



ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco  
Euskal Autonomia Erkidegoko Justizia Auzitegi Nagusia Administrazio-Auzietako Salaren 3. Atala

C/ Barroeta Aldamar, 10 2ª Planta - Bilbao  
94-4016655 - tsj.salacontencioso@justizia.eus  
NIG: 4802045320230000160

0000270/2023 Sección: MAM Recurso de Apelación / Apelazio-errekurtsoa

Juzgado Contencioso-Administrativo Nº 5 de Bilbao 0000033/2023 - 0 Procedimiento Abreviado

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**RECURSO DE APELACIÓN N.º 0000270/2023**

**SENTENCIA NÚMERO 000433/2023**

Firmado por:  
Carlos Cardenal del Peral  
Jose Antonio Gonzalez Saiz,  
Paula Platas Garcia, Rocandio  
Jose Maria Ortuondo

URL firma electrónica./Sinadura elektronikoa URLa: <https://psp.justizia.eus/SCDD/index.html>

Fecha: 03/10/2023 14:32

CSV: 4802033003-2e9278a5b6e390e11210ac473a70c7fGDDNWAA==

ILMOS. SRES.  
PRESIDENTE  
D. JOSE ANTONIO GONZALEZ SAIZ

MAGISTRADOS  
Dª. PAULA PLATAS GARCIA  
D. CARLOS CARDENAL DEL PERAL

En la Villa de Bilbao, a 29 de septiembre del 2023.

La Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, compuesta por los/as Ilmos. Sres. antes expresados, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso de apelación, contra la sentencia dictada el 14 de marzo de 2023 por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 5 de Bilbao en el recurso contencioso-administrativo número 0000033/2023.

Son parte:

- **APELANTE:** \_\_\_\_\_, representado por el Procurador D. JAVIER IGLESIAS VILLADA y dirigido por el letrado D. JAVIER CANIVELL FRADUA.

- **APELADO:** SUBDELEGACION DEL GOBIERNO..





ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Ha sido Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. CARLOS CARDENAL DEL PERAL.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Contra la sentencia identificada en el encabezamiento, se interpuso por el recurrente recurso de apelación ante esta Sala, suplicando se dictase sentencia.

**SEGUNDO.-** El Juzgado admitió a trámite el recurso de apelación, dando traslado al/a las demás partes para que en el plazo común de quince días pudieran formalizar la oposición al mismo, y en su caso, la adhesión a la apelación.

**TERCERO.-** Tramitada la apelación por el Juzgado, y recibidos los autos en la Sala, se designó Magistrado Ponente, y no habiéndose solicitado el recibimiento a prueba, ni la celebración de vista o conclusiones, se señaló para la votación y fallo el día 26.9.2023, en que tuvo lugar la diligencia, quedando los autos conclusos para dictar la resolución procedente.

**CUARTO.-** Se han observado las prescripciones legales en la tramitación del presente recurso de apelación.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.- Resolución recurrida. Alegaciones de las partes.**

La parte recurre la sentencia 37/2023 de 14 de marzo, que desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución de fecha cuatro de noviembre de 2022, que desestimaba el recurso de reposición interpuesto frente a la Resolución de 24 de junio de 2022, que acordaba inadmitir a trámite la solicitud de autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales inicial por razones humanitarias al recurrente.

La sentencia desestima el recurso con el siguiente razonamiento:

«La Disposición Adicional 4ª de la Ley Orgánica 4/2000, de once de enero, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, establece en su apartado 1.a) lo que sigue:

La autoridad competente para resolver inadmitirá a trámite las solicitudes relativas a los procedimientos regulados en esta ley, en los siguientes supuestos:

a) Falta de legitimación del solicitante, o insuficiente acreditación de la representación.

