

TEMA 36 - El Procedimiento Administrativo Común: ámbito de aplicación y principios informadores. El procedimiento administrativo: concepto y naturaleza. El procedimiento administrativo como garantía. Iniciación, ordenación, instrucción y terminación del procedimiento administrativo. Los procedimientos especiales

1. INTRODUCCIÓN Y CONCEPTO

1.1. Definición y Justificación

- **Concepto:** Conjunto de actos administrativos que representa el vehículo formal por el cual la Administración se relaciona con los administrados.
- **Justificación:**
 - Garantía de los derechos de los ciudadanos frente a potestades autoritarias.
 - Racionalización del funcionamiento de la organización administrativa.
 - Seguridad para la burocracia y comodidad procedimental.

1.2. Fundamento Constitucional

- **Art. 103 CE:** Impone el sometimiento pleno de la actividad administrativa a la Ley y al Derecho.
- **Art. 105 CE:** Mandato a la Ley para regular la audiencia de los ciudadanos y el procedimiento de producción de los actos administrativos.
- **Art. 149.1.18.^a CE:** Competencia exclusiva del Estado para regular el Procedimiento Administrativo Común (PAC), sin perjuicio de las especialidades de organización de las CCAA.

2. MARCO NORMATIVO VIGENTE

2.1. Ley 39/2015, de 1 de octubre (LPAC)

- Regula las relaciones *ad extra* (entre Administración y administrados).
- Establece una regulación completa que incluye el procedimiento común, la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial.
- Deroga la Ley 30/1992.

2.2. Ley 40/2015, de 1 de octubre (LRJSP)

- Regula el Régimen Jurídico del Sector Público (relaciones *ad intra*).
- Fija los principios generales de actuación y las técnicas de relación entre sujetos públicos.

TEMA 36 - El Procedimiento Administrativo Común: ámbito de aplicación y principios informadores. El procedimiento administrativo: concepto y naturaleza. El procedimiento administrativo como garantía. Iniciación, ordenación, instrucción y terminación del procedimiento administrativo. Los procedimientos especiales

3. ÁMBITO DE APLICACIÓN (LEY 39/2015)

3.1. Ámbito Subjetivo (Art. 2)

La Ley se aplica a todo el sector público:

1. Administración General del Estado.
2. Administraciones de las Comunidades Autónomas.
3. Entidades de la Administración Local.
4. **Sector público institucional:**
 - Organismos públicos y entidades de derecho público.
 - Entidades de derecho privado (cuando ejerzan potestades administrativas).
 - Universidades públicas (se rigen por su normativa y supletoriamente por la Ley).

3.2. Ámbito Material y Exclusiones

- **Procedimientos excluidos:** Revisión de actos en materia tributaria, Seguridad Social y desempleo (se rigen por sus procedimientos especiales).
- **Procedimientos integrados:** El procedimiento sancionador y el de responsabilidad patrimonial ya no son normas separadas, sino especialidades dentro del procedimiento común.

4. PRINCIPIOS INFORMADORES

4.1. Principios Generales (Art. 103 CE y Art. 3 Ley 40/2015)

- Servicio con objetividad a los intereses generales.
- Eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.
- Sometimiento pleno a la Constitución, Ley y Derecho.
- Otros principios: Simplicidad, transparencia, buena fe, confianza legítima, eficiencia en recursos y responsabilidad.

4.2. Principios Procedimentales

- **Contradicción:** Posibilidad de hacer valer intereses opuestos (define la condición de interesado).
- **Economía procesal:** Principios de eficacia, eficiencia y celeridad.

TEMA 36 - El Procedimiento Administrativo Común: ámbito de aplicación y principios informadores. El procedimiento administrativo: concepto y naturaleza. El procedimiento administrativo como garantía. Iniciación, ordenación, instrucción y terminación del procedimiento administrativo. Los procedimientos especiales

- **Oficialidad:** Impulso de oficio de todos los trámites por la Administración (a diferencia del proceso civil).
- **Imparcialidad:** Garantizada mediante las técnicas de abstención y recusación.
- **Otros:** Transparencia, gratuidad e *in dubio pro actione* (interpretación favorable al procedimiento).

