase de instrucción: alegaciones, prueba y trámite de audiencia .....	478
4.6.2.	Terminación del procedimiento de recurso ..	481
4.7.	La pluralidad de recursos administrativos (artículo 120) ...	484
5.	EL RECURSO DE ALZADA .....	486
5.1.	Concepto, naturaleza y requisitos .....	487
5.2.	Procedimiento .....	491
5.3.	Plazos .....	491
5.3.1.	Para la interposición del recurso. En particular, el plazo en caso de silencio administrativo .....	492
5.3.2.	Para la resolución del recurso .....	496
6.	EL RECURSO DE REPOSICIÓN .....	497
6.1.	Concepto, naturaleza y requisitos .....	497
6.2.	Procedimiento .....	500
6.3.	Plazos .....	501
7.	EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN .....	501

7.1.	Concepto y naturaleza .....	502
7.2.	Requisitos .....	503
7.2.1.	Requisitos subjetivos .....	503
7.2.2.	Requisitos objetivos: actos impugnables y motivos de recurso.....	503
7.3.	Procedimiento .....	509
7.4.	Plazo .....	512
7.4.1.	Plazo para interponer el recurso .....	512
7.4.2.	Plazo para resolver el recurso .....	512

**CAPÍTULO IX**  
**INICIATIVA LEGISLATIVA Y POTESTAD REGLAMENTARIA.**  
**DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

1.	COORDENADAS GENERALES DEL TÍTULO VI LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE: PRINCIPIOS DE MEJORA REGULATORIA, EVALUACIÓN NORMATIVA Y PLANIFICACIÓN.....	514
1.1.	A modo de introducción: el limitado alcance innovador del Título VI .....	514
1.2.	Better Regulation y los principios necesarios para su realización.....	521
1.3.	Evaluación normativa y Planificación.....	534
2.	LA REGULACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y POTESTAD DE DICTAR NORMAS CON RANGO DE LEY: ELEMENTOS COMUNES.....	539
3.	EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA .....	545
3.1.	Titularidad de la potestad reglamentaria.....	546
3.2.	Límites sustanciales y requisitos procedimentales para el ejercicio de la potestad reglamentaria .....	551
3.2.1.	Límites sustanciales.....	551
3.2.2.	Elementos procedimentales.....	553
3.3.	Publicidad y efectos de los reglamentos.....	561
4.	DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA .....	562
	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>567</b>

