



TEMA 7: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN: LOS PRINCIPIOS GENERALES. LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO. DERECHOS DE LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO.

7.1: Principios Generales

La doctrina, y la propia Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en su Preámbulo, definen al 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 artículo 103.1 de la Constitución será el que establezca los principios que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas: *La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno 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.

7.1.1: Normativa aplicable.

a- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC en adelante). Esta Ley ha sustituido la regulación sobre el procedimiento administrativo que contenía la archifamosa Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

b- Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía (LAJA en adelante).

El título IV de la LPAC está dedicado al procedimiento administrativo común, y se estructura en 7 capítulos. Entre sus principales novedades destaca que los anteriores



procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial que la Ley 30/1992 regulaba en títulos separados, ahora se han integrado como especialidades del procedimiento administrativo común. Según el preámbulo de la LPAC *“este planteamiento responde a uno de los objetivos que persigue esta Ley, la simplificación de los procedimientos administrativos y su integración como especialidades en el procedimiento administrativo común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica”*.

El afán de simplificación de la LPAC es tal que su artículo 1.2. ordena que: *“solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. 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*. La reserva de ley para trámites adicionales hace que la LPAC se blinde en cierta manera ante los impulsos reguladores de las entidades públicas.

c- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

7.1.2: Reparto competencial.

El artículo 149.1.18ª de la Constitución Española enuncia que el Estado tiene competencia exclusiva sobre *“el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”*.

Como ya se ha visto en el tema dedicado a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la “exclusividad” que se adjudica el Estado sobre ciertas materias no debe ser entendida de forma férrea, ya que el desarrollo legislativo de las competencias ha diluido esa exclusividad normativa. Aunque esto es cierto en la inmensa mayoría de sectores administrativos, nos encontraremos en este tema que el Estado sí ha hecho un uso extensivo de su competencia exclusiva, dejando poco espacio al desarrollo por las Comunidades Autónomas. Lo anterior no obsta a que junto a la legislación básica estatal tendremos que referirnos a las especialidades propias de la regulación andaluza posibilitadas por la propia Constitución.



7.1.3: Principios generales del procedimiento

a- *Principio del contradictorio*: Protagonismo e iniciativa de las partes. Existe la posibilidad de iniciar a instancia de parte, realizar alegaciones, personarse si se es afectado, proponer pruebas... garantizándose los principios de igualdad y contradicción de los interesados.

b- *Principio inquisitivo*: Impulso y dirección de oficio del procedimiento. Es un principio que paradójicamente convive con el anterior y lo dirige, prevaleciendo en definitiva. El instructor puede tomar toda clase de iniciativas y modular los trámites, a favor de la economía del procedimiento.

c- *Publicidad*: La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno explicita este principio en su artículo 12, definiendo en los artículos siguientes qué es información pública y cuales son los límites al derecho de acceso a la misma.

Artículo 12. Derecho de acceso a la información pública: Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

Artículo 13. Información pública: Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 14. Límites al derecho de acceso.

1. *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:* a) *La seguridad nacional.* b) *La defensa.* c) *Las relaciones exteriores.* d) *La seguridad pública.* e) *La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.* f) *La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.* g) *Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.* h) *Los intereses económicos y comerciales.* i) *La política económica y monetaria.* j) *El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.* k) *La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.* l) *La protección del medio ambiente.*

2. *La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un*



interés público o privado superior que justifique el acceso.

d- *Gratuidad:* La LPAC no habla del tema, pero se desprende de ella. La gratuidad del procedimiento es absoluta salvo los gastos de pruebas propuestas por los interesados (de los que se puede pedir anticipo), y tasas por autorizaciones, concesiones...

7.2: Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

7.2.1: Capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas

Para una comprensión adecuada de este tema, debe hacerse una distinción previa imprescindible entre “personas” que pueden verse afectadas en el curso de un procedimiento administrativo, y personas “interesadas” en dicho procedimiento. La condición que se tenga determinará los derechos y facultades de actuación que un sujeto tendrá en un determinado procedimiento.

Esta primera distinción aboca indefectiblemente a una segunda división conceptual que actúa de forma paralela: *capacidad de obrar - capacidad jurídica*. Veamos la interrelación de los términos expuestos.