5. LOS SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO

5.1. La Administración

- **Competencia:** La resolución corresponde a órganos directivos (confianza política); la tramitación puede ser de unidades administrativas sin dependencia jerárquica directa del decisor.
- **Imparcialidad (Abstención y Recusación):**
 - **Causas:** Interés personal, parentesco, amistad íntima/enemistad manifiesta, relación profesional.
 - **Vías:** Abstención (voluntaria), Recusación (instancia de parte), Orden superior de abstención.
- **Libertad de Juicio:**
 - *Actos reglados:* No hay margen de voluntad; la norma fija los parámetros.
 - *Actos discrecionales:* La libertad de juicio es relevante y determinante para la validez del acto.

5.2. Los Interesados (Art. 4)

- **Concepto:**
 1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos.
 2. Los que tengan derechos que puedan resultar afectados (sin haber iniciado el procedimiento).
 3. Aquellos con intereses legítimos que se personen antes de la resolución definitiva.
 4. Asociaciones representativas de intereses colectivos.
 5. Sucesores en relaciones jurídicas transmisibles.

TEMA 36 - El Procedimiento Administrativo Común: ámbito de aplicación y principios informadores. El procedimiento administrativo: concepto y naturaleza. El procedimiento administrativo como garantía. Iniciación, ordenación, instrucción y terminación del procedimiento administrativo. Los procedimientos especiales

- **Identificación y Firma:**

- *Identificación electrónica:* Certificados cualificados de firma o sello, sistemas de clave concertada.
- *Firma electrónica:* Necesaria para acreditar voluntad, consentimiento e integridad del documento.

6. FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

6.1. Iniciación

6.1.1. Formas de inicio

- **De oficio:** Por acuerdo del órgano competente. Puede ser por: propia iniciativa, orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia. (Obligatorio en procedimientos sancionadores).
- **A solicitud del interesado:** Debe contener los requisitos del Art. 66 (nombre, medio de notificación, hechos/razones/petición, lugar/fecha, firma, órgano destinatario).

6.1.2. Trámites iniciales

- **Subsanación:** Plazo de 10 días para corregir faltas. Si no lo hace, se le tiene por desistido. El plazo es ampliable 5 días por dificultad especial (salvo en concurrencia competitiva).
- **Medidas provisionales:** Se adoptan para asegurar la eficacia de la resolución. Deben ser motivadas, proporcionales y menos onerosas.

6.2. Ordenación

- **Expediente Administrativo:** Conjunto ordenado de documentos y actuaciones en formato electrónico. No forma parte del expediente la información auxiliar (borradores, notas internas, juicios de valor salvo informes).
- **Principios:** Impulso de oficio, concentración de trámites, cumplimiento de trámites.

6.3. Instrucción

Actos de oficio para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos.

6.3.1. Alegaciones (Art. 76)

- Los interesados pueden aducirlas en cualquier momento anterior al trámite de audiencia.

TEMA 36 - El Procedimiento Administrativo Común: ámbito de aplicación y principios informadores. El procedimiento administrativo: concepto y naturaleza. El procedimiento administrativo como garantía. Iniciación, ordenación, instrucción y terminación del procedimiento administrativo. Los procedimientos especiales

6.3.2. Prueba (Art. 77-78)

- Medios admisibles en Derecho.
- **Plazo:** De 10 a 30 días (cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos).
- En sancionadores, los hechos probados por resoluciones judiciales penales firmes vinculan a la Administración.

6.3.3. Informes (Art. 79-81)

- **Regla general:** Facultativos y no vinculantes.
- **Plazo de emisión:** 10 días. Si no se emiten, se pueden proseguir las actuaciones (salvo informes preceptivos que suspenden el plazo).

6.3.4. Participación de interesados

- **Trámite de audiencia (Art. 82):** Anterior a la propuesta de resolución. Plazo de 10 a 15 días. Se puede prescindir si no hay hechos ni documentos nuevos.
- **Información pública:** Publicación en Boletín Oficial para terceros. Plazo mínimo de 20 días.

