

Límites a la aprobación de modelos normalizados obligatorios en los procedimientos administrativos: el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha n.º 22/2026, de 29 de enero

CARLOS M.ª RODRÍGUEZ SÁNCHEZ

Doctor en Derecho.

Letrado del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

- 1. Planteamiento general**
- 2. El supuesto de hecho analizado en el Dictamen 22/2026, de 29 de enero**
- 3. Límites de aprobación de modelos normalizados obligatorios: las consideraciones del Dictamen n.º 22/2026, de 29 de enero**
 - 3.1. Los límites generales derivados del artículo 66.6 de la LPAC
 - 3.2. Los límites adicionales analizados en el Dictamen 22/2026, de 29 de enero
 - 3.3. La imposibilidad de tener como fecha válida de presentación de solicitud la fecha de subsanación
 - 3.4. Aunque hubiera sido obligatorio presentar electrónicamente la reclamación, el escrito inicial habría interrumpido la prescripción del año para el ejercicio de la acción

1

Planteamiento general

La regulación de los modelos formalizados de solicitudes de inicio de los procedimientos contenida en los apartados 4 a 6 del artículo 66 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPAC), se caracteriza por la más absoluta ambigüedad e imprecisión de los términos en que se enmarca tal potestad administrativa y, por ende, de cuáles han de ser los límites que le resultan aplicables.

En este sentido, no deja de llamar la atención el diferente criterio con el que el legislador configura los modelos normalizados de uso voluntario y los de uso forzoso por parte de los interesados.

Con respecto a los primeros, el apartado 4 del artículo 66 de la LPAC impone como deber el establecimiento de dichos modelos (utilizando la expresión “Las Administraciones públicas deberán establecer...”), enmarcán-

dolo en el ámbito concreto de los “modelos y sistemas de presentación masiva”, lo que sugiere ya un primer e importante contexto de que estos modelos normalizados de uso voluntario están fundamentalmente concebidos para aquellos procedimientos en los que, por su objeto, se prevea un número masivo de solicitantes. Ese sería, por ejemplo, el caso de procedimientos de concurrencia competitiva con múltiples hipotéticos beneficiarios, como, por ejemplo, los de las solicitudes de ayuda de la Política Agrícola Común.

El hecho, sin embargo, de que no se imponga a los particulares su uso obligatorio no impediría, a mi juicio, que incluso al margen de estos procedimientos masificados, en aras de facilitar al ciudadano sus relaciones con las Administraciones públicas, pudieran también aprobarse modelos normalizados en otro tipo de procedimientos que, en este caso, deberían también “estar a disposición de los interesados en las correspondientes sedes electrónicas y en las oficinas de asistencia en materia de registros de las Administraciones públicas”, como quiere el legislador estatal. En todo caso, la previsión de estos modelos estandarizados nunca impediría a los usuarios “acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan”, como también advierte el párrafo segundo del artículo 66.4 de la LPAC.

Más problemática resulta, en cambio, la potestad reconocida a la Administración en el artículo 66.6 de la LPAC respecto de la aprobación de modelos de utilización obligatoria por los particulares, ya que en este supuesto, haciendo gala de una absoluta indeterminación justificativa de la más amplia discrecionalidad, el legislador de procedimiento parece configurarlos como una opción administrativa anodina, al utilizar la expresión “Cuando la Administración en un procedimiento concreto establezca modelos específicos de presentación de solicitudes...”, limitándose a prescribir en este caso que “estos serán de uso obligatorio por los interesados”.

Pues bien, a pesar de la inconcreción que se deriva del apartado 66.6 de la LPAC, el ejercicio de esta facultad, a mi juicio, no puede resultar tan discrecional para los poderes públicos como sugiere la redacción del precepto, porque cualquier imposición de obligaciones a los ciudadanos, aunque sea la de simple utilización de un modelo normalizado, debería rodearse de una serie de requisitos y garantías, algunos de los cuales fueron tratados en el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha n.º 22/2026, de 29 de enero, que será objeto de análisis en el presente trabajo y cuyo supuesto fáctico desarrollamos a continuación.

2

El supuesto de hecho analizado en el Dictamen 22/2026, de 29 de enero

En este caso, cierto Ayuntamiento ubicado en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha aprobó, por decreto de la Concejalía Delegada, un modelo normalizado de reclamación para los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cuya utilización impuso como obligatoria a todos los administrados con la siguiente justificación:

“Habiéndose dictado el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, todas las disposiciones contempladas en las leyes 39 y 40 del 2015 han alcanzado su pleno vigor, se aprobó una nueva ORDENANZA REGULADORA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA DEL AYUNTAMIENTO DE ..., publicada en el Boletín Oficial de la Provincia ...

