

# Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Comentada, con jurisprudencia sistematizada y concordancias

## Director:

Excmo. Sr. D. Ramón Trillo Torres  
*Ex Presidente de la Sala Tercera del Tribunal Supremo*

## Autores:

---

### Magistrados del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo

Ilmo. Sr. D. Juan Pedro Quintana Carretero (*Coordinador Técnico*)

Ilmo. Sr. D. Ramón Castillo Badal (*Coordinador Técnico*)

---

### Letrados del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo

Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. Susana Bokobo Moiche

Ilmo. Sr. D. José Antonio Domínguez Luis

Ilmo. Sr. D. Carlos Romero Rey

Ilmo. Sr. D. Miguel Ángel Ruíz López



## SUMARIO

Relación de Reformas a la presente Ley .....	9
Relación de preceptos modificados .....	11

### LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO

Exposición de motivos .....	13
Tit. PRELIMINAR. Del ámbito de aplicación y principios generales .....	23
Tit. I. De las administraciones públicas y sus relaciones .....	44
Tit. II. De los órganos de las administraciones públicas .....	64
Cap. I. Principios generales y competencia .....	64
Cap. II. Órganos colegiados .....	91
Cap. III. Abstención y recusación .....	107
Tit. III. De los interesados .....	117
Tit. IV. De la actividad de las administraciones públicas .....	135
Cap. I. Normas generales .....	135
Cap. II. Términos y plazos .....	183
Tit. V. De las disposiciones y los actos administrativos .....	195
Cap. I. Disposiciones administrativas .....	195
Cap. II. Requisitos de los actos administrativos .....	200
Cap. III. Eficacia de los actos .....	214
Cap. IV. Nulidad y anulabilidad .....	240
Tit. VI. De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos .....	289
Cap. I. Iniciación del procedimiento .....	289
Cap. II. Ordenación del procedimiento .....	300
Cap. III. Instrucción del procedimiento .....	305

Sec. 1. <sup>a</sup> Disposiciones generales .....	305
Sec. 2. <sup>a</sup> Prueba .....	307
Sec. 3. <sup>a</sup> Informes .....	313
Sec. 4. <sup>a</sup> Participación de los interesados .....	319
Cap. IV. Finalización del procedimiento .....	327
Sec. 1. <sup>a</sup> Disposiciones generales .....	327
Sec. 2. <sup>a</sup> Resolución .....	330
Sec. 3. <sup>a</sup> Desistimiento y renuncia .....	333
Sec. 4. <sup>a</sup> Caducidad .....	336
Cap. V. Ejecución .....	343
Tit. VII. De la revisión de los actos en vía administrativa .....	356
Cap. I. Revisión de oficio .....	356
Cap. II. Recursos administrativos .....	426
Sec. 1. <sup>a</sup> Principios generales .....	426
Sec. 2. <sup>a</sup> Recurso de alzada .....	470
Sec. 3. <sup>a</sup> Recurso potestativo de reposición .....	478
Sec. 4. <sup>a</sup> Recurso extraordinario de revisión .....	482
Tit. VIII. De las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales .....	491
Cap. I. Disposiciones generales .....	491
Cap. II. Reclamación previa a la vía judicial civil .....	496
Cap. III. Reclamación previa a la vía judicial laboral .....	499
Tit. IX. De la potestad sancionadora .....	501
Cap. I. Principios de la potestad sancionadora .....	501
Cap. II. Principios del procedimiento sancionador .....	615
Tit. X. De la responsabilidad de las administraciones públicas, y de sus autoridades y demás personal a su servicio .....	676
Cap. I. Responsabilidad patrimonial de la administración pública .....	676
Cap. II. Responsabilidad de las autoridades y personal al servi- cio de las administraciones públicas .....	724

## RELACIÓN DE REFORMAS A LA PRESENTE LEY

Real Decreto-Ley 14/1993, de 4 de agosto, por el que se modifica la Disposición Adicional Tercera y la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Ley 4/1999, de 13 enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial.

