

Francisco J. Galisteo Soldado

**EL ACTO,
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
Y LA REVISIÓN**

PRIMERA EDICIÓN

PROLOGO DE

JOSE MARIA MURIEL DE ANDRES



CÓRDOBA 2017

*Mi táctica es mirarte, aprender como sos quererte como sos.
Mi táctica es hablarte y escucharte, construir con palabras un
puente indestructible.... (Mario Benedetti)*

a María del Mar

PRÓLOGO

Es la primera vez que prologo un libro. Por ello me he puesto en contacto con otros prologuistas y me han comentado que han cumplido su misión con una lectura concienzuda.

Tengo que reconocer que no me he limitado a su lectura. He tenido que estudiarlo y su estudio ha sido enormemente provechoso.

De ahí el mérito del libro de Francisco Galisteo, pues se ha convertido en instrumento indispensable para los profesionales del derecho que tienen que enfrentarse a las Administraciones Públicas en todos sus ámbitos, nacional, autonómica y local. No olvidemos que el procedimiento administrativo es la antesala y el trámite previo a agotar para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa.

Yo estoy acostumbrando por mi profesión a leer leyes: es más estoy obligado, pero que muchas veces me cuesta trabajo digerirlas.

Pues bien Francisco Galisteo con su libro me ha ayudado a dirigir la ley 39/2013 de 1 de Octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Y ello para un profesional del derecho supone una inestimable ayuda.

El primer acierto del libro de Francisco Galisteo es su título: “El Acto, el Procedimiento Administrativo y la Revisión”.

El segundo es su índice.

Y el tercero y a mi juicio fundamental, es el método utilizado en su desarrollo.

Como buen discípulo del Maestro Castán Tobeñas en cuyo tratado de Derecho Civil hemos aprendido esta disciplina, Paco Galisteo distribuye el contenido de su libro en una sistemática perfecta completada con unos cuadros sinópticos de insuperable valor práctico.

Cada uno de ellos es como un pantallazo que seduce e impacta al profesional que maneja el libro y constituye la novedad más impresionante de la obra de Francisco Galisteo, pues su elaboración y redacción requiere un esfuerzo de síntesis que el estudioso y usuario de su obra agradece por su impactante claridad.

En definitiva en su obra se refleja la impronta de que su autor, que además de funcionario de la Administración es Abogado en Ejercicio.

JOSÉ M^a MURIEL DE ANDRÉS

Abogado y Ex Decano del Ilustre Colegio de Abogados de Córdoba

Francisco J. Galisteo Soldado

*de los Cuerpos de Gestión Financiera y del Superior de Administradores Generales de la JA
Abogado*

**EL ACTO,
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
Y LA REVISIÓN**

CÓRDOBA 2017

© Francisco J. Galisteo Soldado.

TITULO: EL ACTO, EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LA REVISIÓN.

Autor/editor: Francisco J. Galisteo Soldado

ISBN: 978-84-697-6236-

Depósito Legal: CO-1904-2017

INDICE

Prologo	5
Ley 39/2015 , de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 40/2015 , de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público	15
A) Antecedentes Legislativos.....	17
B) Objeto.....	20
C) Ámbito.....	21
D) Entrada en vigor.....	22
E) Estructura de la Ley 39/2015.....	23
F) Estructura de la Ley 40/2015.....	25
G) Organización Administrativa en la Junta de Andalucía.....	27
I.- Principios de la actuación administrativa	29
II.- Los órganos de las Administraciones Públicas	29
A) Concepto.....	30
B) Los órganos colegiados.....	31
C) Instrucciones y Ordenes de Servicio.....	33
D) Órganos de la AGE.....	37
E) Órganos de la JA.....	38

III.- Competencia de las Administraciones Públicas.....	37
A) Concepto.....	37
B) Clases de competencias.....	38
C) Régimen Jurídico.....	43
IV.- Abstención y Recusación.....	47
V.- De los interesados en el procedimiento.....	47
A) Capacidad de obrar.....	48
B) Concepto.....	49
C) La representación.....	50
D) Pluralidad de interesados.....	51
E) Identificación de interesados.....	51
F) La firma de los interesados.....	
VI.- Derechos de las personas en sus relaciones con las	55
Administraciones Públicas.....	59
VII.- La Lengua de los procedimientos.....	
EL ACTO ADMINISTRATIVO.....	61
I.- Concepto, clases y elementos del acto administrativo.....	63
A) Concepto.....	63
B) Clases.....	65
C) Elementos.....	67
C.1) Elementos Subjetivos.....	67
C.2) Elementos Objetivos.....	69
C.3) Elemento Formal.....	70