6.4. Finalización

6.4.1. Formas de terminación

- **Normal:** Resolución expresa que decide sobre el fondo.
- **Anormal:**
 - *Desistimiento:* El interesado renuncia a continuar el procedimiento.
 - *Renuncia:* El interesado renuncia al derecho (si es renunciable).
 - *Caducidad:* Por inactividad del interesado durante más de 3 meses.
 - *Imposibilidad material:* Por causas sobrevenidas.
- **Convencional:** Terminación mediante acuerdos, pactos o convenios.

6.4.2. Silencio Administrativo

- **Obligación de resolver:** La Administración debe resolver siempre. Plazo máximo fijado por norma (regla general 6 meses, salvo Ley o UE).
- **Regla General (solicitud interesado):** Silencio Positivo (Estimatorio).
- **Excepciones (Silencio Negativo):**
 1. Cuando una norma con rango de Ley o Derecho UE lo establezca.

TEMA 36 - El Procedimiento Administrativo Común: ámbito de aplicación y principios informadores. El procedimiento administrativo: concepto y naturaleza. El procedimiento administrativo como garantía. Iniciación, ordenación, instrucción y terminación del procedimiento administrativo. Los procedimientos especiales

2. Derecho de Petición (Art. 29 CE).
3. Transferencia de facultades de dominio o servicio público.
4. Actividades que puedan dañar el medioambiente.
5. Procedimientos de responsabilidad patrimonial.
6. Procedimientos de impugnación de actos y revisión de oficio.

7. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

7.1. Características

- Se interponen ante la propia Administración y se resuelven por ella.
- Son un requisito previo obligatorio antes de acudir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

7.2. Tipos de Recursos

- **Recurso de Alzada:**
 - **Objeto:** Resoluciones y actos de trámite cualificados que **no** ponen fin a la vía administrativa.
 - **Órgano:** Ante el que dictó el acto o ante su superior jerárquico.
- **Recurso Potestativo de Reposición:**
 - **Objeto:** Actos que ponen fin a la vía administrativa.
 - **Carácter:** Facultativo (se puede elegir entre este o ir al juzgado).
 - **Órgano:** El mismo órgano que dictó el acto.
- **Recurso Extraordinario de Revisión:**
 - **Objeto:** Actos firmes en vía administrativa.
 - **Causas tasadas:** Error de hecho, documentos esenciales nuevos, falsedad documental/testifical, delito (prevaricación, cohecho, etc.).
 - **Plazos:** 4 años (si es por error de hecho) o 3 meses (resto de causas).

8. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES Y SIMPLIFICACIÓN

8.1. Integración normativa

- Los procedimientos sancionador y de responsabilidad patrimonial se regulan dentro de la Ley 39/2015 como especialidades, no como leyes independientes.

TEMA 36 - El Procedimiento Administrativo Común: ámbito de aplicación y principios informadores. El procedimiento administrativo: concepto y naturaleza. El procedimiento administrativo como garantía. Iniciación, ordenación, instrucción y terminación del procedimiento administrativo. Los procedimientos especiales

- Solo mediante Ley se pueden incluir trámites adicionales o distintos.

8.2. Normativa Específica (Disp. Adic. 1.ª)

Se rigen por su normativa específica (y supletoriamente por la Ley 39/2015):

1. Actuaciones tributarias y aduaneras.
2. Gestión e inspección de Seguridad Social y Desempleo.
3. Sancionadores en materia tributaria, orden social, tráfico y extranjería.
4. Extranjería y asilo.

8.3. Tramitación Simplificada (Art. 96)

- **Causa:** Razones de interés público o falta de complejidad del procedimiento.
- **Supuestos específicos:**
 - Responsabilidad patrimonial: Cuando la causalidad y valoración son inequívocas.
 - Sancionador: Para infracciones leves.
- **Procedimiento:**
 - De oficio: Debe notificarse. Cabe oposición expresa del interesado (salvo en sancionadores).
 - A solicitud del interesado: Si no procede, se desestima en 5 días.