Ley 18/2009, de 23 de noviembre, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en materia sancionadora.

## INDICE DE PRECEPTOS AFECTADOS POR LAS REFORMAS

Art. 3 al 7, 10, 13, 36, 38 .....	Ley 4/1999, de 13 enero
Art. 39 bis .....	Ley 25/2009, de 22 de diciembre
Art. 42 .....	Ley 4/1999, de 13 enero
Art. 43 .....	Ley 25/2009, de 22 de diciembre
Art. 44, 48 y 49, 54, 58 .....	Ley 4/1999, de 13 enero
Art. 59 .....	Ley 24/2001, de 27 de diciembre
Art. 62, 71 .....	Ley 4/1999, de 13 enero
Art. 71 bis .....	Ley 25/2009, de 22 de diciembre
Art. 72, 102 .....	Ley 4/1999, de 13 enero
Art. 103 .....	Ley 62/2003, de 30 de diciembre
Art. 105, 107 al 111, 114 al 119 .....	Ley 4/1999, de 13 enero
Art. 127, 129 .....	Ley 57/2003, de 16 de diciembre
Art. 139 .....	Ley 13/2009, de 3 de noviembre
Art. 140 y 141, 144 al 146 .....	Ley 4/1999, de 13 enero
Dad. 3 .....	Real Decreto-Ley 14/1993, de 4 de agosto
Dad. 5 .....	Ley 4/1999, de 13 enero
Dad. 8 bis .....	Ley 18/2009, de 23 de noviembre
Dad. 11 al 17 .....	Ley 4/1999, de 13 enero
Dad. 19 .....	Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre
Dtr. 2 .....	Real Decreto-Ley 14/1993, de 4 de agosto

*Última reforma de la presente disposición realizada por Ley 25/2009, de 22 diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **I**

La Constitución recoge en el tít. IV los principios que inspiran la actuación administrativa y garantizan el sometimiento pleno de su actividad a la ley y al Derecho, y configura al Gobierno de la Nación como un órgano eminentemente político que dirige la Administración y ejerce la potestad reglamentaria.

En el ordenamiento que tuvo su origen en el régimen autocrático precedente se venía reduciendo el Gobierno al Órgano Superior en el que culmina la Administración del Estado y, en consecuencia, concibiéndolo como un mero apéndice o prolongación de la misma, con la que compartiría, en buena medida, su naturaleza administrativa. El art. 97 CE arrumba definitivamente esta concepción y recupera para el Gobierno el ámbito político de la función de gobernar, inspirada en el principio de legitimidad democrática. Se perfilan así con nitidez los rasgos propios que definen al Gobierno y a la Administración como instituciones públicas constitucionalmente diferenciadas y los que establecen la subordinación de la Administración a la acción política de dirección del Gobierno.

Es preciso ahora que el marco que regula el régimen jurídico de las Administraciones Públicas sea objeto de una adaptación normativa expresa que lo configure de forma armónica y concordante con los principios constitucionales.

La Constitución garantiza el sometimiento de las Administraciones Públicas al principio de legalidad, tanto con respecto a las normas que rigen su propia organización, como al régimen jurídico, el procedimiento administrativo y el sistema de responsabilidad.

Por otra parte, la Administración Local, cuyo régimen jurídico está establecido como básico en el mismo art. 149,1 18ª CE tiene una regulación específica en su actual Ley de Bases que no ofrece ninguna dificultad de adaptación a los objetivos de esta ley y que no exige modificaciones específicas.

### **II**

El art. 149,1 18ª CE distingue entre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que habrán de garantizar al administrado un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades

derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

La delimitación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas se engloba en el esquema «bases más desarrollo» que permite a las Comunidades Autónomas dictar sus propias normas siempre que se ajusten a las bases estatales. Sin embargo, respecto al procedimiento administrativo común y al sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, aunque su formulación jurídica sea la manifestación expresa y la traducción práctica para los ciudadanos de la aplicación regular del propio régimen jurídico, la Constitución las contempla como una competencia normativa plena y exclusiva del Estado.

