



TEMA 24

El procedimiento administrativo: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público): principios generales. Interesados. Abstención y recusación

SUMARIO (I)

1. Principios generales

1.1. Significado y finalidad del procedimiento administrativo

1.2. Previsiones constitucionales sobre el procedimiento administrativo

1.2.1. Art. 105 de la Constitución

1.2.2. Art. 149.1.18 de la Constitución

1.3. Regulación del procedimiento administrativo

1.3.1. El reto de la Administración electrónica

1.3.2. La simplificación de los procedimientos administrativos.

1.4. Ámbito de aplicación de la Ley 39/2015

1.4.1. Ámbito subjetivo

1.4.2. Ámbito objetivo

SUMARIO (II)

2. Personas interesadas

2.1. Distinciones terminológicas previas

2.2. Capacidad jurídica y capacidad de obrar

2.2.1. Circunstancias modificativas de la capacidad de obrar

2.3. Posiciones jurídicas de los administrados frente a la Administración

2.3.1. Situaciones activas

A) Derechos subjetivos

B) Intereses legítimos

C) Intereses simples

2.3.2. Situaciones pasivas

A) Deberes

B) Obligaciones

2.3.3. Situaciones mixtas

2.4. Concepto de interesado

2.4.1. La acción pública

2.5. Derechos de los interesados

2.6. Identificación y firma de los interesados en el procedimiento administrativo

2.7. La representación

SUMARIO (III)

3. Abstención y recusación

3.1. Causas que determinan el deber de abstención y el derecho de recusación

3.2. El deber de abstención (art. 23 de la Ley 40/2015)

3.3. El derecho de recusación (art. 24 de la Ley 40/2015)

1. PRINCIPIOS GENERALES

Significado y finalidad del procedimiento administrativo

La Administración actúa siguiendo un **procedimiento** compuesto por una serie de trámites: su actuación es **formal**. El conjunto de documentos que genera integra el **expediente administrativo**, que tendrá **formato electrónico** ([art. 70 LPACAP](#)).

El sometimiento a procedimiento presenta una **triple garantía**:

1. **Acierto** de la decisión, desde el punto de vista jurídico y del interés general.
2. **Garantizar los derechos** de las personas interesadas (**información**, **participación**, **trámite de audiencia** «cuando proceda») y la **transparencia** [[art. 3.1.c\) LRJSP](#)].
3. Posibilitar el **control de legalidad**, sobre todo judicial.

Art. 105 CE

La ley regulará (...) el **procedimiento** a través del cual deben producirse los actos administrativos, **garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado**.

La Administración **no puede adoptar decisiones de plano**, es decir, sin haber seguido un procedimiento. Así lo recalca el art. 34 LPACAP (competencia y procedimiento establecido); y si se prescinde **total y absolutamente** del procedimiento, el acto será **nulo de pleno derecho** [art. 47.1.e) LPACAP].

Art. 149.1.18ª CE

El **Estado** tiene **competencia exclusiva** para regular el **procedimiento administrativo común**, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las CCAA.

No existe un único procedimiento, sino una **pluralidad** con aspectos comunes: la ley procedimental estatal fija **reglas y garantías mínimas** de carácter **básico**, aplicables a todas las AAPP.

Las **CCAA** pueden dictar las **normas procedimentales necesarias** para aplicar su propia legislación sustantiva (industria, turismo...), **respetando siempre la regulación básica y común estatal**.

Leyes [39/2015](#) y [40/2015](#)

La regulación actual se contiene en la [LPACAP](#) (relaciones *ad extra*, Administración-ciudadanía) y en la [LRJSP](#) (relaciones *ad intra*, organización interna). Ambas derogaron la [Ley 30/1992, de 26 de noviembre](#).

La LPACAP consta de un Título preliminar y **seis Títulos** (interesados, actividad de las AAPP, actos administrativos, procedimiento común, revisión de actos, potestad reglamentaria).

Entró en vigor **al año** de su publicación en el BOE (**2 de octubre de 2016**). Los efectos de las principales previsiones de **administración electrónica**, previstos para el 2 de octubre de 2018, se retrasaron hasta el **2 de octubre de 2020** ([Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto](#)).

La Administración electrónica y la simplificación

El Capítulo V del Título Preliminar de la [LRJSP](#) regula el «[funcionamiento electrónico del sector público](#)»: sede electrónica, portal de internet, sistemas de identificación, actuación administrativa automatizada, firma electrónica, archivo electrónico...