II.- Motivación de los actos administrativos.....	75
A) Concepto.....	75
B) Contenido.....	75
C) Régimen Jurídico.....	76
III.- Notificación del los actos administrativos.....	77
A) Concepto.....	77
B) Régimen Jurídico.....	77
C) Práctica.....	79
D) Publicación de los Actos.....	81
E) Indicación de notificaciones y publicaciones.....	81
IV.- Obligación de resolver: Actos expresos y Actos presuntos...	83
A) Obligación de Resolver.....	83
B) El Silencio Administrativo.....	84
C) Régimen Jurídico.....	85
C.1) Iniciado a instancia de los interesados.....	86
C.2) Iniciados de Oficio.....	88
V.- Eficacia de los actos administrativos.....	89
A) Inicio de la eficacia.....	89
B) Excepciones al inicio de la eficacia.....	89
C) Cese de la eficacia.....	95
C) Los efectos de la eficacia.....	95
VI.- Validez de los actos administrativos.....	101
A) Nulidad de pleno derecho.....	102
B) Anulabilidad.....	103
C) Irregularidades administrativas.....	103
D) Diferencias entre nulidad y anulabilidad.....	104
VII.- Convalidación, conversión, conservación y transmisibilidad de los actos administrativos.....	107

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	107
I.- Concepto, clases, regulación y garantías del procedimiento...	109
II.- Las Fases del Procedimiento.....	113
II.1.- Iniciación.....	117
A) Iniciación de Oficio.....	121
B) Iniciación a instancia de los interesados.....	122
B.1) Requisitos subjetivos.....	123
B.2) Requisitos objetivos.....	127
B.3) Requisitos de actividad.....	129
B.4) Efectos.....	133
II.2.-Ordenación.....	128
A) Principios de la tramitación.....	135
B) El Expediente administrativo.....	136
C) Las comunicaciones.....	137
D) La notificación.....	141
II.3.- Instrucción.....	137
A) Disposiciones Generales.....	143
B) La Prueba.....	144
C) Los Informes.....	145
D) Participación de los interesados.....	147
II.-4 Finalización.....	149
A) Terminación convencional.....	152
B) Resolución.....	153
C) Los Actos Presuntos.....	161
D) Desistimiento y Renuncia.....	163
E) Caducidad.....	164

II.5.- Ejecución.....	163
A) La Autotutela Administrativa.....	165
B) La Ejecutividad de los Actos.....	166
C) La Ejecutoriedad. Los Medios de Ejecución Forzosa.....	167
a) Apremio sobre el patrimonio.....	167
b) Ejecución subsidiaria.....	168
c) Multa coercitiva.....	168
d) Compulsión sobre las personas.....	169
e) Lanzamiento o desahucio administrativo.....	169
III.- La tramitación simplificada del procedimiento.....	171
IV.- Principios de la Potestad Sancionadora.....	173
V.- Principios de la Responsabilidad Patrimonial.....	181
VI.- Iniciativa Legislativa y Potestad Reglamentaria.....	187
V.- Los Procedimientos Especiales excluidos de la LPA.....	189
LA REVISIÓN DE LOS ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA.....	193
LA REVISIÓN DE OFICIO.....	197
I.- Revisión de actos nulos de pleno derecho.....	199
II.- Revisión de actos anulables.....	203
III.- Revocación de actos y rectificación de errores.....	205
IV.- La suspensión de la ejecución del acto.....	206
V.- Diferencias entre anulación y revocación.....	207
VI.- Límites a la revisión del acto. El efecto de cosa juzgada.....	207

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	209
I.- Concepto, clases y principios generales de su regulación.....	211
A) Concepto.....	193
B) Clases de recursos.....	193
C) Principios generales de su regulación.....	195
II.- Actos que ponen fin a la vía administrativa.....	219
III.- La Resolución y la Reformatio in Peius.....	223
A) La Resolución del Recurso.....	205
B) La Motivación en la Resolución del Recurso.....	205
C) El Silencio en los Recursos.....	206
D) La non Reformatio in Peius.....	207
IV.- Los Recursos Ordinarios.....	227
A) Recurso de Alzada.....	209
B) Recurso de Reposición.....	210
V.- El recurso extraordinario de revisión.....	233
A) Los Motivos del Recurso.....	215
B) Plazo de interposición del Recurso.....	216
C) Resolución del Recurso de Revisión.....	216
	217
BIBLIOGRAFÍA.....	237

LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

- A) Antecedentes Legislativos
- B) Objeto
- C) Ámbito
- D) Entrada en vigor
- E) Estructura de la Ley 39/2015
- F) Estructura de la Ley 40/2015
- G) Organización Administrativa en la JA

I.- Principios de la actuación administrativa.