En esta Ordenanza, en su artículo 37.4.b) se determina que: ‘En el caso de que el Ayuntamiento haya determinado los formatos y estándares a los que deberán ajustarse los documentos presentados por la persona interesada, si este incumple dicho requisito se le requerirá para que, en el plazo de diez días, subsane el defecto advertido con la indicación de que, si así no lo hiciera y previa resolución, se le tendrá por desistido de su solicitud o se le podrá declarar decaído en su derecho al trámite correspondiente, respectivamente.’ (...) En la Ley 39/2015, se determinan, en sus artículos 66 y 67 -y demás concordantes aplicables a todas las solicitudes de particulares a la Administración- los elementos que, como dice el primero de esos artículos ‘Las solicitudes que se formulen deberán contener...’ y que resumidamente se pueden esquematizar en los datos personales del reclamante y, en su caso, de su representante (en este caso acreditando ese poder de representación), hechos, razones, lugar, fecha, autorizaciones relativas a obtención de información en registros públicos o tratamiento de los datos de carácter personal, así como las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial -incluyendo la acreditación de que ha sido o no indemnizado ya por otra vía-, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante.

Se ha comprobado que son muchos los casos en que las solicitudes adolecen de la falta de cumplimentación de algunos de esos requisitos, lo que obliga a requerimientos de subsanación y, por tanto, pérdidas de tiempo para el ciudadano y para la Administración.

Todo ello se considera más que conveniente, imprescindible, normalizar las solicitudes, para que el reclamante sea consciente de todo lo que legalmente deberá acreditar para que se pueda dar curso a su solicitud. Ello deviene necesariamente en la formulación de un 'trámite externo' es decir un documento que sea obligatorio cumplimentar y presentar en todas las reclamaciones.

Todo ello se ha realizado por el formulario 1235, obrante en el expediente y que se aprueba por esta Resolución”.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, una ciudadana presentó reclamación de responsabilidad patrimonial a través de un abogado colegiado, por caída en una vía pública de la localidad, pero al haberlo hecho presencialmente en un documento de confección propia, fue requerida para subsanación, considerándose además como fecha correcta de presentación de la reclamación aquella en la que se produjo la subsanación.

La cuestión se complicaba en este caso porque, aunque la primera solicitud se presentó dentro del año del día de producción del accidente, la subsanación tuvo lugar transcurrido ya ese plazo, por lo que la instructora del procedimiento en cuestión, para evitar el efecto del rechazo *ad liminem* de la solicitud, tuvo que realizar una discutible elucubración acerca del momento de determinación de las secuelas de la caída en la vía pública, consideraciones que en ningún caso eran deducibles con facilidad de la documentación médica aportada al expediente.

3

Límites de aprobación de modelos normalizados obligatorios: las consideraciones del Dictamen n.º 22/2026, de 29 de enero

Antes de entrar, sin embargo, en las concretas consideraciones que se hicieron en el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha objeto del presente análisis, creemos necesario continuar afinando la interpretación del artículo 66.6 de la LPAC, aunque, como ya hemos dicho, estamos ante un precepto casi “en blanco” del que ninguna claridad parece que pueda obtenerse.

3.1

Los límites generales derivados del artículo 66.6 de la LPAC

En cualquier caso, si, como parece lógico, hay que partir de los términos utilizados por el legislador y deducir de los mismos la *ratio legis* del precepto, consideramos que, a pesar de su laconismo, los dos primeros límites para

la aprobación de un modelo de uso ciudadano obligatorio se derivan de la propia configuración legal del supuesto de hecho cuando los remite a que “un procedimiento concreto establezca expresamente modelos específicos...”.

No está claro lo que entiende el legislador por “un procedimiento concreto”, pero si no queremos atribuir la expresión a un mero ejercicio de “logomaquia” parece que esta debe relacionarse con las competencias que la concreta Administración tenga atribuidas para regular procedimientos administrativos. En mi opinión, por tanto, lo que se deriva de esta exigencia es una llamada a las competencias de cada Administración en relación con los “concretos” procedimientos administrativos.

