



## **BLOQUE VII. TEMA 11.**

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO Y CLASES. REGULACIÓN

LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

DERECHOS DE LOS CIUDADANOS

LOS INTERESADOS

CAPACIDAD, LEGITIMACIÓN Y REPRESENTACIÓN

INICIACIÓN

INSTRUCCIÓN

LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: FORMAS

### **1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO Y CLASES. REGULACIÓN.**

#### **1.1 CONCEPTO**

La Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, define el procedimiento administrativo 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,

#### **1.2 OBJETIVOS DEL PROCEDIMIENTO:**

- a. **Garantía de los derechos de los administrados y**
- b. **Asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general.**

#### **1.3. CLASES.**

**A) Procedimientos declarativos y ejecutivos**

**B) Procedimientos lineales** en que la AP es a la vez parte y órgano decisor **y triangulares** en los que el órgano se sitúa en una posición imparcial frente a dos o más administrados.

**C) Procedimientos formalizados y no formalizados** En los **no formalizados** el cauce lo fija el instructor, atendiendo a los principios de simplicidad, eficacia y garantía.

**D) Procedimiento General o Común y Procedimientos Especiales :**

- a. **Procedimiento General o Común**, cuya regulación se establece en la L39/2015.
- b. **Procedimientos especiales.** La **DA 1ª de la Ley 39/2015** señala que los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en las leyes especiales.

El apartado 2 de la DA 1ª añade que determinadas actuaciones y procedimientos **se regirán por su norma específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley:**

- a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa.
- b) Las actuaciones y procedimientos en materia de Seguridad Social y Desempleo.
- c) 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

## 1.4 REGULACIÓN

El **Art 149.1.18 CE** señala que el Estado tiene competencia exclusiva sobre

- a. las bases del régimen jurídico de las AAPP que en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas,
- b. y el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las CCAA y el sistema de responsabilidad de todas las AAPP.

A nivel legal, la última reforma del ordenamiento jurídico, se articula

- a. **En primer lugar, la Ley 39/2015**, de 1 de octubre, de **Procedimiento Administrativo Común de las AAPP**, que establece una regulación completa y sistemática de las relaciones “ad extra” entre las Administraciones y los Administrados.
- b. **En segundo lugar, la Ley 40/2015**, de 1 de octubre de **Régimen Jurídico del Sector Público**, que abarca la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo, aplicable a todas las AAPP.

## **2. LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

### **2.1 CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

De conformidad con el **art. 2.3 de la Ley 39/2015**, se entiende por Administración Pública:

- 1º la Administración General del Estado,
- 2º las Administraciones de las Comunidades Autónomas,
- 3º Las entidades que integran la Administración Local,
- 4º Los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del ap 2 anterior.

### **2.2 LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Son las AAPP y el interesado.

**A) LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.** La AP actúa a través de órganos administrativos, cuyos titulares son funcionarios, que deben tener **aptitud** para actuar, lo que exige que estén **legalmente adscritos al órgano administrativo**, y que **no incurran en las causas de abstención o recusación** (arts. 23 y 24 Ley 40/15).

El órgano actuante **debe ser competente. art 8 Ley 40/2015. La competencia es irrenunciable** y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, **salvo los casos de delegación o avocación.**

#### **Abstención y recusación.**

**La abstención** es el deber del personal al servicio de las AAPP de rehusar intervenir en un procedimiento cuando se halle comprendido alguna de las causas fijadas en el **art. 23.2**, entre otras:

- a. **Tener interés personal en el asunto**, ser administrador de la sociedad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.
- b. **Tener un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable** y el parentesco de consanguinidad dentro del **cuarto grado o de afinidad dentro del segundo**, con cualquiera de los interesados, administradores de sociedades interesadas y también con los asesores o representantes que intervengan en el procedimiento.
- c. **Tener amistad íntima o enemistad manifiesta** con alguna de las personas mencionadas.
- d. Haber intervenido **como perito o testigo en el procedimiento**,
- e. Tener **relación de servicio con el interesado** o haberle prestado servicios profesionales de cualquier tipo en los últimos 2 años.

**La recusación (Art 24)** Es el derecho de los interesados a que no intervenga en el procedimiento el titular del órgano administrativo en el que concurra alguno de los motivos de abstención.