En el caso de autos, y tal como se constata en el expediente administrativo (páginas 10 a 12), el recurrente aportó un pasaporte de forma parcial, faltando la mayor parte de páginas. Si bien es cierto que entre las aportadas se halla la que contiene la fotografía y datos personales del solicitante, no lo es menos que el pasaporte es un documento oficial que constituye una unidad, por lo que una aportación parcial o defectuosa no puede surtir

Firmado por:  
Carlos Cardenal del Peral,  
Jose Antonio Gonzalez Saiz,  
Paula Piatas Garcia,  
Jose Maria Ortuondo Rocandio

URL firma electrónica:/Sinadura elektronikoaaren URL.a: https://psp.justizia.eus/SCDD/index.html

Fecha: 03/10/2023 14:32

CSV: 4802033003-2e9278a5b6e390e11210ac473af70c7f6DNWAA==





ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
Carlos Cardenal del Peral,  
Jose Antonio Gonzalez Saiz,  
Paula Platas Garcia,  
Jose Maria Ortuondo Rocancio

URL firma electrónica /Sinadura elektronikoa en URLa: <https://psp.justizia.eus/SCDD/Index.html>

Fecha: 03/10/2023 14:32

CSV: 4802033003-2e9278a5b6e390e11210ac473a70c7fGDNWAA==



los efectos identificativos, privando además a la Administración de datos que pueden ser relevantes para decidir sobre la concesión de la autorización solicitada, por lo que la inadmisión acordada se ajusta a la normativa vigente, con la consiguiente desestimación del recurso».

El recurrente se alza en apelación contra la sentencia alegando que los pasaportes presentan dos partes clara y nítidamente diferenciadas: por una parte la hoja correspondiente a los datos de filiación del titular que permiten identificar la identidad y titularidad del documento, y, por otra parte, el grueso del documento que consiste en las páginas destinadas a soportar los sellos de entrada y salida en fronteras y los adhesivos de visados, que no suponen aporte alguno relativos a filiación o identidad del titular del documento. En opinión del apelante, lo recogido por la sentencia de instancia relativo a que «una aportación parcial o defectuosa no puede surtir los efectos identificativos» no es sino una lectura y valoración sesgada, parcial e incompleta, puesto que la página del pasaporte aportada por D. [redacted] contiene la información completa relativa a la identidad y datos de filiación del titular del pasaporte - sujeto legitimado en el procedimiento, que sí se aportó desde el mismo momento de iniciarse la solicitud. Las páginas de entradas y salidas carecen de relevancia alguna a los efectos de dar respuesta a la solicitud. En segundo lugar, se invoca infracción del artículo 68.1 LPAC en relación con el artículo 128.3 ROLEX.

El abogado del Estado dejó caducar el trámite de impugnación de la apelación.

## SEGUNDO.- Estimación del recurso

La Sala comparte los argumentos del apelante, especialmente los referidos a la inaplicación del artículo 68 LPAC y 128.3 ROLEX, con base en los que se estimará el recurso.

En efecto, el artículo 68.1 LPAC indica:

«Artículo 68. Subsanación y mejora de la solicitud.

1. Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21».

El artículo 128.3 ROLEX expresa:

«3. El órgano competente para resolver comprobará si con la solicitud se acompaña la documentación exigida y, si estuviera incompleta, formulará al solicitante el oportuno requerimiento a fin de que se subsanen los defectos observados en el plazo que se señale en la notificación, que no podrá ser superior a un mes, advirtiéndole que de no subsanarse los mismos en el indicado plazo se le tendrá por desistido de su solicitud y se procederá al archivo de su expediente, dictándose al efecto la oportuna resolución».

Por lo tanto, la administración debió requerir de subsanación en lugar de archivar de plano la solicitud.



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
Carlos Cardenal del Peral,  
Jose Antonio Gonzalez Saliz,  
Paula Platas Garcia,  
Jose Maria Ortuondo Rocandio

URL firma electrónica/Sinadura elektronikoa URL: <https://psp.justizia.eus/SCDD/index.html>

Fecha: 03/10/2023 14:32

CSV: 4802033003-2e9278a5b6e390e11210ac473af70c7(GDNWAA==)



Ello deriva también de principios básicos de actuación administrativa, como son los de servicio efectivo a los ciudadanos, simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos, buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.

También debe traerse a colación el principio de buena administración que según reiterada jurisprudencia llama a la administración a proporcionar una «tutela administrativa efectiva» y a no limitarse al mero formalismo sino a una actitud activa de garantía del derecho del ciudadano, uno de los cuales es el derecho al procedimiento administrativo. A este respecto, la STS 170/2023 de 14 de febrero elabora una buena síntesis del contenido del principio (el subrayado es añadido):

«2. A la hora de decidir respecto de la admisión de la segunda cuestión planteada en el recurso de casación, conviene tener presente que nuestro Tribunal Supremo ha iniciado una senda en pos del reconocimiento y aplicación efectiva del principio de buena administración al ámbito de los procedimientos tributarios.