La [simplificación](#) se aprecia en la reducción de trámites y documentación, en la regulación del [procedimiento simplificado](#), y sobre todo en la [sustitución de procedimientos enteros por comunicaciones o declaraciones responsables](#), que permiten iniciar actividades sin autorización previa (control *a posteriori*).

Los antiguos procedimientos especiales de [potestad sancionadora](#) y [responsabilidad patrimonial](#) (regulados antes en reales decretos) se integran ahora como especialidades del procedimiento común, [elevando su rango a ley](#).

Art. 2 LPACAP*Ámbito subjetivo
de aplicación*

Se aplica al **sector público**:

- a) La **AGE**;
- b) Las AAPP de las **CCAA**;
- c) Las Entidades que integran la **Administración Local**;
- d) El **sector público institucional** (organismos públicos y entidades de derecho público vinculados a las AAPP, entidades de derecho privado vinculadas, y las Universidades públicas).

Las **entidades de derecho privado** quedan sujetas solo a lo que la Ley específicamente les refiera y, en todo caso, **cuando ejerzan potestades administrativas**. Las **Corporaciones de Derecho Público** (colegios profesionales, cámaras...) se rigen por su normativa específica y, **supletoriamente**, por esta Ley.

Art. 1 LPACAP

Ámbito objetivo y exclusiones

La LPACAP regula los requisitos de **validez y eficacia** de los actos administrativos, el **procedimiento administrativo común** (incluido el sancionador y el de responsabilidad patrimonial), así como los principios de la **iniciativa legislativa** y la **potestad reglamentaria**.

Solo mediante **ley**, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario, y de forma motivada, podrán incluirse **trámites adicionales**. Reglamentariamente cabe establecer especialidades referidas a órganos, plazos, formas de iniciación y terminación.

La **disposición adicional primera excluye** del ámbito de la ley: **procedimientos tributarios y aduaneros**, de **Seguridad Social y desempleo**, **sancionadores** en materia tributaria, social, de tráfico y de extranjería, y los de **extranjería y asilo**.

Distinciones terminológicas previas

El **interesado** es quien mantiene una determinada relación con la Administración: un tipo de **administrado**.

Se distingue entre **administrado simple** y **administrado cualificado**, según la intensidad de la relación con la Administración (personal al servicio de las AAPP, usuarios de servicios públicos...).

Técnicamente, se denomina **interesado** al administrado cualificado que asume la condición de **parte** en un **procedimiento administrativo concreto**.

Art. 3 LPACAP

Capacidad de obrar

Tendrán capacidad de obrar ante las AAPP:

- a) Las **personas físicas o jurídicas** que ostenten **capacidad de obrar con arreglo a las normas civiles**;
- b) Los **menores de edad** para el ejercicio de derechos cuya actuación esté permitida sin asistencia de quien ejerza la patria potestad, tutela o curatela (salvo **menores incapacitados**);
- c) Cuando la ley lo declare expresamente, **grupos de afectados, uniones y entidades sin personalidad jurídica y patrimonios independientes**.

La **capacidad jurídica** (aptitud para ser titular de derechos y obligaciones) se rige por normas constitucionales y civiles; la **capacidad de obrar** (actuar personalmente ejercitando esos derechos) se regula en la LPACAP.

Circunstancias modificativas de la capacidad de obrar (I)

Nacionalidad: los derechos de los [extranjeros](#) se remiten a [tratados y leyes](#) ([art. 13.1 CE](#), [LO 4/2000, de 11 de enero](#)); los [ciudadanos de la UE](#) se rigen por el [Derecho de la UE](#). Solo los [españoles](#) son titulares de los derechos del [art. 23 CE](#) (acceso a funciones y cargos públicos, [art. 13.2 CE](#)).

Vecindad administrativa (domicilio): el [empadronamiento](#) en un municipio otorga la condición de vecino (elector, uso de servicios...). En la CAPV, el [art. 7 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco](#) vincula [la condición política de vasco](#) a la [vecindad administrativa](#).

Circunstancias modificativas de la capacidad de obrar (II)

Antecedentes penales: limitan la capacidad de obrar en ámbitos como licencias de armas o autorizaciones de extranjería, hasta su **cancelación** ([art. 136 CP](#)).

