

GRUPO 1. TEMA 13.

LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, NATURALEZA Y PRINCIPIOS GENERALES.

FASES DEL PROCEDIMIENTO.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTO Y CLASES.

LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: CONCEPTO, NATURALEZA Y PRINCIPIOS GENERALES.

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.

El objeto de la Ley 39/2015 (LPCAP) es regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

En definitiva **los objetivos del procedimiento** administrativo, son:

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

1.2.- NATURALEZA.

En cuanto al procedimiento administrativo se podrían destacar las siguientes características:

- El procedimiento administrativo se trata de una serie de actuaciones sucesivas. Es decir, se trata de un **procedimiento dinámico** que cuenta con diversas fases.
- El procedimiento se concreta en un **acto administrativo**, con efectos frente a terceros y pie de recurso. El acto administrativo constituye **la expresión de una decisión administrativa**.
- Constituye el **medio de actuación de las Administraciones Públicas**, que deben someterse de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido.
- Regulado por el **Derecho Administrativo**.
- Persigue un **fin público**.

1.3.- PRINCIPIOS.

La **Constitución** en su **artículo 103** establece los **principios** que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas, entre los que destacan el de eficacia y el de legalidad, al imponer el sometimiento

pleno de la actividad administrativa a la Ley y al Derecho. La materialización de estos principios se produce en el procedimiento, constituido por una serie de cauces formales que han de garantizar el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y las empresas, que deben ejercerse en condiciones básicas de igualdad en cualquier parte del territorio, con independencia de la Administración con la que se relacionen sus titulares.

Concretamente los **principios que señala el artículo 103 de la Constitución** son:

- Eficacia.
- Jerarquía.
- Descentralización.
- Desconcentración.
- Coordinación.
- Sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

A estos principios constitucionales hay que añadir los de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

El artículo 129 hace referencia a los **principios de buena regulación**, en relación con el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas, que actuarán de acuerdo con los principios de:

- Necesidad.
- Eficacia.
- Proporcionalidad.
- Seguridad jurídica.
- Transparencia.
- Eficiencia.

1.4.- REGULACIÓN

A ello cabe añadir que el artículo 149.1.18.^ª de la Constitución Española atribuye al Estado, entre otros aspectos, la competencia para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, así como el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

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

- **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.
- **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.

FASES DEL PROCEDIMIENTO.

2.1.- INICIACIÓN.

El artículo 54 establece que el procedimiento se inicia (dos modos):

- A solicitud de una persona que tenga la condición de interesado.
- De oficio.

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.

Iniciación a solicitud de persona interesada (art. 66 y ss).

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

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.

- **Cómputo 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.
- **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.

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) Mediante denuncia (regulada en el art. 62).

2.2.- INSTRUCCIÓN.

(Arts. 75-83)

El artículo 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.

- **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:
 - **Internos**, como los informes;
 - **Externos**, los trámites de información pública y vista y audiencia;
 - **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.

- **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**

- **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.

- **Trámite de audiencia:** (art. 82) Tiene por objeto, una vez terminada la fase de instrucción e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución:
 - Poner de manifiesto al interesado el expediente administrativo.
 - 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. La omisión del trámite de audiencia es **causa de anulabilidad** de la resolución, siempre que dicha omisión haya dado lugar a **indefensión**.

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.

2.3.- TERMINACIÓN.

(Art. 84)

Pondrán fin al procedimiento:

- 1) La Resolución.
- 2) El desistimiento.
- 3) La renuncia.
- 4) La declaración de caducidad.

También producirá la terminación del procedimiento **la imposibilidad material de continuarlo por causas sobreenvenidas**. La resolución que se dicte deberá ser **motivada** en todo caso.

- **Resolución expresa o presunta:** El **artículo 87 señala que** antes de dictar resolución, el órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de actuaciones complementarias.

La resolución (art. 88) debe resolver todas las cuestiones planteadas por los interesados, y aquellas otras cuestiones conexas que no hayan sido planteadas por las partes.

En los procedimientos iniciados a instancia del interesado la resolución no puede, en ningún caso, agravar la situación inicial del interesado (*reformatio in peius*) y debe ser congruente con las peticiones formuladas por el interesado.

El artículo 88.3 señala el **contenido** de la Resolución:

- Será **motivada** en los supuestos del artículo 35 (p.e., los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos, los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos, los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos...).

- **Indicará los recursos** que proceden contra ella; el órgano administrativo o judicial ante el que hayan de presentarse y **plazo** para su interposición.

La **resolución presunta** se produce por los efectos del **silencio administrativo**.

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

Asimismo, el artículo 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.

- **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 ejerce 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.
- **La terminación convencional:** 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.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS: CONCEPTO Y CLASES.

3.1.- CONCEPTO.

Se pueden definir los recursos administrativos según Garrido Falla, como *“(1) una petición deducida (2) por quien esté legitimado para ello, (3) ante el órgano administrativo competente, destinada a obtener la (4) revisión de un acto (5) por motivos de legalidad”*.

3.2.- CLASES DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

El **artículo 112.1** de la Ley 39/2015 establece la siguiente clasificación:

1. Recurso de alzada.
2. Recurso de reposición.
3. Recurso extraordinario de revisión.

El artículo 112.2 establece la posible **sustitución del recurso de alzada y el de reposición por otros** procedimientos de impugnación, con tres requisitos:

1. Que la ley lo establezca para ámbitos sectoriales determinados.
2. Que la especificidad de la materia lo justifique.
3. Que se respeten los principios, plazos y garantías que la Ley 39/2015 reconoce a los interesados en todo procedimiento administrativo.

Finalmente (art 112.4) las **Reclamaciones Económico-Administrativas** se rigen por su legislación específica.

- 1. Recurso de alzada:** (Art. 121) Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, y que no pongan fin a la vía administrativa, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada.

El **plazo** para la interposición del recurso de alzada será de **1 mes**, si el acto fuera expreso. Transcurrido dicho plazo sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos.

Si el acto no fuera expreso el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo.

El plazo máximo para dictar y notificar la **resolución** será de **3 meses**. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado.

El recurso podrá interponerse ante el **órgano que dictó el acto** que se impugna o ante el competente para resolverlo.

- 2. Recurso de reposición:** (Art. 123) Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos **potestativamente** en reposición ante el **mismo órgano que los hubiera dictado** o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

No se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto.

El **plazo** para la interposición del recurso de reposición será de **1 mes**, si el acto fuera expreso. Transcurrido dicho plazo, únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo.

Si el acto no fuera expreso, el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de reposición en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.

El plazo máximo para dictar y notificar la **resolución** del recurso será de **1 mes**.

3 Recurso extraordinario de revisión: Contra los actos firmes en vía administrativa, sólo procederá el recurso extraordinario de revisión cuando concorra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 125.1., que son:

- a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en **error de hecho**, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
- b) Que **aparezcan documentos** de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.
- c) Que en la resolución hayan influido esencialmente **documentos o testimonios declarados falsos** por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.
- d) Que la **resolución** se hubiese **dictado** como consecuencia de **prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible** y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se trate de la causa a) del apartado anterior, dentro del **plazo** de **4 años** siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el plazo será de **3 meses** a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme.

Transcurrido el plazo de **3 meses** desde la interposición del recurso extraordinario de revisión sin haberse dictado y notificado la resolución, se entenderá desestimado, quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

Bibliografía:

Constitución Española.

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