El principio de buena administración estaba ya implícito en los artículos 9.3, 103.1 y 106.1 CE. Por tanto, nuestra Constitución ya consagraba lo que en una terminología más moderna ha venido a llamarse derecho a la buena administración, pero lo hizo desde la perspectiva objetiva, a través de la imposición de un deber de actuación de la Administración frente a los ciudadanos.

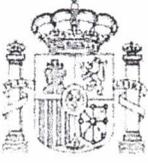
Actualmente, el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que fue proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000 en Niza (DOUE núm. 83, de 30 de marzo de 2010), ha consagrado como un derecho fundamental de la Unión Europea el derecho a la buena administración, siendo así que, incluso, todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo Europeo los casos de mala administración en la actuación de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

Este precepto se integra hoy en el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Lisboa), de 13 de diciembre de 2007, ratificado por Instrumento de 26 de diciembre de 2008, que en su artículo 6 señala que "La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados".

De esta forma, el derecho a la buena administración se configura actualmente, desde una perspectiva subjetiva, como un derecho fundamental del ciudadano europeo, no solo como deber de actuación de la Administración frente a los ciudadanos.

Pues bien, el Tribunal Supremo ha iniciado una senda en pos del reconocimiento de este derecho en la sentencia de 14 de febrero de 2017 (RC/1727/2016, ES:TS:2017:4499) y esta senda ha sido continuada por otras muchas sentencias de la Sección Segunda entre las que podemos citar la de 18 de diciembre de 2019 (RCA/4442/2018), 17 de septiembre de 2020 (RCA/5008/2018), 22 de septiembre de 2020 (RCA/5825/2018), 29 de octubre de 2020 (RCA/5442/2018), 19 de noviembre de 2020 (RCA/4911/2018), 15 de marzo de 2021 (RCA/526/2020 y 4 de noviembre de 2021 (RCA/8325/2019).

De estas sentencias se deduce que a la Administración, y claro está, a los órganos económico administrativos conformadores de aquella, le es exigible una conducta lo suficientemente diligente como para evitar posibles disfunciones derivada de su actuación, por así exigirlo el principio de buena administración que no se detiene en la mera observancia estricta de procedimientos y trámites, sino que más allá reclama la plena



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
Carlos Cardenal del Peral,  
Jose Antonio Gonzalez Saiz,  
Paula Platas Garcia,  
Jose Maria Ortuondo Rocandio

URL firma electrónica/Sinadura elektronikokaren URLa: <https://psp.justizia.eus/SCDD/index.html>

Fecha: 03/10/2023 14:32

CSV: 4802033003-2e9278a5b6e390e11210ac473af70cf1GDNWAA==



EUSKO JAURLARITZA  
GOBIERNO VASCO

efectividad de garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente al contribuyente.

Del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, no es una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes que les son exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva, y, por tanto, el derecho a una actuación administrativa motivada, no arbitraria, una tramitación diligente de los expedientes y su resolución en un tiempo razonable y proporcionado por el órgano competente».

Dicho principio lleva, además, a extremar las precauciones en supuestos de administrados especialmente vulnerables como es el caso de quien solicita una prórroga del permiso de residencia por razones humanitarias.

Pero es que, además, revisado el expediente, el interesado aportó en el recurso de reposición todas las hojas del pasaporte.

La resolución del recurso afirma que ello no es posible porque las causas de la DA 1ª LOEx son de aplicación directa y no susceptibles de subsanación por ser normativa específica (DA 1ª LPAC).

Sin embargo, no se comparte tal afirmación. No hay nada en la normativa específica que resulte incompatible con la previsión del artículo 68 LPAC. Es más, el artículo 128.3 ROEx, normativa específica, expresamente prevé la subsanación.

Tampoco se argumenta por qué es necesario todo el pasaporte y no las hojas iniciales donde consta la identidad del interesado, y por qué no contar con todas las hojas dificulta la identificación.

Es cierto que el artículo 128.1 ROEx hace referencia a la solicitud «personalmente por el extranjero» y aquí se hace por representante, lo que impide la DA 3 LOEx. Sin embargo, no es ese el motivo por el que se inadmite a trámite, sino la supuesta falta de identificación del interesado por razón del pasaporte (no aportarlo en su integridad).