### 3. DERECHOS DE LOS CIUDADANOS.

El **Artículo 13** regula los derechos de las personas **en sus relaciones con las Administraciones Públicas**.

- a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico.
- b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.
- c) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con las Leyes.
- d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia.
- e) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos.
- f) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas cuando así corresponda legalmente.
- g) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica.
- h) A la protección de datos de carácter personal.
- i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

El **artículo 14** señala que las personas físicas reconocen el **derecho a comunicarse electrónicamente con las AAPP** para el ejercicio de sus derechos y obligaciones si bien, en todo **caso estarán obligados** a relacionarse a través de medios electrónicos con las AAPP:

- a) Las personas jurídicas.
- b) Las entidades sin personalidad jurídica.
- c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites que realicen con las AAPP en ejercicio de dicha actividad profesional.
- d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente.
- e) Los empleados de las AAPP para los trámites que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público.

Por su parte, el **artículo 53 de la Ley 39/2015**, regula los **derechos de los ciudadanos, en el procedimiento administrativo**:

- a) A conocer el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados.
- b) A identificar a las autoridades y al personal de las Administraciones Públicas que tramiten los procedimientos.
- c) A no presentar documentos originales, salvo que la normativa reguladora establezca lo contrario.
- d) A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaboradas por éstas.
- e) A formular alegaciones, y utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia.
- f) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.
- g) A actuar asistidos de asesor.
- h) A cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos.
- i) Cualesquiera otros que les reconozcan la CE y las Leyes.

#### 4. LOS INTERESADOS. CAPACIDAD, LEGITIMACIÓN Y REPRESENTACIÓN

**A) CAPACIDAD DE OBRAR Art 3 L39/15:** 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.
- b. Los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela salvo que la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.
- c. Cuando la Ley así lo declare expresamente, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos.

**B) LEGITIMACIÓN** Para intervenir en el procedimiento se exige tener capacidad de obrar y además, tener legitimación para intervenir en el procedimiento (capacidad procesal).

**El art. 4 de la Ley 39/2015** con el título “concepto de interesado” regula la legitimación y distingue:

- a. La legitimación para incoar (iniciar) el procedimiento. Son interesados quienes promueven el procedimiento como titulares de derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos”.
- b. La legitimación para intervenir en el procedimiento. Se distinguen:
  1. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la resolución.
  2. Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

**El art. 4.2** también establece que las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos.

#### **C) REPRESENTACIÓN Art 5 L 39/2015**

Los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante, entendiéndose con éste las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado.

**5.3 1)** Para **formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos** en nombre de otra persona, **deberá acreditarse** la representación. **2)** Para los actos de mero trámite la representación **se presume**.

**5.4** La representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia.

Se entenderá acreditada la realizada mediante apoderamiento *apud acta* por comparecencia personal o electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente.

**5.6** La falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto, siempre que se subsane el defecto dentro del plazo de 10 días, o de un plazo superior cuando así se requiera.

#### 5. INICIACIÓN.

**El art. 54** establece que el procedimiento se inicia (dos modos) **1) de oficio o 2) a solicitud de una persona** que tenga la condición de interesado.

**El artículo 55** señala que con anterioridad al inicio del procedimiento el órgano competente podrá abrir un **período de información o actuaciones previas** con el fin de conocer las circunstancias y la conveniencia de iniciar el procedimiento.

**El artículo 56** establece que iniciado el procedimiento el órgano competente para resolver podrá adoptar, de forma motivada, las **medidas provisionales** oportunas para asegurar la eficacia de la resolución.



## A) INICIACIÓN A SOLICITUD DE PERSONA INTERESADA (ART 66 Y SS)

a) **Contenido del Escrito.** El escrito de solicitud se regula en el art. 66, contiene:

- 1) **En el encabezamiento** debe figurar: **a)** el nombre y apellidos del interesado, y en su caso, del representante; **b)** el medio electrónico o en su defecto, lugar físico designado a efectos de notificaciones.
- 2) **En el cuerpo del escrito:** **a)** los hechos se alegan; **b)** la petición; **c)** lugar y fecha; **d)** firma del solicitante;
- 5) órgano al que se dirige la solicitud.