II.- Los órganos de las Administraciones Públicas.

- A) Concepto
- B) Los órganos colegiados
- C) Instrucciones y Ordenes de Servicio
- D) Órganos de la AGE
- D) Órganos de la JA

III.- Competencia de las Administraciones Públicas.

- A) Concepto
- B) Clases de competencias
- C) Régimen Jurídico

IV.- Abstención y Recusación.

V.- De los interesados en el procedimiento.

- A) Capacidad de obrar
- B) Concepto
- C) La representación
- D) Pluralidad de interesados
- E) Identificación de interesados
- F) La firma de los interesados

VI.- Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

VII.- La Lengua de los procedimientos.

**Ley 39/2015, de 1 de octubre, del
Procedimiento Administrativo Común de las
Administraciones Públicas**

**Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen
Jurídico del Sector Público**

A) ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

La **Ley de Azcárate de 19 de octubre de 1889**, fue la primera ley del mundo sobre procedimiento administrativo, estableciendo una serie de principios que hoy día siguen vigentes *-tales como: la formación de expediente, el establecimiento de registros de la oficinas públicas, el trámite de audiencia del interesado, la exigencia*

formal de la notificación, etc.-, pero que remitía su desarrollo a Reglamentos dictados por cada Ministerio.

La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 20 de julio de 1957, recogía principios dispersos en distintas normativas, consagraban otros ya establecidos por la jurisprudencia e introducía algunas modificaciones ex novo en la organización administrativa.

La primera regulación completa del procedimiento administrativo en nuestro ordenamiento jurídico se contiene en la **Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958**, que establecía un procedimiento general sobre principios bien articulados y que fue transcrito casi literalmente a varios países influyendo en la regulación de otros muchos.

Tras la Constitución Española de 1.978, se dictó la **Ley 30/1992 -de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común-**.

La citada Ley 30/1992, tenía como objetivo el cumplimiento de los principios constitucionales establecidos en los artículos 9, 103 y 105 CE y la adaptación de la Administración a la nueva ordenación territorial del Estado establecida en el artículo 137 de CE y todo en el ejercicio de las competencias que le establece el artículo 149.1.18º CE al Estado.

Para ello se van a refundir dos segmentos legales que hasta entonces se habían venido regulando de forma diferenciada: el del

Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y el del Procedimiento Administrativo Común.

Sin embargo las Administraciones Públicas han necesitado de una normativa posterior, que regulara aspectos orgánicos -como la *Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado; la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos-*, para adaptarlas al nuevo concepto de Sector Público.

Lo que ha puesto de manifiesto la necesidad de dotar de una normativa reguladora del procedimiento administrativo, que integrara las normas que rigen **la relación ad extra** de los ciudadanos con las Administraciones y de otra que regulasen **las relaciones ad intra e inter** Administraciones comprensiva del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, donde se incluyan las disposiciones que disciplinan el sector público institucional.

Con la ***Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, de las Administraciones Públicas -LPA-***, se vuelve a regular el procedimiento administrativo de forma diferenciada al Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas; integra como especialidades del procedimiento administrativo común, los procedimientos especiales sobre la potestad sancionadora y la Responsabilidad Patrimonial de la Administración; incorpora una tramitación simplificada del procedimiento administrativo; y suprime las reclamaciones previas en vía judicial civil y laboral.

Y todo ello al amparo de las competencias que el **artículo 149.1.18º CE** atribuye al Estado para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

Por otro lado, la **Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -LRJSP-**, abarca la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo y la llamada Administración Institucional así como las técnicas de relación entre los distintos sujetos públicos.

Compartiendo por tanto ambas leyes el ámbito subjetivo de aplicación, toda vez que van dirigidas al Sector Público que comprende tanto a las Administraciones Públicas Territoriales (*Estatal, Autonómicas y Locales*) como al sector público institucional de ellas dependientes¹.

