

Ley del Procedimiento Administrativo Común

de las Administraciones Públicas

(L 39/2015)

Coordinador de la Colección:

Excmo. Sr. D. Ángel Juanes Peces
Vicepresidente del Tribunal Supremo

Autor:

Excmo. Sr. D. Dimitry Teodoro Berberoff Ayuda
Magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Fecha de Edición: Octubre de 2019

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45)

ISBN: 978-84-17985-09-7

Depósito legal: M-34814-2019

PVP: 68,64 € (IVA incluido)

Imprime: Printing '94

© LEFEBVRE-EL DERECHO

LEFEBVRE-EL DERECHO, S.A.

C/ Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid

COLECCIÓN TRIBUNAL SUPREMO

**Ley del Procedimiento
Administrativo Común de las
Administraciones Públicas
(L 39/2015)**

**Comentada, con jurisprudencia sistematizada
y concordancias**

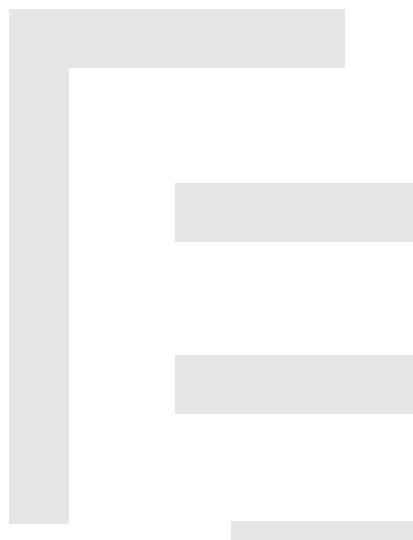
Coordinador de la Colección:

Excmo. Sr. D. Ángel Juanes Peces
Vicepresidente del Tribunal Supremo

Autor:

Excmo. Sr. D. Dimitry Teodoro Berferoff Ayuda
Magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

 **LEFEBVRE**



NOTA EDITORIAL

Dado que la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se produjo el 2 octubre de 2016, las referencias jurisprudenciales que se recogen en esta edición se refieren, salvo alguna excepción, a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En las sucesivas actualizaciones, y a medida que la jurisprudencia incida directamente sobre los preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se incorporarán, progresivamente, las sentencias que tenga por objeto la interpretación directa de sus preceptos.

Hasta entonces, y en la medida que resulte aplicable, conviene recordar que la disposición final cuarta de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que las referencias hechas a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se entenderán hechas a la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o a la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, según corresponda.

Plan general

Número marginal

Relación de Reformas a la presente Ley


Relación de preceptos modificados

LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Preámbulo	
Título Preliminar. Disposiciones generales	1
Título I. De los interesados en el procedimiento	3
Capítulo I. La capacidad de obrar y el concepto de interesado.....	3
Capítulo II. Identificación y firma de los interesados en el procedimiento administrativo.....	9
Título II. De la actividad de las Administraciones Públicas	13
Capítulo I. Normas generales de actuación.....	13
Capítulo II. Términos y plazos.....	29
Título III. De los actos administrativos.....	34
Capítulo I. Requisitos de los actos administrativos.....	34
Capítulo II. Eficacia de los actos.....	37
Capítulo III. Nulidad y anulabilidad	47
Título IV. De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común.....	53
Capítulo I. Garantías del procedimiento	53
Capítulo II. Iniciación del procedimiento.....	54
Sección 1ª. Disposiciones generales	54
Sección 2ª. Iniciación del procedimiento de oficio por la administración.....	58
Sección 3ª. Inicio del procedimiento a solicitud del interesado	66
Capítulo III. Ordenación del procedimiento	70
Capítulo IV. Instrucción del procedimiento.....	75
Sección 1ª. Disposiciones generales	75
Sección 2ª. Prueba	77
Sección 3ª. Informes.....	79
Sección 4ª. Participación de los interesados.....	82
Capítulo V. Finalización del procedimiento	84
Sección 1ª. Disposiciones generales	84
Sección 2ª. Resolución.....	87

	Número marginal
Sección 3ª. Desistimiento y renuncia	93
Sección 4ª. Caducidad	95
Capítulo VI. De la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común	96
Capítulo VII. Ejecución	97
Título V. De la revisión de los actos en vía administrativa	106
Capítulo I. Revisión de oficio	106
Capítulo II. Recursos administrativos	112
Sección 1ª. Principios generales	112
Sección 2ª. Recurso de alzada	121
Sección 3ª. Recurso potestativo de reposición	123
Sección 4ª. Recurso extraordinario de revisión	125
Título VI. De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones	127
Disposiciones adicionales	DAD
Disposiciones transitorias	DTR
Disposición derogatoria	DDE
Disposiciones finales	DFI

Tabla Alfabética**Índice por Epígrafes**



Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (L 39/2015)

Título Preliminar. Disposiciones generales	1
Título I. De los interesados en el procedimiento	3
Capítulo I. La capacidad de obrar y el concepto de interesado	3
Capítulo II. Identificación y firma de los interesados en el procedimiento administrativo	9
Título II. De la actividad de las Administraciones Públicas	13
Capítulo I. Normas generales de actuación	13
Capítulo II. Términos y plazos	29
Título III. De los actos administrativos	34
Capítulo I. Requisitos de los actos administrativos	34
Capítulo II. Eficacia de los actos	37
Capítulo III. Nulidad y anulabilidad	47
Título IV. De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común	53
Capítulo I. Garantías de procedimiento	53
Capítulo II. Iniciación del procedimiento	54
Capítulo III. Ordenación del procedimiento	70
Capítulo IV. Instrucción del procedimiento	75
Capítulo V. Finalización del procedimiento	84
Capítulo VI. De la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común	96
Capítulo VII. Ejecución	97
Título V. De la revisión de los actos en vía administrativa	106
Capítulo I. Revisión de oficio	106
Capítulo II. Recursos administrativos	112
Título VI. De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones	127
Disposiciones adicionales	DAD
Disposiciones transitorias	DTR
Disposición derogatoria	DDE
Disposiciones finales	DFI

Última reforma de la presente disposición realizada por LO 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales

PREÁMBULO

I

La esfera jurídica de derechos de los ciudadanos frente a la actuación de las Administraciones Públicas se encuentra protegida a través de una serie de instrumentos tanto de carácter reactivo, entre los que destaca el sistema de recursos administrativos o el control realizado por jueces y tribunales, como preventivo, a través del procedimiento administrativo, que es la expresión clara de que la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, como reza el artículo 103 de la Constitución.

El informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas en junio de 2013 parte del convencimiento de que una economía competitiva exige unas Administraciones Públicas eficientes, transparentes y ágiles.

En esta misma línea, el Programa nacional de reformas de España para 2014 recoge expresamente la aprobación de nuevas leyes administrativas como una de las medidas a impulsar para racionalizar la actuación de las instituciones y entidades del poder ejecutivo, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y aumentar su productividad.

Los defectos que tradicionalmente se han venido atribuyendo a las Administraciones españolas obedecen a varias causas, pero el ordenamiento vigente no es ajeno a ellas, puesto que el marco normativo en el que se ha desarrollado la actuación pública ha propiciado la aparición de duplicidades e ineficiencias, con procedimientos administrativos demasiado complejos que, en ocasiones, han generado problemas

de inseguridad jurídica. Para superar estas deficiencias es necesaria una reforma integral y estructural que permita ordenar y clarificar cómo se organizan y relacionan las Administraciones tanto externamente, con los ciudadanos y empresas, como internamente con el resto de Administraciones e instituciones del Estado.

En coherencia con este contexto, se propone una reforma del ordenamiento jurídico público articulada en dos ejes fundamentales: las relaciones "ad extra" y "ad intra" de las Administraciones Públicas. Para ello se impulsan simultáneamente dos nuevas leyes que constituirán los pilares sobre los que se asentará el Derecho administrativo español: la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Esta Ley constituye el primero de estos dos ejes, al establecer una regulación completa y sistemática de las relaciones "ad extra" entre las Administraciones y los administrados, tanto en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela y en cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden directamente en la esfera jurídica de los interesados, como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa. Queda así reunido en cuerpo legislativo único la regulación de las relaciones "ad extra" de las Administraciones con los ciudadanos como ley administrativa de referencia que se ha de complementar con todo lo previsto en la normativa presupuestaria respecto de las actuaciones de las Administraciones Públicas, destacando especialmente lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

II

La Constitución recoge en su título IV, bajo la rúbrica "Del Gobierno y la Administración", los rasgos propios que diferencian al Gobierno de la Nación de la Administración, definiendo al primero como un órgano eminentemente político al que se reserva la función de gobernar, el ejercicio de la potestad reglamentaria y la dirección de la Administración y estableciendo la subordinación de ésta a la dirección de aquel.

En el mencionado título constitucional el artículo 103 establece los principios que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas, entre los que destacan el de eficacia y el de legalidad, al imponer el sometimiento pleno de la actividad administrativa a la Ley y al Derecho. La materialización de estos principios se produce en el procedimiento, constituido por una serie de cauces formales que han de garantizar el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y las empresas, que deben ejercerse en condiciones básicas de igualdad en cualquier parte del territorio, con independencia de la Administración con la que se relacionen sus titulares. Estas actuaciones "ad extra" de las Administraciones cuentan con mención expresa en el artículo 105 del texto constitucional, que establece que la Ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley,

en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, así como el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia a los interesados.

A ello cabe añadir que el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española atribuye al Estado, entre otros aspectos, la competencia para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, así como el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

De acuerdo con el marco constitucional descrito, la presente Ley regula los derechos y garantías mínimas que corresponden a todos los ciudadanos respecto de la actividad administrativa, tanto en su vertiente del ejercicio de la potestad de autotutela, como de la potestad reglamentaria e iniciativa legislativa.

Por lo que se refiere al procedimiento administrativo, entendido como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración, con esta nueva regulación no se agotan las competencias estatales y autonómicas para establecer especialidades "ratione materiae" o para concretar ciertos extremos, como el órgano competente para resolver, sino que su carácter de común resulta de su aplicación a todas las Administraciones Públicas y respecto a todas sus actuaciones. Así lo ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, al considerar que la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, siempre que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de Procedimiento Administrativo Común con carácter básico.

III

Son varios los antecedentes legislativos relevantes en esta materia. El legislador ha hecho evolucionar el concepto de procedimiento administrativo y adaptando la forma de actuación de las Administraciones al contexto histórico y la realidad social de cada momento. Al margen de la conocida como Ley de Azcárate, de 19 de octubre de 1889, la primera regulación completa del procedimiento administrativo en nuestro ordenamiento jurídico es la contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

La Constitución de 1978 alumbra un nuevo concepto de Administración, expresa y plenamente sometida a la Ley y al Derecho, como expresión democrática de la voluntad popular, y consagra su carácter instrumental, al ponerla al servicio objetivo de los intereses generales bajo la dirección del Gobierno, que responde políticamente por su gestión. En este sentido, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, supuso un hito clave de la evolución del Derecho administrativo en el nuevo marco constitucional. Para ello, incorporó avances significativos en las relaciones de las Administraciones con los administrados mediante la mejora del funcionamiento de aquellas y, sobre todo, a través de una mayor garantía de los derechos de los ciudadanos frente a la potestad de autotutela de la Administración, cuyo elemento de cierre se encuentra en la revisión judicial de su actuación por ministerio del artículo 106 del texto fundamental.

La Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reformuló varios aspectos sustanciales del procedimiento administrativo, como el silencio administrativo, el sistema de revisión de actos administrativos o el régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones, lo que permitió incrementar la seguridad jurídica de los interesados.

El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación también ha venido afectando profundamente a la forma y al contenido de las relaciones de la Administración con los ciudadanos y las empresas.

Si bien la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya fue consciente del impacto de las nuevas tecnologías en las relaciones administrativas, fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la que les dio carta de naturaleza legal, al establecer el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas necesarios para que ese derecho pudiera ejercerse. Sin embargo, en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados. En efecto, la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados.

Por otra parte, la regulación de esta materia venía adoleciendo de un problema de dispersión normativa y superposición de distintos regímenes jurídicos no siempre coherentes entre sí, de

lo que es muestra la sucesiva aprobación de normas con incidencia en la materia, entre las que cabe citar: la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Ante este escenario legislativo, resulta clave contar con una nueva Ley que sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, que clarifique e integre el contenido de las citadas Ley 30/1992, de 26 de noviembre y Ley 11/2007, de 22 de junio, y profundice en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico. Todo ello revertirá en un mejor cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y seguridad jurídica que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas.

IV

Durante los más de veinte años de vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el seno de la Comisión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se ha ido avanzando en la mejora de la producción normativa ("Better regulation" y "Smart regulation"). Los diversos informes internacionales sobre la materia definen la regulación inteligente como un marco jurídico de calidad, que permite el cumplimiento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativas. Para ello, resulta esencial un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, tanto ex ante como ex post, así como la participación de los ciudadanos y empresas en los procesos de elaboración normativa, pues sobre ellos recae el cumplimiento de las leyes.

En la última década, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, supusieron un avance en la implantación de los principios de buena regulación, especialmente en lo referido al ejercicio de las actividades económicas. Ya en esta legislatura, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, ha dado importantes pasos adicionales, al poner a disposición de los ciudadanos la información con relevancia jurídica propia del procedimiento de elaboración de normas. Sin embargo, es necesario contar con una nueva regulación que, terminando con la dispersión normativa existente, refuerce la participación ciudadana, la seguridad jurídica y la revisión del ordenamiento. Con estos objetivos, se establecen por primera vez en una ley las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del derecho constitucional a la seguridad jurídica. Esta novedad deviene crucial especialmente en un Estado territorialmente descentralizado en el que coexisten tres niveles de Administración territorial que proyectan su actividad normativa sobre espacios subjetivos y geográficos en muchas ocasiones coincidentes. Con esta regulación se siguen las recomendaciones que en esta materia ha formulado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su informe emitido en 2014 "Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement".

V

La Ley se estructura en 133 artículos, distribuidos en siete títulos, cinco disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

El título preliminar, de disposiciones generales, aborda el ámbito objetivo y subjetivo de la Ley. Entre sus principales novedades, cabe señalar, la inclusión en el objeto de la Ley, con carácter básico, de los principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones. Se prevé la aplicación de lo previsto en esta Ley a todos los sujetos comprendidos en el concepto de Sector Público, si bien las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas y supletoriamente por la presente Ley.

Asimismo, destaca la previsión de que sólo mediante Ley puedan establecerse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta norma, pudiéndose concretar reglamentariamente ciertas especialidades del procedimiento referidas a la identificación de los órganos competentes, plazos, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar. Esta previsión no afecta a los trámites adicionales o distintos ya recogidos en las leyes especiales vigentes, ni a la concreción que, en normas reglamentarias, se haya producido de los órganos competentes, los plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, las formas de iniciación y terminación, la publicación de los actos o los informes a recabar, que mantendrán sus efectos. Así, entre otros casos, cabe señalar la vigencia del anexo 2 al que se refiere la disposición adicional vigésima novena de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que establece una serie de procedimientos que quedan excepcionados de la regla general del silencio administrativo positivo.

El título I, de los interesados en el procedimiento, regula entre otras cuestiones, las especialidades de la capacidad de obrar en el ámbito del Derecho administrativo, haciéndola extensiva por primera

vez a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos cuando la Ley así lo declare expresamente. En materia de representación, se incluyen nuevos medios para acreditarla en el ámbito exclusivo de las Administraciones Públicas, como son el apoderamiento "apud acta", presencial o electrónico, o la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública u Organismo competente. Igualmente, se dispone la obligación de cada Administración Pública de contar con un registro electrónico de apoderamientos, pudiendo las Administraciones territoriales adherirse al del Estado, en aplicación del principio de eficiencia, reconocido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Por otro lado, este título dedica parte de su articulado a una de las novedades más importantes de la Ley: la separación entre identificación y firma electrónica y la simplificación de los medios para acreditar una u otra, de modo que, con carácter general, sólo será necesaria la primera, y se exigirá la segunda cuando deba acreditarse la voluntad y consentimiento del interesado. Se establece, con carácter básico, un conjunto mínimo de categorías de medios de identificación y firma a utilizar por todas las Administraciones. En particular, se admitirán como sistemas de firma: los sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica, que comprenden tanto los certificados electrónicos de persona jurídica como los de entidad sin personalidad jurídica; los sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados cualificados de sello electrónico; así como cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan. Se admitirán como sistemas de identificación cualquiera de los sistemas de firma admitidos, así como sistemas de clave concertada y cualquier otro que establezcan las Administraciones Públicas.