La ley recoge esta concepción constitucional de distribución de competencias y regula el procedimiento administrativo común, de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa. Esta regulación no agota las competencias estatales o autonómicas de establecer procedimientos específicos *ratione materiae* que deberán respetar, en todo caso, estas garantías. La Constitución establece la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer las especialidades derivadas de su organización propia, pero, además, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, no se puede disociar la norma sustantiva de la norma de procedimiento, por lo que también ha de ser posible que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su derecho sustantivo, pues lo reservado al Estado no es todo procedimiento sino sólo aquel que deba ser común y haya sido establecido como tal. La regulación de los procedimientos propios de las Comunidades Autónomas habrá de respetar siempre las reglas del procedimiento que, por ser competencia exclusiva del Estado, integra el concepto de Procedimiento Administrativo Común.

A este avanzado concepto responde la ley que es de aplicación a todas las Administraciones Públicas y rigurosamente respetuosa con la distribución constitucional de competencias.

### III

Con independencia de la Ley 19 octubre 1889, que en su intento de uniformar el procedimiento constituyó un paso significativo en la evolución del Derecho público español -aunque se plasmará en un amasijo de reglamentos departamentales-, la primera y única regulación del régimen jurídico y del procedimiento administrativo de la Administración Pública, en nuestro ordenamiento, es la contenida en los arts. 22 y ss. Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 julio 1957 y en la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 julio 1958 que constituyen, ciertamente, una aportación relevante en la configuración de nuestro Derecho Administrativo; en particular esta última.

El marco jurídico que diseñan estas normas tiene como objeto explícito, sobre todo, la unificación de normas preexistentes, «...reunir en un texto único aplicable a todos los Departamentos Ministeriales ...», para garantizar una actuación común, casi didáctica, en el funcionamiento interno de la Administración, en el que la garantía de los particulares se contempla desde la unificación del procedimiento y desde el concepto de la autorización previa para el reconocimiento de un derecho o la satisfacción de un interés legítimo.

La Constitución de 1978 alumbró un nuevo concepto de Administración, sometida a la ley y al Derecho, acorde con la expresión democrática de la voluntad popular. La Constitución consagra el carácter instrumental de la Administración, puesta al servicio de los intereses de los ciudadanos y la responsabilidad política del Gobierno correspondiente, en cuanto que es responsable de dirigirla.

El régimen jurídico de las Administraciones Públicas debe establecerse desde este concepto y trascender a las reglas de funcionamiento interno, para integrarse en la sociedad a la que sirve como el instrumento que promueve las condiciones para que los derechos constitucionales del individuo y los grupos que interpretan la sociedad sean reales y efectivos.

Pero además, el régimen jurídico no es neutral en una dinámica de modernización del Estado. El procedimiento administrativo es un instrumento adecuado para dinamizar su avance y, por lo tanto, las reglas esenciales del procedimiento son una pieza fundamental en el proceso de modernización de nuestra sociedad y de su Administración.

Desde esta óptica, el cambio que opera la ley es profundo y se percibe a lo largo de todo el articulado, en el que se han respetado, incluso literalmente, los preceptos más consolidados en la técnica de la gestión administrativa. La recepción que la ley opera del anterior ordenamiento constituye en sí misma un reconocimiento de la importancia que aquél tuvo en su día y que hoy, en buena parte, conserva.

Pero junto a ello, resulta innegable la necesidad de introducir reformas profundas en esta materia que tengan en cuenta, tanto la multiplicidad de Administraciones Públicas a las que la ley va dirigida, como la necesidad de ampliar y reforzar las garantías de los ciudadanos para la resolución justa y pronta de los asuntos.