B) OBJETO.

La *Ley 39/2015 -de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas-* regula los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas *-que incluye las especialidades del procedimiento sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas y la*

¹ Es interesante la publicación: **Los entes institucionales de la Junta de Andalucía y su utilización como medio propio**. Manuel Rebollo Puig. Revista de administración pública, Nº 161, 2003, págs.359-393

incorporación de una tramitación simplificada del procedimiento administrativo común-, la revisión de los actos en vía administrativa, así como los principios a los que han de ajustarse las Administraciones Públicas en el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -LRJSP-, establece y regula las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades.

C) AMBITO.

Tanto la Ley 39/2015 como la Ley 40/2015, establecen que dichas leyes se aplicarán al **sector público**, que comprende:

1.- Las Administraciones territoriales:

- Administración General del **Estado**.
- Administraciones de las **Comunidades Autónomas**
- Administración **Local** (tanto de los Municipios como de las Diputaciones Provinciales)

2.- El **Sector Público institucional** *-Universidades; Organismos Públicos y Entidades de Derecho Público; Entidades de Derecho Privado dependientes de una Administración Pública en el ejercicio de sus potestades administrativas-*.

D) ENTRADA EN VIGOR.

La Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, establece que entrará en vigor al año de su publicación en el BOE, es decir el 2 de octubre de 2016.

No obstante, el registro electrónico de apoderamientos, el registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, el punto de acceso general electrónico de la Administración y el archivo único electrónico, producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley.

Por su parte la Ley 40/2015 establece en su Disposición Final Decimoctava, que entrará en vigor al año de su publicación en el BOE es decir el 2 de octubre de 2016, con las excepciones que en la misma se contienen.

E) ESTRUCTURA DE LA LEY 39/2015.

LA LEY 39/2015, de 1 de octubre, del PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN, DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS², consta de **133 artículos**, organizados en un **título preliminar y seis títulos más**; además de **cinco disposiciones adicionales**; **cinco disposiciones transitorias**; **una disposición derogatoria y siete disposiciones finales**:

² **Ley 39/2015**, de 1 de octubre, **del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas** [BOE núm. 236, de 2 de octubre]

Título Preliminar.- Disposiciones generales (arts. 1 y 2)

Título I.- De los interesados en el procedimiento (arts. 3 a 12)

Capítulo I.- Capacidad de obrar y el concepto de interesado (arts. 3 a 8)

Capítulo II.- Identificación y firma de los interesados en el Procedimiento administrativo (arts. 9 a 12)

Título II.- De la actividad de las Administraciones Públicas (arts. 13 a 33)

Capítulo I.- Normas generales de actuación (arts. 13 a 28)

Capítulo II.- Términos y Plazos (arts. 29 a 33)

Título III.- De los Actos Administrativos (artículos 34 a 52)

Capítulo I.- Requisitos de los actos administrativos (arts. 34 a 36)

Capítulo II.- Eficacia de los actos (arts. 37 a 46)

Capítulo III.- Nulidad y Anulabilidad (arts. 47 a 52)

Título IV.- De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común (arts. 53 a 105)

Capítulo I.- Garantías del procedimiento (art. 53)

Capítulo II.- Iniciación del procedimiento (arts. 54 a 69)

Capítulo III.- Ordenación del procedimiento (arts. 70 a 74)

Capítulo IV.- Instrucción del procedimiento (arts. 75 a 83)

Capítulo V.- Finalización del procedimiento (arts. 84 a 95)

Capítulo VI.- De la tramitación simplificada del Procedimiento Administrativo Común (art.96)

Capítulo VII.- Ejecución (arts. 97 a 105)

Título V.- De la Revisión de los actos en vía administrativa (arts. 106 a 126)

Capítulo I.- De la revisión de oficio (arts. 106 a 111)

Capítulo II.- Recursos administrativos (arts. 112 a 126)

Título VI.- De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones (arts. 127 a 133)

F) ESTRUCTURA DE LA LEY 40/2015.

LA LEY 40/2015, de 1 de octubre, de **RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO**³, consta de **158 artículos**, organizados en un **Título Preliminar y tres títulos más**; además de **veintidós disposiciones adicionales**; **cuatro disposiciones transitorias**; **una disposición derogatoria y dieciocho disposiciones finales**:

³ **Ley 40/2015**, de 1 de octubre, de **Régimen Jurídico del Sector Público**. [BOE núm. 236, de 2 de octubre]

Título Preliminar.- Disposiciones generales (arts. 1 a 53)

Capítulo I.- Disposiciones Generales (arts. 1 a 4)

Capítulo II.- Órganos de las Administraciones Públicas (arts.5 a 24).