Tanto los sistemas de identificación como los de firma previstos en esta Ley son plenamente coherentes con lo dispuesto en el Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE. Debe recordarse la obligación de los Estados miembros de admitir los sistemas de identificación electrónica notificados a la Comisión Europea por el resto de Estados miembros, así como los sistemas de firma y sello electrónicos basados en certificados electrónicos cualificados emitidos por prestadores de servicios que figuren en las listas de confianza de otros Estados miembros de la Unión Europea, en los términos que prevea dicha norma comunitaria.

El título II, de la actividad de las Administraciones Públicas, se estructura en dos capítulos. El capítulo I sobre normas generales de actuación identifica como novedad, los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.

Asimismo, en el citado Capítulo se dispone la obligación de todas las Administraciones Públicas de contar con un registro electrónico general, o, en su caso, adherirse al de la Administración General del Estado. Estos registros estarán asistidos a su vez por la actual red de oficinas en materia de registros, que pasarán a denominarse oficinas de asistencia en materia de registros, y que permitirán a los interesados, en el caso que así lo deseen, presentar sus solicitudes en papel, las cuales se convertirán a formato electrónico.

En materia de archivos se introduce como novedad la obligación de cada Administración Pública de mantener un archivo electrónico único de los documentos que correspondan a procedimientos finalizados, así como la obligación de que estos expedientes sean conservados en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento.

A este respecto, cabe señalar que la creación de este archivo electrónico único resultará compatible con los diversos sistemas y redes de archivos en los términos previstos en la legislación vigente, y respetará el reparto de responsabilidades sobre la custodia o traspaso correspondiente. Asimismo, el archivo electrónico único resultará compatible con la continuidad del Archivo Histórico Nacional de acuerdo con lo previsto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y su normativa de desarrollo.

Igualmente, en el capítulo I se regula el régimen de validez y eficacia de las copias, en donde se aclara y simplifica el actual régimen y se definen los requisitos necesarios para que una copia sea auténtica, las características que deben reunir los documentos emitidos por las Administraciones Públicas para ser considerados válidos, así como los que deben aportar los interesados al procedimiento, estableciendo con carácter general la obligación de las Administraciones Públicas de no requerir documentos ya aportados por los interesados, elaborados por las Administraciones Públicas o documentos originales, salvo las excepciones contempladas en la Ley. Por tanto, el interesado podrá presentar con carácter general copias de documentos, ya sean digitalizadas por el propio interesado o presentadas en soporte papel.

Destaca asimismo, la obligación de las Administraciones Públicas de contar con un registro u otro sistema equivalente que permita dejar constancia de los funcionarios habilitados para la realización de copias auténticas, de forma que se garantice que las mismas han sido expedidas adecuadamente, y en el que, si así decide organizarlo cada Administración, podrán constar también

conjuntamente los funcionarios dedicados a asistir a los interesados en el uso de medios electrónicos, no existiendo impedimento a que un mismo funcionario tenga reconocida ambas funciones o sólo una de ellas.

El capítulo II, de términos y plazos, establece las reglas para su cómputo, ampliación o la tramitación de urgencia. Como principal novedad destaca la introducción del cómputo de plazos por horas y la declaración de los sábados como días inhábiles, unificando de este modo el cómputo de plazos en el ámbito judicial y el administrativo.

El título III, de los actos administrativos, se estructura en tres capítulos y se centra en la regulación de los requisitos de los actos administrativos, su eficacia y las reglas sobre nulidad y anulabilidad, manteniendo en su gran mayoría las reglas generales ya establecidas por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Merecen una mención especial las novedades introducidas en materia de notificaciones electrónicas, que serán preferentes y se realizarán en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única, según corresponda. Asimismo, se incrementa la seguridad jurídica de los interesados estableciendo nuevas medidas que garanticen el conocimiento de la puesta a disposición de las notificaciones como: el envío de avisos de notificación, siempre que esto sea posible, a los dispositivos electrónicos y/o a la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado, así como el acceso a sus notificaciones a través del Punto de Acceso General Electrónico de la Administración que funcionará como un portal de entrada.

El título IV, de disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, se estructura en siete capítulos y entre sus principales novedades destaca que los anteriores procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, regulaba en títulos separados, ahora se han integrado como especialidades del procedimiento administrativo común. Este planteamiento responde a uno de los objetivos que persigue esta Ley, la simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica. De acuerdo con la sistemática seguida, los principios generales de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, en cuanto que atañen a aspectos más orgánicos que procedimentales, se regulan en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Asimismo, este título incorpora a las fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento el uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos. Igualmente, se incorpora la regulación del expediente administrativo estableciendo su formato electrónico y los documentos que deben integrarlo.

Como novedad dentro de este título, se incorpora un nuevo Capítulo relativo a la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común, donde se establece su ámbito objetivo de aplicación, el plazo máximo de resolución que será de treinta días y los trámites de que constará. Si en un procedimiento fuera necesario realizar cualquier otro trámite adicional, deberá seguirse entonces la tramitación ordinaria. Asimismo, cuando en un procedimiento tramitado de manera simplificada fuera preceptiva la emisión del Dictamen del Consejo de Estado, u órgano consultivo equivalente, y éste manifestara un criterio contrario al fondo de la propuesta de resolución, para mayor garantía de los interesados se deberá continuar el procedimiento pero siguiendo la tramitación ordinaria, no ya la abreviada, pudiéndose en este caso realizar otros trámites no previstos en el caso de la tramitación simplificada, como la realización de pruebas a solicitud de los interesados. Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de acordar la tramitación de urgencia del procedimiento en los mismos términos que ya contemplaba la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El título V, de la revisión de los actos en vía administrativa, mantiene las mismas vías previstas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, permaneciendo por tanto la revisión de oficio y la tipología de recursos administrativos existentes hasta la fecha [alzada, potestativo de reposición y extraordinario de revisión]. No obstante, cabe destacar como novedad la posibilidad de que cuando una Administración deba resolver una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto administrativo y se hubiera interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa o contra el correspondiente acto presunto desestimatorio, el órgano administrativo podrá acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial.