#### IV

La múltiple y compleja realidad que supone la coexistencia de la Administración del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las de las Entidades Locales, proyectando su actividad sobre un mismo espacio subjetivo y geográfico, hace necesario propiciar un acercamiento eficaz de los servicios administrativos a los ciudadanos. Objetivo que demanda a su vez una fluida relación entre las Administraciones



Art. 139 Principios de la responsabilidad.	676
1. Los principios de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Doctrina general	677
2. El concepto de particulares	678
3. La titularidad del servicio público	678
4. La concurrencia de contratistas y concesionarios	680
5. La fuerza mayor. Su distinción con el caso fortuito	681
6. El funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos	681
7. Los requisitos de la responsabilidad patrimonial	682
8. La efectiva realidad del daño o perjuicio	683
9. La relación de causalidad	685
10. El deber jurídico de soportar el daño	688
11. La responsabilidad patrimonial del Estado legislador	688
12. Responsabilidad patrimonial por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea	692
13. Responsabilidad patrimonial y Administración de Justicia	693
14. Responsabilidad patrimonial derivada del funcionamiento del Tribunal Constitucional	699
Art. 142 Procedimientos de responsabilidad patrimonial.	711
1. El plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial	712
2. Anulación en vía administrativa o jurisdiccional de un acto o disposición administrativa	716
3. El control por la jurisdicción contencioso-administrativa de la responsabilidad patrimonial de la Administración	720
Dad. 12 Responsabilidad en materia de asistencia sanitaria.	735
1. Doctrina general	735

- Para evacuar informes : 83
- Para formular alegaciones en período de información pública : 86
- Para recurso de alzada : 115
- Para recurso de reposición : 117
- Para recurso extraordinario de revisión : 118
- Para resolución expresa y su notificación : 42
- Para revisión de oficio : 102, 103
- Para subsanación de omisiones : 47
- Plazo máximo para dictar resolución : 42, dtr.1
- Prórroga del plazo : 48
- Reducción en tramitación urgente : 50
- Reglas generales en materia de términos y plazos : 47, 50
- Silencio administrativo : 43, 44
- Silencio administrativo en notificaciones de resoluciones en reclamaciones previas a la vía judicial : 124, 125
- Subsanación de defectos y omisiones en las solicitudes : 71
- Supuestos de suspensión del plazo para dictar resolución expresa : 42
- Tramitación de reclamaciones previas a la vía judicial civil y laboral : 124, 125
- Territorios Históricos del País Vasco : dad.16**
- Tipicidad : 129**
- Título de ejecución : 93**
- Tramitación**
- Actos de trámite : 107
- Alegaciones : 79
- Conservación : 66
- Cumplimiento : 76
- De urgencia : 50
- Derecho de los ciudadanos a conocer el estado de la tramitación : 35
- En la reclamación previa a la vía judicial laboral : 125
- Error en la calificación del recurso administrativo : 110
- Incorporación de medios técnicos : 45
- Interrupción de trámites posteriores al de evacuación de informe preceptivo determinante : 83
- No suspensión por cuestiones incidentales : 77
- Requisitos no indispensables para resolución : 92
- Responsabilidad : 41, 79
- Tramitación urgente : 50
- Trámite de audiencia : 84**
- Transmisibilidad : 64**
- Tribunal constitucional : 8**
- Tribunales y órganos de selección de personal**
- Órgano del que dependen a efectos de los recursos que se planteen contra sus resoluciones : 114
- Validez y eficacia de documentos y copias : 46**
- Vía administrativa**
- Recurso administrativo : 92, 112, 113
- Resoluciones que ponen fin : 102, 109, 142, 145
- Vía judicial : 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126**
- Vicios de los actos administrativos**
- Conservación de actos y trámites : 66
- Conversión de actos viciados : 65
- Subsanación de vicios : 67
- Supuestos de anulabilidad : 63
- Supuestos de nulidad de pleno derecho : 62
- Transmisibilidad de vicios : 64
- Violencia : 118**
- Votos en los órganos colegiados : 26**
- Votos en órganos colegiados**
- Certificación de acuerdos por mayoría de votos : 27
- Constancia escrita del acto verbal : 55
- En procedimiento administrativo : 72