Siendo ello así, recordemos que, en virtud del artículo 149.1.18.^a CE, el Estado tiene competencia básica para la regulación en exclusiva del “procedimiento administrativo común” y, por ende, las comunidades autónomas las “especialidades derivadas de la organización propia”. En estos mismos términos se expresan las reglas 1.^a y 28.^a del artículo 31.1 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que contemplan, respectivamente, la competencia exclusiva de la Junta de Comunidades en relación con la “Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno” y de “procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”, reglas que, como confirma expresamente el artículo 39.3 del citado texto estatutario, atribuyen a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha “la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia...”.

Con esta distribución competencial parece claro que la legislación autonómica nunca podría regular aspectos propios de un procedimiento administrativo general, como es singularmente el de responsabilidad patrimonial, tal como se deduce expresamente del artículo 1.1 de la LPAC. La incompetencia resultaría, por tanto, más evidente cuando fuera la propia Administración local la que quisiera intervenir en la regulación de este tipo de procedimientos.

Un segundo límite que se deriva asimismo del tenor literal del artículo 66.6 de la LPAC es la exigencia de que estos modelos obligatorios deban imponerse expresamente, lo que es una clara manifestación de que la Administración gestora ha de aprobarlos mediante actuaciones externas, dotadas de la correspondiente publicidad. Obsérvese que, en el caso concreto del procedimiento de responsabilidad patrimonial, la LPAC no exige expresamente ningún modelo de utilización obligatorio, por lo que resultaría inevitable en su caso que lo aprobara la Administración actuante.

La anterior afirmación, sin embargo, no nos aclara mucho, porque la pregunta inmediata siguiente es la de si para cumplir este deber de establecimiento expreso bastaría un acto administrativo o sería imprescindible una norma.

En este sentido parece obvio que un simple acto, incluso aunque fuera susceptible de calificarse como “plúrimo”, posee un periodo limitado de producción de efectos y, en consecuencia, no podría afectar indefinidamente a los derechos y obligaciones de la generalidad de los ciudadanos. Por tanto, sería imprescindible una norma. En cuanto a su rango, parece que bastaría la naturaleza reglamentaria de la misma, a la vista del último inciso del artículo 1.2 de la LPAC, según el cual “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 recabar”.

Aunque el sentido de “formas de iniciación” parece referirse primariamente a la alternativa del artículo 54 de la LPAC (procedimientos de oficio o a solicitud del interesado), entendemos que, en una razonable interpretación extensiva, las solicitudes y sus modelos pueden ser igualmente considerados como contenido de la iniciación a instancia de parte de los procedimientos administrativos.

En el caso concreto del supuesto de hecho del Dictamen 22/2026, de 29 de enero, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha no entró a analizar la insuficiencia normativa del Decreto de la Concejalía (que es un simple acto), ya que según todos los indicios constituía la materialización de una ordenanza municipal, que sí ostentaría el necesario rango normativo reglamentario que, como antes dijimos, consideramos imprescindible para imponer modelos estandarizados de uso obligatorio.

3.2

Los límites adicionales analizados en el Dictamen 22/2026, de 29 de enero

Aunque nada diga expresamente al respecto el artículo 66.6 de la LPAC, los límites para la obligación de utilizar modelos normalizados pueden evidenciarse de la motivación misma que justifica su imposición y la posible infracción que aquella puede implicar respecto de algún precepto legal o básico. En este caso, al motivarse la ordenanza que daba cobertura al Decreto en la obligación de tramitación electrónica de los procedimientos administrativos, se estaría desconociendo que tal obligación solo existe para la Administración y para aquellos ciudadanos que están obligados a relacionarse

electrónicamente con ella, en virtud de los apartados 2 y 3 del artículo 14 de la LPAC. Por tanto, como afirma el Dictamen, “con la generalización del modelo normalizado obligatorio para todos se estaría ignorando el derecho reconocido por la legislación estatal básica de que determinadas personas puedan elegir no relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos”.

Este era precisamente el caso de la reclamante, que, sin pertenecer a ningún colectivo de personas físicas a las que reglamentariamente se hubiera impuesto su deber de relación electrónica con la Administración, hizo además uso de su abogado como mero representante, en una actividad para la que, obviamente, no era necesaria su colegiación (con lo que tampoco se daba el supuesto del artículo 14.2.c de la LPAC). En otras palabras, de admitir la capacidad del ente local en la regulación de un procedimiento normalizado de carácter básico, el modelo solo podría imponerse a los administrados que estuvieran sujetos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas y no al resto, para quienes se aplicaría el régimen de los modelos de uso voluntario.