Capítulo III.- Principios de la Potestad Sancionadora. (arts. 25 a 31)

Capítulo IV.- Responsabilidad Patrimonial de las AAPP. (arts. 31 a 37)

Capítulo V.- Funcionamiento electrónico del SP (arts. 37 a 46)

Capítulo VI.- De los convenios. (arts. 47 a 53)

Título I.- Administración General del Estado (arts. 54 a 80)

Capítulo I.- Organización administrativa (arts. 54 a 56)

Capítulo II.- Los Ministerios y su estructura interna (arts.57 a 68)

Capítulo III.- Órganos territoriales (arts.69 a 79)

Capítulo IV.- Administración General del Estado en el exterior (art.80)

Título II.- Organización y funcionamiento del SP institucional (arts. 81 a 139)

Capítulo I.- Del Sector Público Institucional (arts.81 a 83)

Capítulo II.- Organización y funcionamiento del SPI estatal (arts.84 a 87)

Capítulo III.- De los organismos públicos estatales (arts.88 a 108)

Capítulo IV.- Autoridades Admvas. independientes SPI (arts.109 a 110)

Capítulo V.- De las sociedades mercantiles estatales (arts.111 a 117)

Capítulo VI.- De los consorcios (arts.118 a 127)

Capítulo VII.- Fundaciones del Sector Público Estatal (arts.128 a 136)

Capítulo VIII.- Fondos carentes de personalidad jurídica SPE (art. 137 a 139)

Título III.- Relaciones interadministrativas (arts. 140 a 158)

Capítulo I.- Principios generales de las relaciones interadministrativas
(art. 140)

Capítulo II.- Deber de colaboración (arts.141 y 142)

Capítulo III.- Relaciones de cooperación (arts.143 a 154)

Capítulo IV.- Relaciones electrónicas entre Administraciones (art. 155 a 158)

G) ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

La Junta de Andalucía regula su organización administrativa por la **LEY 9/2007**, de 22 de octubre, **de la ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**⁴, que consta de **117 artículos** organizados en un **Título Preliminar y cuatro títulos más**; además de **seis disposiciones adicionales**; **una disposición transitorias**; **una disposición derogatoria** y **cinco disposiciones finales**:

⁴ **Ley 9/2007**, de 22 de octubre, **de Administración de la Junta de Andalucía**. [BOJA núm. 215, de 31 de octubre, BOE núm. 276 de 17 de noviembre].

Título Preliminar.- Disposiciones generales (arts. 1 y 2)

Título I.- Principios de organización, actuación, atención a la ciudadanía y colaboración de la Administración de la Junta de Andalucía (arts. 3 a 12)

Capítulo I.- Principios de organización, actuación y atención a la ciudadanía (arts. 3 a 8)

Capítulo II.- Instrumentos de colaboración con otras Administraciones Públicas (arts. 9 a 12)

Título II.- Organización de la Administración de la Junta de Andalucía (arts. 13 a 49)

Capítulo I.- Delimitación y creación de los órganos administrativos (arts. 13 a 22)

Capítulo II.- Organización central de la Administración de la Junta de Andalucía (arts. 23 a 34)

Capítulo III.- Organización territorial de la Administración de la Junta de Andalucía (arts. 35 a 40)

Capítulo IV.- Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (arts. 41 a 48)

Capítulo V.- Intervención General de la Junta de Andalucía (art. 49)

Título III.- Entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía (arts. 50 a 78)

Capítulo I.- Disposiciones generales (arts. 50 a 53)

Capítulo II.- Agencias (arts. 54 a 74)

Capítulo III.- Entidades instrumentales privadas (arts. 75 a 78)

Título IV.- Régimen jurídico de los órganos y de la actuación administrativa (arts. 79 a 117)

Capítulo I.- Derechos de la ciudadanía ante la actuación administrativa (arts. 79 a 87)

Capítulo II.- Régimen jurídico de los órganos administrativos (arts. 88 a 110)

Capítulo III.- Régimen jurídico de los actos y del procedimiento administrativo (arts. 111 a 117)