De acuerdo con la voluntad de suprimir trámites que, lejos de constituir una ventaja para los administrados, suponían una carga que dificultaba el ejercicio de sus derechos, la Ley no contempla ya las reclamaciones previas en vía civil y laboral, debido a la escasa utilidad práctica que han demostrado hasta la fecha y que, de este modo, quedan suprimidas.

El título VI, sobre la iniciativa legislativa y potestad normativa de las Administraciones Públicas, recoge los principios a los que ha de ajustar su ejercicio la Administración titular, haciendo efectivos los derechos constitucionales en este ámbito.

Junto con algunas mejoras en la regulación vigente sobre jerarquía, publicidad de las normas y principios de buena regulación, se incluyen varias novedades para incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, entre las que destaca, la necesidad de recabar,

con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Por otra parte, en aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento, se apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante. Para ello, todas las Administraciones divulgarán un Plan Anual Normativo en el que se recogerán todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente. Al mismo tiempo, se fortalece la evaluación ex post, puesto que junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de buena regulación, se impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado.

Por lo que respecta a las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales, cabe aludir a la relativa a la adhesión por parte de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a los registros y sistemas establecidos por la Administración General del Estado en aplicación del principio de eficiencia reconocido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

Destaca igualmente, la disposición sobre las especialidades por razón de la materia donde se establece una serie de actuaciones y procedimientos que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo previsto en esta Ley, entre las que cabe destacar las de aplicación de los tributos y revisión en materia tributaria y aduanera, las de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo, en donde se entienden comprendidos, entre otros, los actos de encuadramiento y afiliación de la Seguridad Social y las aportaciones económicas por despidos que afecten a trabajadores de cincuenta o más años en empresas con beneficios, así como las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería.

Por último, la Ley contiene las disposiciones de derecho transitorio aplicables a los procedimientos en curso, a su entrada en vigor, a archivos y registros y al Punto de Acceso General electrónico, así como las que habilitan para el desarrollo de lo previsto en la Ley.

TÍTULO PRELIMINAR

Disposiciones generales

Artículo 1.	Objeto de la ley	1
Artículo 2.	Ámbito subjetivo de aplicación	2

1

Artículo 1. Objeto de la Ley

1. La presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria¹.

2. Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar².

Notas ¹ Expresa la Exposición de Motivos de la ley 39/2015 que, entre las principales novedades el título IV destaca que los anteriores procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, regulaba en títulos separados, ahora se han integrado como especialidades del procedimiento administrativo común. Este planteamiento responde a uno de los objetivos que persigue esta Ley, la simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica. De acuerdo con la sistemática seguida, los principios generales de la potestad sancionadora y de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, en cuanto que atañen a aspectos más orgánicos que procedimentales, se regulan en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

² La Sentencia del Tribunal Constitucional 110/2018, de 17 de octubre de 2018, desestimó el recurso de inconstitucionalidad 3865-2016, interpuesto por el Gobierno de Canarias respecto del artículo 1, en conexión con el título VI, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Competencias sobre procedimiento administrativo: constitucionalidad de la exigencia de ley para el establecimiento de trámite procedimentales adicionales o distintos de los previstos en la norma básica estatal (STC 55/20184).

Procedimiento administrativo común y reglas especiales de procedimientos «ratione materiae».....	1.1
Competencia para dictar las normas de procedimiento «ratione materiae».....	1.2
Reserva de ley para establecer trámites adicionales o distintos a los de la LPAC.....	1.3

Procedimiento administrativo común y reglas especiales de procedimientos «ratione materiae» 1.1

«(...) este Tribunal ha distinguido entre el "procedimiento administrativo común y los "procedimientos racione materiae". El primero -hemos dicho- está integrado por los "principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos", considerando todo estos aspectos propios de la competencia estatal regulada en el art. 149.1.18 CE. A continuación, hemos matizado que "sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común, que en la actualidad se encuentran en las leyes generales sobre la materia (...) coexisten numerosas reglas especiales de procedimientos aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa racione materiae. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración". De este modo, hemos señalado que "cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias" [SSTC 227/1988, de 29 Nov, FJ 32; y 98/2001, de 5 Abr., FJ 8.b)].» [TCo 72/2003].

Competencia para dictar las normas de procedimiento «ratione materiae» 1.2

«(...) las normas procedimentales racione materiae deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común [por todas, STC 98/2001, de 5 de abril, con cita de la STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 32].» [TCo 212/2005].

Reserva de ley para establecer trámites adicionales o distintos a los de la LPAC 1.3

«Esto supone, ciertamente, una limitación de la capacidad de autoorganización de las comunidades autónomas, como razona la Letrada del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias. Ahora bien, esta limitación no puede considerarse lesiva de las competencias de las comunidades autónomas por las siguientes razones:

(i) El precepto controvertido no impide con carácter absoluto o general el ejercicio de la potestad reglamentaria en materia procedimental por los órganos competentes de las comunidades autónomas. Antes bien, "las Comunidades Autónomas conservan la capacidad de optar entre los instrumentos legal y reglamentario en una serie no desdeñable de aspectos: órganos competentes, plazos, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar" [STC 55/2018, FJ 6 c)].