**b) Lugares de presentación, artículo 16.4:** Los documentos que los interesados dirijan a los órganos administrativos podrán presentarse:

- 1) En el registro electrónico de la Administración al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de las AAPP.
- 2) En las oficinas de Correos.
- 3) En las representaciones diplomáticas o consulares de España en el extranjero.
- 4) En las oficinas de asistencia en materia de registros.
- 5) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

→ **La Jurisprudencia**, además, acepta la **presentación en Juzgados de Guardia y Centros Penitenciarios**.

Los registros electrónicos de todas las Administraciones, **deberán ser plenamente interoperables**.

**16.5.** Los documentos presentados de manera presencial ante las AAPP, **deberán ser digitalizados** para su incorporación al **expediente administrativo electrónico**, devolviéndose los originales al interesado, salvo que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados.

**c) Computo del plazo de resolución y notificación**, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, se inicia **desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración competente para su tramitación**.

### **d) Subsanación y mejora de solicitudes (Art. 68)**

Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos se requerirá al interesado que subsane la falta, concediéndole a tal efecto un plazo de 10 días, con indicación de que si no lo hace se considera **desistida** la petición, archivándose las actuaciones.

## **B) INICIACIÓN DE OFICIO, O A INICIATIVA DEL PROPIO ÓRGANO ADMINISTRATIVO (Art. 58 y ss)**

La iniciación de oficio se produce **a iniciativa del propio órgano administrativo como consecuencia de:**

1. orden de un órgano superior;
2. petición de otro órgano que carezca de competencia para acordar la iniciación, petición que no es vinculante;
3. o, finalmente, mediante denuncia (regulada en el art. 62)

## 6. INSTRUCCIÓN.

NO CANTAR ORDENACIÓN 6.0 SI NO HAY TIEMPO

**6.0 ORDENACIÓN** No es propiamente una fase del procedimiento, sino una serie de reglas tendentes a que la instrucción del procedimiento se realice de forma ágil y sin trámites innecesarios:

El **art. 70** define lo que se entiende por expediente administrativo, añadiendo que los expedientes tendrán formato electrónico.

El **art. 71** el procedimiento se impulsa de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos, y en el despacho de expedientes se sigue un orden riguroso de incoación, salvo orden motivada.

El **art. 72** Se acordarán en un solo acto todos aquellos trámites que por su naturaleza, admitan impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.

El **art. 73** establece el principio de **preclusión de trámites**.

El **art. 74** establece que **las cuestiones incidentales no suspenderán la tramitación del procedimiento, salvo la recusación**.

### **6.1 INSTRUCCIÓN (arts. 75-83 Ley 39/2015)**

#### **A) CONCEPTO**

**art. 75.1** Comprende los actos y trámites necesarios para la **determinación, conocimiento y comprobación** de los elementos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución.

#### **B) MEDIOS DE INSTRUCCIÓN**

**art. 75.1** La instrucción se realizará de oficio a través de medios electrónicos sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

Entre los medios de instrucción se pueden distinguir:

- a) **Internos**, como **los informes**;
- b) **Externos**, los trámites de **información pública y vista y audiencia**;
- c) **Mixtos**, la **prueba**.

El **artículo 76** señala que los interesados podrán en cualquier momento del procedimiento **anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos**.

**Por su parte, los artículos 77 y 78** regulan la **práctica de la prueba**: Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho. La Administración comunicará a los interesados el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas.

#### **C) LOS INFORMES (Arts. 79, 80 y 81)**

Son declaraciones de juicio, emitidas por un órgano especialmente cualificado en una materia, al objeto de ilustrar al órgano decisor, proporcionándole los elementos de juicio necesarios para dictar su resolución con garantías de acierto.

Los informes pueden ser **preceptivos (obligatorios legalmente) y facultativos**.

**Los informes preceptivos** pueden ser **vinculantes y no vinculantes**, según el órgano decisor deba o no ajustar la resolución al informe. La regla general es que los informes **son facultativos y no vinculantes**.

El plazo para evacuar el informe será el que la norma prevea; **en su defecto es de 10 días**



#### **D) TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA (art. 83)**

Salvo previsión normativa expresa en contrario **es un trámite facultativo**, que acuerda el órgano **competente para resolver**.