Además, la DA 8ª ROEx indica:

«7. Las solicitudes de modificación, prórroga o renovación de las autorizaciones de residencia y de trabajo o de estancia por estudios, movilidad de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado se podrán presentar personalmente, sin perjuicio de la existencia de fórmulas de representación voluntaria a través de actos jurídicos u otorgamientos específicos».

En este caso, hay cierta duda sobre lo que se pide. ¿Se trata de una solicitud de prórroga de residencia o de residencia inicial? En la demanda y en el recurso de apelación se dice autorización de residencia inicial, pero en el formulario de solicitud (folio 2 de 54 del expediente administrativo) se marca una X en «Residencia inicial» y posteriormente, en el subapartado «Otros», se marca una X y ahí se indica, mecanografiado: «prórroga de residencia: titular de autorización de residencia por CCEE por razones humanitarias (circunstancias sobrevenidas)». También en el documento de representación se indica «prórroga residencia enfermedad sobrevenida».



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
Carlos Cardenal del Peral,  
Jose Antonio Gonzalez Saiz,  
Paula Platias Garcia,  
Jose Maria Ortuondo Rocandio

URL firma electrónica /Sinadura elektronikoaren URLa: <https://psp.justizia.eus/SCDD/index.html>

Fecha: 03/10/2023 14:32

CSV: 4802033003-2e9278a5b6e390e11210ac473af70c7fGDNWAA==



Por tanto, parece que lo que se pedía era una prórroga, para la que la DA 8ª permite la representación voluntaria ordinaria.

No obstante, aun considerando que la solicitud es de una residencia inicial por circunstancias humanitarias, la DA 8ª, apartado 1º ROLEX, permite la representación si queda acreditada mediante apoderamiento notarial o *apud acta*. Tampoco se requirió subsanación de tal apoderamiento formal.

Por tanto, se estima el recurso de apelación y se estima el recurso contencioso-administrativo, obligando a la administración a requerir de subsanación y en su caso admitir a trámite la solicitud.

### TERCERO.- Costas

En virtud del artículo 139 LJCA, no se imponen las costas de la apelación y se condena a la administración al pago de las de la instancia.

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que nos confiere la Constitución Española,

### FALLAMOS

**Estimar** el recurso de apelación y, en consecuencia,

- 1.- **Revocar** la sentencia apelada.
- 2.- **No condenar** al pago de las costas de la apelación.
- 3.- **Estimar** el recurso contencioso-administrativo.
- 4.- **Declarar** que la resolución impugnada no es conforme a Derecho.
- 5.- **Anular** la resolución impugnada.
- 6.- **Condenar** a la administración a admitir a trámite la solicitud previo requerimiento de subsanación.
- 7.- **Condenar** a la administración al pago de las costas de la instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes, advirtiéndoles que contra la misma cabe interponer **RECURSO DE CASACIÓN** ante la Sala de lo Contencioso - administrativo del Tribunal Supremo, el cual, en su caso, se preparará ante esta Sala en el plazo de **TREINTA DÍAS** (artículo 89.1 LJCA), contados desde el siguiente al de la notificación de esta resolución, mediante escrito en el que se dé cumplimiento a los requisitos del artículo 89.2, con remisión a los criterios orientativos recogidos en el apartado III del Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, publicado en el BOE n.º 162, de 6 de julio de 2016.

Quien pretenda preparar el recurso de casación deberá previamente consignar en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano jurisdiccional en el BANCO SANTANDER, con n.º 5628 0000 01 0270 23,



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

Firmado por:  
Carlos Cardenal del Peral,  
Jose Antonio Gonzalez Saiz,  
Paula Platas Garcia,  
Jose Maria Ortuondo Rocandio

URL firma electrónica./Sinadura elektronikoa URLa: <https://psp.justizia.eus/SCDD/index.html>

Fecha: 03/10/2023 14:32

CSV: 4802033003-2e9278a5b6e390e11210ac473af70c7fGDNWAA ==

un **depósito de 50 euros**, debiendo indicar en el campo concepto del documento resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso".

Quien disfrute del beneficio de justicia gratuita, el Ministerio Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos autónomos dependientes de todos ellos están exentos de constituir el depósito (DA 15.ª LOPJ).

Así por esta nuestra Sentencia de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada solo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que el mismo contuviera y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

**DILIGENCIA.-** En Bilbao, a 29 de septiembre del 2023