(ii) La norma controvertida desarrolla una reserva de ley que tiene su fundamento en una garantía constitucional, como ha reconocido la STC 55/2018, FJ 6 c): "Los incisos controvertidos del artículo 1.2 de la Ley 39/2015 inciden legítimamente en la capacidad organizativa de las Comunidades Autónomas para evitar la proliferación de regulaciones procedimentales con legitimidad democrática de segundo grado y dotar de un régimen más estable y transparente a los procedimientos administrativos, todo ello en desarrollo de una garantía constitucional [art. 105 c) CE]. Hay pues "razones constitucionales" [STC 41/2016, FJ 7 c)] que justifican la reserva de ley establecida".» [TCo 110/2018].

Artículo 2. Ámbito subjetivo de aplicación

1. La presente Ley se aplica al sector público, que comprende³:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.
- d) El sector público institucional.

2. El sector público institucional se integra por:

2
MADM
nº 8380,
8742

- a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley.
3. Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2 anterior.
4. Las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley⁴.

Notas ³ Véase art. 16.4.a) de la presente Ley.

⁴ Véanse arts. 3 LBRL y 1.2 LJCA.

Concepto de Administraciones Públicas	2.1
Administración instrumental	2.2
Administración corporativa	2.6

2.1 Concepto de Administraciones Públicas «[...] Entes personificados de carácter público a los que pudieran vincularse tanto funcionarios bajo régimen estatutario como bajo régimen de contrato administrativo o laboral. Así quedaban incluidos el Estado, sus Organismos Autónomos [Administración Institucional] y la Administración de la Seguridad Social.» (TS 3ª 26-1-95, EDJ 2096), en el mismo sentido (TS 3ª 16-1-98, EDJ 182).

2.2 Administración instrumental

Las sociedades estatales mercantiles	2.3
Autoridades Portuarias	2.4
La Gerencia de Urbanismo	2.5

«[...] hoy se tiene ya claro que hay organizaciones públicas instrumentales que realizan actividades privadas y que, además, y a ciertos efectos ejercitan potestades públicas, teniendo a estos efectos -y sólo en estos casos- el tratamiento de Administraciones públicas. Este es el caso del Consorcio de la Zona Franca de Vigo, como se puede comprobar leyendo -desde esta perspectiva- su Estatuto fundacional y su Reglamento aprobados por Orden del Ministerio de Hacienda de 24 de julio de 1951.» (TS 3ª 28-6-04, EDJ 86965).

2.3 Las sociedades estatales mercantiles «Las empresas nacionales, hoy sociedades estatales mercantiles, no son en rigor Organismos Autónomos (el Organismo Autónomo es el Instituto Nacional de Industria -INI- que las constituye y cuyo capital público las integra), sino entes de naturaleza privada que actúan en el tráfico jurídico equiparadas a sujetos privados y regidos por el Derecho civil, mercantil y laboral. No hay personificación pública y no gozan, por tanto, del carácter de Administración pública ni en rigor pueden asimilarse a ninguna de las esferas administrativas a que alude el art. 1º de la Ley 70/78. Así se desprende con claridad tanto del régimen de las empresas nacionales de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958 (arts. 4, 91, 92 y 93) como del establecido por la Ley General Presupuestaria, en su versión inicial de 1977 y en la vigente, texto refundido de 23 de septiembre de 1988, pues en ambos textos legales las sociedades estatales, y más específicamente, las del ap. a) del art. 6.1, es decir, las "sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Administración del Estado o de sus Organismos autónomos y demás Entidades estatales de derecho público", se hallan regidas "in totum" por el Derecho privado, pues que actúan en el ámbito mercantil o industrial que les es propio como uno más de los sujetos privados, al menos en lo que constituye su núcleo esencial de actuación, según dispone al ap. 2 de dicho art. 6º.» (TS 3ª 26-1-95, EDJ 2096), en el mismo sentido (TS 3ª 16-1-98, EDJ 182).

2.4 Autoridades Portuarias «[...] las Autoridades Portuarias, por ser personificaciones de Derecho público diferenciadas de la Administración General del Estado, tienen la consideración de Administraciones públicas en virtud de lo establecido en el artículo 2.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del

Procedimiento Administrativo Común -LRJAP/PAC-, y las actuaciones externas que realizan sus órganos, en el ejercicio de potestades públicas, son actos administrativos referibles a dichas Administraciones diferenciadas y no a la Administración del Estado.

La segunda consecuencia es que la relación existente entre las personas individuales que ostentan la titularidad de los órganos de las Autoridades Portuarias, en cuanto a su inicio y terminación y en cuanto a su contenido, está agotada en la regulación de Derecho Público que les es de aplicación. Es por ello, como también con acierto subraya la sentencia recurrida, una relación estatutaria que no puede ser objeto de modificación mediante decisiones de los órganos de dichas Entidades.

La tercera consecuencia es que el vínculo existente entre esas personas individuales que acaban de mencionarse y las Autoridades Portuarias es una relación de integración orgánica, es decir, de habilitación para encarnar los órganos que según el ordenamiento jurídico han de exteriorizar la voluntad que corresponde a dichas Entidades en su condición personas jurídicas diferenciadas.

La cuarta consecuencia es que el espacio de actuación en régimen de Derecho privado que legalmente tienen reconocido las Autoridades Portuarias está referido a las actividades económicas que, en similitud con las que realizan sujetos o entidades particulares, pueden desarrollar junto a la actividad estrictamente administrativa que tienen que llevar a cabo en su condición de Entes públicos; y, paralelamente, que el régimen estatutario, de Derecho Público, establecido respecto de quienes ostentan la titularidad de sus órganos, no es susceptible de modificación mediante contratos de Derecho privado.» (TS 3ª 30-5-06, EDJ 89385).