La capacidad de obrar hace referencia a una cualidad general de un sujeto de Derecho, a la facultad abstracta de actuar ante una entidad pública, siempre que no se tengan limitaciones funcionales que lo hagan imposible. El artículo 3 de la LPAC explicita quienes 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. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando 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.*

Será el artículo 13 de la mencionada Ley el que enumere los derechos que todo sujeto con capacidad de obrar tiene a la hora de relacionarse con las Administraciones Públicas:

a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.

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 lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.

d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.

e) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

f) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.

g) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley.

h) A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.

i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

Estos derechos se entienden sin perjuicio de los reconocidos en el artículo 53 referidos a los interesados en el procedimiento administrativo.

El último inciso del artículo 13 recién citado ya nos refiere que los “interesados” en el procedimiento tienen una serie de derechos independientes a los que se acaban de enumerar, que poseen todos los titulares de capacidad de obrar. El “interesado” por lo tanto es una categoría especial de sujeto con capacidad de obrar, reúne ciertos requisitos que le otorgan un estatus especial dentro del procedimiento, otorgándole derechos específicos y distintos a los anteriores.

La relación entre los conceptos *capacidad de obrar* - *capacidad jurídica* es paralela a aquella que se establece entre el género y la especie: todo sujeto que desee relacionarse con las Administraciones Públicas debe tener capacidad de obrar – para que un sujeto sea interesado en un procedimiento debe poseer capacidad de obrar y capacidad jurídica. Todo resultará más claro cuando se analice el apartado correspondiente a los derechos del interesado en el procedimiento.

7.2.2: Derechos de la ciudadanía ante la actuación administrativa

El nombre de esta subsección es el que da título a la Sección 1.ª del Capítulo I del Título IV de la LAJA, configurando los principios generales que la Administración de la Junta de



Andalucía adopta en esta materia: *Publicidad y Transparencia*, de la actuación administrativa, sin perjuicio de las limitaciones derivadas del derecho a la intimidad o de otros derechos constitucionales que gozan de una protección específica. Para hacer efectivo estos principios, se reconoce el derecho a la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública en los términos previstos en la Ley de Transparencia Pública de Andalucía.

Estos principios tienen como objeto la capacidad de obrar del sujeto, por lo que vuelven a situarse en el entorno de una capacidad general de actuación que no necesita de requisitos especiales de legitimidad.

La LAJA articula los 2 principios enunciados a través de 2 derechos específicos, contenidos respectivamente en sus artículos 80 y 81:

a- *Derecho a la información*: Toda la ciudadanía tiene derecho a ser informada, *en general*, sobre los servicios de la Administración de la Junta de Andalucía y, *en particular*, sobre los asuntos que le afecten. Para facilitar este derecho, la Administración de la Junta de Andalucía está obligada:

- *Informar de manera actualizada sobre la organización propia y sobre los principales servicios y prestaciones públicos, así como facilitar toda aquella información relativa a la identificación y la localización de los órganos y unidades administrativas, especialmente a través de páginas web claras, completas, accesibles y actualizadas.*
- *Ofrecer información general sobre los procedimientos vigentes de la competencia de la Administración de la Junta de Andalucía, utilizando especialmente para ello las vías electrónicas que permitan un acceso rápido y eficaz a dicha información.*
- *Adoptar las estrategias multicanales de atención a la ciudadanía al objeto de ampliar e integrar las vías de información entre la Administración y la ciudadanía.*
- *Informar sobre los medios de impugnación y de reclamación al alcance del ciudadano.*

b- *Derecho de petición*: Cualquier ciudadano podrá ejercerlo ante la Administración de la Junta de Andalucía, de acuerdo con la Constitución y con la Ley Orgánica que regule



este derecho. Las peticiones pueden expresar también sugerencias relativas al funcionamiento de los servicios públicos que, en defecto de procedimiento específico para su atención y respuesta, se deberán tramitar conforme al procedimiento establecido en la Ley Orgánica reguladora del derecho de petición.

7.2.3: Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.

La LPAC continúa y profundiza el impulso que la Ley 30/1992 comenzó hacia la Administración electrónica y “sin papeles”. Lo hace dando un paso más ya que, como veremos, la relación electrónica con la Administración no solo es un derecho, para ciertos sujetos llega a ser una obligación ineludible.