Tampoco ve correcto el Consejo el argumento dirigido al ciudadano de que son muchos los casos en los que, por presentarse solicitudes que no cumplían todos los requisitos, habría que “perder mucho tiempo” en trámites de subsanación. Aquí, el Consejo afirma haber comprobado “que ni siquiera existía causa legal para la subsanación, ya que la primera solicitud contenía todas las referencias que legalmente se exigen a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial”.

Pero, adicionalmente, el argumento del retraso que provocaban las subsanaciones por el desconocimiento ciudadano era en este supuesto de un particular cinismo, ya que quedó demostrado que el retraso en resolver resultó imputable al ente local, puesto que “desde la solicitud de inicio, hasta la fecha en que la reclamación ha tenido entrada en este Consejo para su solicitud de dictamen, se ha superado el plazo máximo de seis meses para resolver y notificar establecido en el artículo 91.3 de la LPAC. El incumplimiento del plazo es particularmente relevante si se considera que, a la vista del expediente, la única actividad de instrucción se ha reducido a solicitar el informe del servicio causante del daño y que éste se ha emitido transcurridos exactamente cinco meses desde su solicitud, casi con carácter telegráfico y sin entrar prácticamente en detalles”.

3.3

La imposibilidad de tener como fecha válida de presentación de solicitud la fecha de subsanación

En efecto, conforme al artículo 68.4 de la LPAC: “Si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación”.

Pues bien, de lo anteriormente dicho, se sigue como conclusión lógica que, tras comprobar en este caso que la reclamante no estaba obligada a relacionarse electrónicamente con la Administración, no podía aplicarse *sensu contrario* lo dispuesto en este precepto y, por tanto, debió considerarse válida la primera fecha de presentación presencial del escrito.

3.4

Aunque hubiera sido obligatorio presentar electrónicamente la reclamación, el escrito inicial habría interrumpido la prescripción del año para el ejercicio de la acción

En efecto, habiéndose establecido en el artículo 67.1 de la LPAC un plazo de prescripción de la acción, resultaba imprescindible acudir al artículo 1973 del Código Civil, en el que se contempla expresamente como causa de interrupción de la prescripción la “reclamación extrajudicial del deudor”.

Pues bien, la jurisprudencia civil es unánime al establecer que el Código Civil no establece forma instrumental alguna para la reclamación extrajudicial interruptiva de la prescripción, por lo que en principio cualquier medio que permita cumplir los requisitos y garantías de la actuación interpretativa es apto para tal fin. La STS (Sala Primera) n.º 529/2024, de 22 de abril, ha advertido, a este respecto, lo siguiente: “Para que interrumpa la prescripción, la reclamación ha de contener la expresa exigencia al deudor de que cumpla con su obligación, no siendo suficiente la mera manifestación externa de la existencia de un derecho sin el acto volitivo de una verdadera reclamación a la persona obligada” (FJ 2.º, párrafo 3.º). A esta inequívoca intimación se une el hecho de que se constate que la actuación ha llegado al conocimiento del deudor (SSTS 13 de octubre de 1994, rec. n.º 2177/1991; 27 de septiembre de 2005, rec. n.º 433/1999; 12 de noviembre de 2007, rec. n.º 2059/2000; 6 de mayo de 2010, rec. n.º 1020 / 2005), siendo su acreditación carga de quien lo alega.

Salvando las anteriores exigencias (y la primera reclamación era ya una manifestación inequívoca de intimación al pago a la Administración recibida por esta, en cuanto deudora), resultaría indiferente —reiteramos— la concreta forma utilizada (es decir, con modelo normalizado o no). En consecuencia, la primera reclamación produjo ya el efecto de interrumpir el plazo de prescripción. En palabras del FJ 2.º, punto 3, de la STS (Sala Civil) de 5 de febrero de 2019 (rec. 2168/2016), “nuestro Código Civil, en el mencionado artículo 1.973, no exige fórmula instrumental alguna para la reclamación extrajudicial como medio para interrumpir la prescripción, por lo que cualquiera de ellos, puede servir para tal fin; es por lo que, siguiendo una importante corriente doctrinal, se puede afirmar que esta cuestión puede plantear un problema de prueba -de la existencia de la reclamación y de su fecha- pero no un problema de forma. Y en este sentido se explicita la sentencia de esta Sala de 6 de diciembre de 1.968”. Y así, entre las variadas formas a las que el titular del derecho puede recurrir para su reclamación extrajudicial, la jurisprudencia civil ha reconocido eficacia, entre otras, a la correspondencia postal o telegráfica, el fax, el télex e incluso las comunicaciones telefónicas y las gestiones personales directas.