Edad: la mayoría de edad se fija en **dieciocho años** ([art. 12 CE](#)), aunque cabe reconocer capacidad de obrar a menores en ámbitos concretos (educación, extranjería...).

Enfermedad y condiciones físicas: protección especial de la discapacidad (cupo mínimo del **7%** en ofertas de empleo público) y, a la vez, posible impedimento para acceder a determinados puestos.

Otras circunstancias: prohibiciones para contratar con la AAPP por condenas o sanciones firmes; el [art. 14 CE](#) prohíbe cualquier discriminación por razón de sexo.

Situaciones activas: derechos e intereses

Frente al binomio civil derecho/obligación, el **Derecho Administrativo** distingue entre **potestad** (poder genérico de la Administración) y **sujeción** (sometimiento genérico de la ciudadanía).

- **Derechos subjetivos**: posición de poder para exigir su cumplimiento (derechos fundamentales, patrimoniales, reales...).
- **Intereses legítimos**: interés propio, distinto del general, en que la AAPP actúe conforme al ordenamiento jurídico; permite recurrir (recursos individuales o **colectivos**, de asociaciones representativas).
- **Intereses simples**: interés difuso de toda la ciudadanía en la legalidad; **no da lugar a recurso, salvo** que exista **acción pública** [[art. 19.1.h\) LJCA](#)].

Situaciones pasivas y mixtas

- **Deberes**: nacen de una norma en beneficio de la colectividad (obligaciones militares, tributarias del [art. 31 CE](#)...).
- **Obligaciones**: surgen de relaciones jurídicas concretas (actos de gravamen: sanciones, órdenes...), con un sujeto obligado y otro con derecho a exigir las.
- **Situaciones mixtas (cargas)**: combinan obligación y beneficio, como el [empadronamiento](#) previo para acceder a [servicios municipales](#), o el pago del [justiprecio](#) en una [expropiación](#).

Art. 4 LPACAP**Concepto de
interesado y
acción pública**

Se consideran **interesados**:

- a) Quienes **promuevan** el **procedimiento** como **titulares de derechos o intereses legítimos**;
- b) Quienes, sin haberlo iniciado, tengan **derechos que puedan resultar afectados**;
- c) Quienes tengan **intereses legítimos** que puedan resultar afectados y **se personen** antes de la resolución definitiva.

También lo es quien adquiera esa condición por un **derecho o relación jurídica transmisible**.

Las **asociaciones representativas** son titulares de intereses legítimos colectivos.

La **acción pública** excepciona que los intereses simples no den la condición de interesado: en **urbanismo, costas, patrimonio histórico o medio ambiente, cualquier ciudadano** puede reaccionar sin acreditar derecho o interés propio.

Art. 53 LPACAP

Derechos de los interesados

Quien tiene la condición de **interesado** en un procedimiento concreto tiene **derecho**, entre otros, a:

1. **Conocer** el estado de la tramitación, el sentido del silencio administrativo, el órgano competente, y acceder y obtener copia de los documentos.
2. **Identificar** a las autoridades y personal bajo cuya responsabilidad se tramita el procedimiento.
3. **No presentar documentos originales** ni datos ya en **poder de la AAPP**.
4. **Formular alegaciones y aportar documentos** antes del trámite de audiencia.
5. Ser **asistido** de asesor, y cuantos otros reconozcan la **CE** y las leyes.

Arts. [9](#) y [14](#) LPACAP

La relación electrónica y la identificación

Como [regla general](#), las personas físicas **eligen** si se relacionan por [medios electrónicos](#), pudiendo modificarlo en cualquier momento ([art. 14.1 LPACAP](#)). Están [obligados](#) a relacionarse electrónicamente ([art. 14.2 LPACAP](#)): [personas jurídicas](#); [entidades sin personalidad jurídica](#); profesiones de [colegiación obligatoria](#); [representantes](#) de obligados; y **empleados públicos** por razón de su [condición](#).

La AAPP debe verificar el nombre y apellidos o denominación mediante DNI u otro documento equivalente ([art. 9.1 LPACAP](#)). Sistemas admitidos: [certificados electrónicos cualificados](#) de firma o de sello, y [claves concertadas](#) u otros sistemas con registro previo.