La información pública se convoca mediante la inserción de un anuncio en el diario oficial de la Administración actuante. La comparecencia en este trámite es facultativa para los interesados.

#### **E) TRÁMITE DE AUDIENCIA art. 82 Ley 39/2015.**

**Tiene por objeto**, una vez terminada la fase de instrucción e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, 1) **poner de manifiesto al interesado el expediente administrativo** y 2) formular alegaciones y presentar los documentos que estime oportunos.

**El plazo** mínimo es de 10 días y el máximo de 15

**Es facultativo** para el interesado.

**Se puede prescindir del trámite de audiencia** cuando no figuren en el procedimiento, ni sean tenidos en cuenta en la resolución, otros hechos, alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado,

La omisión del trámite de audiencia es **causa de anulabilidad** de la resolución, **siempre que dicha omisión haya dado lugar a indefensión**.

### **8. LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: FORMAS.**

Está regulada en el **art. 84 de la Ley 39/2015**, que enumera las formas de finalización:

1. Pondrán fin al procedimiento 1) la **resolución**, 2) el desistimiento, 3) la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y 4) la declaración de caducidad.
2. También producirá la terminación del procedimiento **la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas**. La resolución que se dicte **deberá ser motivada en todo caso**.

#### **A) TERMINACIÓN POR RESOLUCIÓN EXPRESA O PRESUNTA**

- a. El Art 87 señala que** antes de dictar resolución, el órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de actuaciones complementarias.
- b. De acuerdo con el Art 88**, la resolución **debe resolver todas las cuestiones planteadas por los interesados**, y aquellas otras cuestiones conexas **que no hayan** sido planteadas por las partes.
- c. En los procedimientos iniciados a instancia del interesado** la resolución **no puede, en ningún caso, agravar la situación inicial del interesado (prohibición de la reformatio in peius)** y debe ser congruente con las peticiones formuladas por el interesado,
- d. El Art 88.3 señala el contenido de la Resolución:**
  - 1º** Será motivada en los supuestos del **art. 35**,
  - 2º** Indicará los recursos que proceden contra ella; el órgano administrativo o judicial ante el que hayan de presentarse y plazo para su interposición.
- e. La resolución presunta se produce por los efectos del silencio administrativo.**

## **B) DESISTIMIENTO Y RENUNCIA (arts. 93 y 94)**

El procedimiento administrativo puede terminar por decisión del interesado que lo inició mediante un acto que puede revestir 2 modalidades:

- 1º **El desistimiento**, que **no impide la iniciación** de un nuevo procedimiento dentro del plazo de prescripción del derecho.
- 2º **la renuncia del derecho**, siempre que ello no lo impida el ordenamiento jurídico. La renuncia **impide iniciar un nuevo procedimiento**.

Asimismo, el **Art 93** señala que en los procedimientos iniciados de oficio, la Administración **podrá desistir, motivadamente**, en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes.

## **C) LA TERMINACIÓN POR CADUCIDAD (art 95)**

Se debe distinguir la caducidad en procedimientos iniciados a solicitud del interesado y en procedimientos iniciados de oficio.

- a) **En los iniciados a solicitud del interesado**, la caducidad se produce cuando el procedimiento se paralice por causa imputable al interesado por **un plazo superior a 3 meses**, habiendo la Administración actuante comunicado al interesado que se producirá la caducidad por el transcurso de dicho plazo.

No se puede declarar la caducidad por inactividad en trámites no esenciales. Dicha inactividad únicamente supone la pérdida del derecho a dicho trámite.

La caducidad debe ser declarada de forma expresa.

- b) **En los procedimientos iniciados de Oficio**

En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, el transcurso del plazo máximo para resolver expresamente y notificar la resolución sin que ello tenga lugar, producirá la **caducidad del procedimiento y el archivo** de las actuaciones.

Y para finalizar el tema,

instituto ARQUITECTURA

## **D) LA TERMINACIÓN CONVENCIONAL (ART. 86)**

El art. 86 es una norma legal de cobertura, que no autoriza sin más la terminación convencional de cualquier procedimiento sino que habilita la suscripción de pactos, convenios, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en cada caso, prevea la disposición que lo regule.