La Gerencia de Urbanismo «Pues bien, con arreglo a nuestro ordenamiento jurídico, la actuación de la Gerencia de Urbanismo, al ceder los terrenos a la Empresa Municipal de la Vivienda, se produce en el ejercicio de una función pública por las siguientes razones:

En primer lugar, la cesión es una consecuencia derivada de la necesidad de dar cumplimiento al Convenio-Programa suscrito (...), mediante el cual se trataba de garantizar el cumplimiento de la Programación de Suelo y Vivienda en el citado municipio durante el período 1992-1995, estableciendo la coordinación de las actuaciones de los sectores públicos y protegidos mediante una articulación entre los diferentes programas y las responsabilidades de las Administraciones implicadas.

En segundo lugar, en el propio Convenio-Programa se hace una llamada a las competencias municipal en materia de "ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, promoción y gestión de viviendas", según lo dispuesto en el artículo 25.2. d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local. Igualmente, se hace referencia a que "la adopción de medidas en materias de vivienda, suelo y urbanismo es una responsabilidad compartida entre las Administraciones las cuales deben asumir sus competencias en el marco de los principios de coordinación y colaboración interadministrativa y acordando, sin perjuicio del respeto y ámbito territorial respectivo, un conjunto de decisiones conformadora de acción pública coherente".

Por otro lado, se trata de una cesión gratuita, lo que separa las actuaciones reseñadas de la de operadores privados. Por último, para la cesión gratuita del suelo se siguió el expediente previsto en los artículos 109.2 y 110 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, y la acreditación de que la cesión redundará en beneficio de los habitantes del término municipal, requisito exigido por los indicados preceptos.» (TS 3ª 16-4-09, EDJ 92426).

Administración corporativa

Naturaleza jurídica de la Administración corporativa	2.6
Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos: Cámaras Agrarias, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Cámaras de la Propiedad Urbana y Cofradías de Pescadores	2.7
Normativa aplicable a los colegios profesionales en el ejercicio de sus funciones públicas	2.9

Naturaleza jurídica de la Administración corporativa «Debe recordarse a continuación la singular naturaleza jurídica de la tradicionalmente denominada Administración Corporativa, en la que, como es sabido, se integran los Colegios Profesionales. Sin mediar aquí en el rico debate doctrinal que ese tema ha suscitado, es lo cierto que esa Administración no es incluida en la relación de Administraciones Públicas que expresan dos preceptos claves en el punto que ahora analizamos: el artículo 2 de la Ley 30/1992, referido nada más y nada menos que al ámbito de aplicación de una Ley que, como esa, establece y regula las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas; y el artículo 1.2 de la Ley 29/1998, referido a qué se entiende por Administraciones Públicas a los efectos del orden jurisdiccional al que se encomienda el control de su actuación. Las Corporaciones de Derecho Público que integran

2.5

2.6

aquella denominada Administración Corporativa no son, por tanto, Administración Pública en sentido estricto. Sólo participan de esa naturaleza, sin serlo propiamente, en la medida en que sean titulares de funciones públicas atribuidas ex lege o delegadas por la Administración, siendo en ese ámbito de actuación, es decir, cuando ejercen funciones públicas, cuando sus actos y disposiciones quedan sujetos al control del orden jurisdiccional contencioso-administrativo [artículo 2.c) de la Ley 29/1998]. Además, sin necesidad de entrar ahora en la correcta interpretación de la Disposición transitoria primera de la Ley 30/1992, esas Corporaciones, también en ese ámbito al que acabamos de referirnos, habrán de ajustar su actuación a "su legislación específica", y, "en lo que proceda", sólo en ello, a las prescripciones de la Ley 30/1992, pues es esto lo que resulta del modo en que se expresa esa Disposición transitoria primera.» [TS 3ª 24-2-09, EDJ 22912].

2.7 **Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos: Cámaras Agrarias, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Cámaras de la Propiedad Urbana y Cofradías de Pescadores**

«[...] puede afirmarse que, aunque orientadas primordialmente a la consecución de fines privados, propios de los miembros que las integran, tales Corporaciones participan de la naturaleza de las Administraciones públicas y, en este sentido, la constitución de sus órganos así como su actividad en los limitados aspectos en que realizan funciones administrativas han de entenderse sujetas a las bases que con respecto a dichas Corporaciones dicte el Estado en el ejercicio de las competencias que le reconoce el art. 149.1.18.ª de la Constitución. Bases con las que pueden identificarse los principios contenidos en el art. 21.1, dada la naturaleza de los mismos.

El art. 21.2, en relación con las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales, determina que su organización y competencias han de ajustarse a los principios y reglas básicas establecidas en la legislación del Estado para dichas Entidades.

En relación con este apartado es preciso señalar, en primer término, que unas Comunidades han asumido con carácter general las competencias relativas a las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales, y otras lo han hecho con carácter específico, con relación únicamente a los Colegios profesionales. Las primeras han asumido dichas competencias con sujeción a los criterios básicos fijados por el Estado, y las otras, conforme a la legislación general o con el límite que resulta de los arts. 36 -que remite a la Ley la regulación de los Colegios en los términos que indica- y 139 de la Constitución -que en su apartado 1 establece la igualdad de derechos y deberes de los españoles- que- dando en algunos casos diferida la asunción a un momento futuro mediante un sistema cuya consideración no es relevante a estos efectos.

La remisión a tales preceptos permite entender que la Ley a que se refiere el art. 36 ha de ser estatal en cuanto a la fijación de criterios básicos en materia de organización y competencia.

En cualquier caso, pues, corresponde a la legislación estatal fijar los principios y reglas básicas a que han de ajustar su organización y competencia las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales. Por ello, este apartado, en cuanto concreta las bases y las refiere a la materia de organización y competencia, no es contrario a la Constitución.» [TCo 76/1983].