2. PERSONAS INTERESADAS. IDENTIFICACIÓN Y FIRMA

Arts. [10](#), [11](#) y [12](#)
LPACAP

*Sistemas y uso
de la firma
electrónica*

El [medio de firma](#) debe acreditar la [autenticidad](#) de la voluntad y la [integridad e inalterabilidad](#) del documento ([art. 10.1 LPACAP](#)). Son válidos los mismos sistemas admitidos para la identificación.

Basta con [acreditar la identidad](#) para cualquier actuación; el uso de [firma](#) solo es obligatorio para [formular solicitudes](#), presentar [declaraciones responsables](#), [interponer recursos](#), [desistir y renunciar](#) a derechos ([art. 11 LPACAP](#)).

Si el [interesado no dispone de medios electrónicos](#), un [funcionario público habilitado](#) podrá [identificarlo o firmar](#) por él, [previa](#) identificación y [consentimiento expreso](#) ([art. 12 LPACAP](#)).

Art. 5 LPACAP

La representación

Los **interesados** podrán actuar **por sí mismos o** mediante **representante**, entendiéndose con este las actuaciones salvo manifestación expresa en contra.

Puede recaer en persona física con capacidad de obrar o en persona jurídica, si lo prevén sus estatutos. Para **solicitudes, recursos, desistimientos y renunciaciones en nombre de otro** debe **acreditarse la representación**; para **actos de mero trámite se presume**.

La **falta de acreditación no impide** tener por realizado **el acto**, si se **subsana** en el plazo de **diez días**.

Arts. [6](#), [7](#) y [8](#) LPACAP

Registros de apoderamiento s y pluralidad de interesados

Cada [AAPP](#) dispondrá de un [registro electrónico de apoderamientos](#), donde se inscriben al menos los otorgados *apud acta*. Deben ser [interoperables](#) entre sí y con el registro mercantil, de la propiedad y los protocolos notariales ([art. 6 LPACAP](#)). Los poderes tienen una validez máxima de [cinco años](#).

Si figuran [varios interesados](#) en un mismo escrito, las actuaciones se entenderán con el [representante o interesado señalado expresamente](#) o, en su defecto, con quien figure en primer lugar ([art. 7 LPACAP](#)). Si aparecen [nuevos interesados](#) durante la instrucción, se les comunicará la tramitación ([art. 8 LPACAP](#)).

3. ABSTENCIÓN Y RECUSACIÓN

Causas que determinan el deber de abstención y el derecho de recusación

La **objetividad** exigida a las **AAPP** requiere que sus decisiones se adopten con **imparcialidad**. El **art. 23.2 LRJSP** enumera las causas por las que la autoridad o el personal deben abstenerse:

1. Tener **interés personal** en el asunto, ser **administrador** de entidad interesada, o tener **cuestión litigiosa pendiente** con algún interesado.
2. **Vínculo matrimonial o análogo y parentesco de consanguinidad hasta el 4.º grado o de afinidad hasta el 2.º**, con interesados, sus administradores, asesores o representantes.
3. **Amistad íntima o enemistad manifiesta** con dichas personas.
4. Haber intervenido como **perito o testigo** en el procedimiento.
5. Tener **relación de servicio** con persona interesada o haberle prestado servicios profesionales en los **dos últimos años**.

Art. 23 LRJSP

El deber de abstención

Quien incurra en alguna causa del [art. 23.2 LRJSP](#) está **obligado a abstenerse** de intervenir y a **comunicarlo a su superior inmediato**, quien resolverá lo procedente.

Puede apreciarlo el propio afectado, o **constatarlo el superior jerárquico**, que en tal caso obligará a la persona a abstenerse.

La **no abstención** cuando procedía **no determina necesariamente la invalidez** del acto (la invalidez se vincula al incumplimiento de la legalidad), pero sí da lugar a **exigencia de responsabilidad**.

Art. 24 LRJSP***El derecho de recusación***

Si, pese a concurrir causa, la persona no se abstiene, los **interesados** pueden **promover** su **recusación en cualquier momento** de la tramitación, **por escrito** y con indicación expresa de la **causa**.

Su planteamiento **suspende la tramitación** del procedimiento hasta que se resuelva (**art. 74 LPACAP**).

Al **día siguiente**, la persona recusada manifestará a su superior si concurre la causa. Si la **admite**, el superior acuerda su **sustitución**; si la **niega**, el **superior resuelve** en el plazo de **tres días**, tras recabar informes. Contra esa resolución **no cabe recurso**, sin perjuicio de alegarlo al recurrir la resolución final.