2.8 **Las Cámaras de comercio pueden desarrollar actividades privadas al margen de sus funciones jurídico públicas**

«A este respecto, hay que tener presente que [...] las Cámaras pueden "promover o participar en toda clase de asociaciones, fundaciones y sociedades civiles o mercantiles", previa autorización de la Administración tutelante. De lo que cabe concluir que el legislador no ha considerado incompatible, sino precisamente lo contrario, el cumplimiento de sus finalidades jurídico públicas, con la participación en sociedades mercantiles. Y tal previsión lleva a la conclusión, contraria a lo afirmado por la recurrente, que tales participaciones serían también posibles para las Cámaras -sin la necesidad de autorización administrativa- en la defensa de sus intereses privados. Y en ningún precepto de la Ley puede deducirse la exclusión de actividades educativas de cualquier índole, que previamente están relacionadas como una función jurídica pública expresamente mencionada. De hecho, la recurrente impugnó el acuerdo del Pleno de la Cámara de participar en las sociedades mercantiles educativas ante la Junta de Andalucía, la que entendió que la actuación era de naturaleza jurídico privada, lo que le llevó a inadmitir el recurso.

Dicho lo anterior, es claro que el motivo ha de ser desestimado [...] Y por otra parte, tal como destaca la Sentencia recurrida, en la cláusula genérica del apartado 3 del mismo artículo 2 se contempla expresamente que las Cámaras "podrán llevar a cabo toda clase de actividades que, en algún modo, contribuyan a la defensa, apoyo o fomento del comercio, la industria y la navegación, o que sean de utilidad para el desarrollo de las indicadas finalidades y, en especial, establecer servicio de información y asesoramiento empresarial", cláusula genérica que sin duda puede amparar la participación en empresas mercantiles de carácter educativo.

Pero como hemos dicho antes, tratándose de una actividad propia de derecho privado no incompatible con las finalidades que la Ley atribuye a las Cámaras -sino, al contrario, relacionada como alguna de ellas-, no existe ninguna restricción para que, incluso sin necesidad de autorización de la Administración tutelante, una Cámara participe en una sociedad mercantil educativa en la que se impartan enseñanzas universitarias o profesionales regladas, en la medida en que entidad cameral

considere que dicha actuación favorece sus funciones legales, como lo entendió el acuerdo del Pleno de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Sevilla del que trae causa la presente litis. Conviene señalar, para concluir, que si bien la Ley en cuestión ha sido derogada por la Ley Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación (Ley 4/2014, de 1 de abril), el tenor de la nueva Ley reitera las previsiones anteriores en términos muy semejantes. Puede decirse que se refuerzan las funciones de colaboración y participación en tareas educativas (art. 2.1.e y 2.g). Y en lo que respecta a participación en entidades mercantiles, queda claramente reforzada por lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del mismo artículo 2, análogos a los correspondientes ya citados del artículo de la Ley aplicable al presente supuesto.» (TS 3ª 9-4-15, EDJ 69626).

Normativa aplicable a los colegios profesionales en el ejercicio de sus funciones públicas **2.9**

«Resulta adecuado recordar que el Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su sentencia de 4 de noviembre de 2008, EDJ 222110, ha calificado de erróneas las tesis argumentativas que entienden que los Colegios profesionales, en aquellos supuestos en que ejercen funciones públicas, y por ello, actúan con carácter de Administración Pública, quedan eximidos de la aplicación de la legislación de defensa de la competencia, y que el Tribunal de Defensa de la Competencia no tiene competencia para declarar que las conductas son anticompetitivas, con la exposición de los siguientes argumentos jurídicos:

"Antes de examinar si la concreta conducta por la que fue sancionado el Consejo General de la Abogacía está incurso o no en las prohibiciones del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia es conveniente determinar si, como dice la Sala de instancia, los Colegios Profesionales sólo están sometidos a la legislación de defensa de la competencia cuando actúan con sometimiento a derecho privado, y no en aquellos supuestos en que ejerzan competencias públicas, esto es, cuando actúen con carácter de Administración Pública en ejercicio de las funciones que les atribuya la Ley.

(...) Ni el ejercicio de funciones públicas exige a un Colegio Profesional -ni a la Administración Pública en general- de su sometimiento a la legislación de defensa de la competencia, ni la habilitación legal con que necesariamente actúan las Administraciones Públicas o las entidades que ejerzan funciones públicas implica, por su sola existencia, la aplicación del artículo 2 de la Ley de Defensa de la Competencia .

En efecto, en cuanto a lo primero, esta Sala ha declarado ya en varias ocasiones que, en principio, la Administración pública está sometida a la Ley de Defensa de la Competencia y, en general, a la legislación que garantice en los diversos ámbitos la libre competencia. Así lo hemos declarado, por ejemplo, en la Sentencia de 19 de junio de 2.007, EDJ 80265 (...)» (TS 3ª 2-6-09, EDJ 128188).

TÍTULO I

De los interesados en el procedimiento

Capítulo I.	La capacidad de obrar y el concepto de interesado	3
Capítulo II.	Identificación y firma de los interesados en el procedimiento administrativo .	9

Capítulo I. De los interesados en el procedimiento

Artículo 3.	Capacidad de obrar.....	3
Artículo 4.	Concepto de interesado	4
Artículo 5.	Representación	5
Artículo 6.	Registros electrónicos de apoderamientos.....	6
Artículo 4.	Fuentes de la relación laboral	3
Artículo 7.	Pluralidad de interesados	7
Artículo 8.	Nuevos interesados en el procedimiento.....	8

Artículo 3. Capacidad de obrar ⁵

A los efectos previstos en esta Ley, tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas:

a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten capacidad de obrar con arreglo a las normas civiles.

3

MADM
nº 3100,
3120, 3127
MPT
nº 1559