El artículo 14.1. de la LPAC dice que **las personas físicas** podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos. El medio elegido por la persona para comunicarse podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.

El apartado 2º del mismo artículo ordena sin embargo que **en todo caso**, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:

- 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 y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.*
- d) *Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.*
- e) *Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.*

La obligatoriedad de la relación electrónica con la Administración no se ciñe a los supuestos expuestos, ya que el apartado 3º del artículo analizado abre la puerta a que por vía reglamentaria se pueda obligar, para determinados procedimientos y para ciertos



colectivos de personas físicas, esta relación, ya sea por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos por los que quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

7.2.4. Lengua de los procedimientos.

El artículo 15 de la LPAC rige este asunto de la siguiente manera:

a- *Procedimientos tramitados por la Administración General del Estado (AGE)*: La lengua será el castellano. No obstante lo anterior, los interesados que se dirijan a los órganos de la AGE con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma podrán utilizar también la lengua que sea cooficial en ella. En este caso, el procedimiento se tramitará en la lengua elegida por el interesado. Si concurrieran varios interesados en el procedimiento, y existiera discrepancia en cuanto a la lengua, el procedimiento se tramitará en castellano, si bien los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida por los mismos.

b- *Procedimientos tramitados por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales*: el uso de la lengua se ajustará a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente.

c- *Norma común a todos los procedimientos, tanto de la AGE, CCAA como EELL*: La Administración Pública instructora deberá traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efecto fuera del territorio de la Comunidad Autónoma y los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente. Si debieran surtir efectos en el territorio de una Comunidad Autónoma donde sea cooficial esa misma lengua distinta del castellano, no será precisa su traducción.

7.3: Derechos del interesado en el procedimiento administrativo.

Cuando hablábamos sobre la capacidad de obrar, hacíamos referencia a una cualidad general que debe poseer todo sujeto que se relaciona con la Administración Pública. El “interesado”, además de esta capacidad de obrar general, debe reunir otra serie de características para considerarse tal.

El artículo 4 de la LPAC ofrece el concepto de interesado, precisando quienes pueden serlo:

1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:



- a) *Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*
 - b) *Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.*
 - c) *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.*
2. *Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.*
 3. *Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.*

La expresión “derechos o intereses legítimos”, que legitima para ser interesado en el procedimiento obliga a distinguir:

- a- *Derechos subjetivos: poder de exigencia de una prestación frente a otro sujeto (que no tiene porqué ser patrimonial) cualquiera que sea el título del que provenga.*
- b- *Intereses legítimos: Aquellos que si prospera la acción otorgan un beneficio jurídico, moral, o material a favor del accionante, o evitan un perjuicio de igual naturaleza, siempre que no se reduzca a un mero interés a la legalidad.*

Los requisitos especiales que demanda la condición de interesado tienen una contrapartida favorable, ya que esta cualidad otorga derechos especiales que el artículo 53.1. LPAC concreta, y que deben sumarse al resto de derechos vistos en el apartado dedicado a la capacidad de obrar:

a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.

Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.

b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.

c) A no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora



aplicable establezca lo contrario. En caso de que, excepcionalmente, deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste.

d) A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas.

e) A formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.

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 cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

h) A cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2.

i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

7.4: Fases del Procedimiento

7.4.1. La fase de iniciación del procedimiento.

El procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio o a instancia del interesado. Hay procedimientos que se pueden iniciar tanto a solicitud del interesado como a impulsos de la propia Administración (de oficio). Algunas veces, la decisión de incoar el procedimiento corresponde solo a la Administración (por ejemplo, la convocatoria de unas oposiciones o la imposición de una sanción). En otras ocasiones, se precisa, por el contrario, la solicitud del interesado (así ocurre, con carácter general, cuando el interesado pretende el reconocimiento de un derecho, por ejemplo, la obtención de una beca de estudios).

a- Iniciación de oficio: Corresponde al órgano titular de la competencia sobre la materia de que se trate, pudiendo tener su origen en:

- 1- Su propia iniciativa.
- 2- Una orden del superior jerárquico.
- 3- La petición razonada de otro órgano.

4- La denuncia de un particular, que no se considera iniciación a instancia de parte, pues el denunciante no adquiere la condición de interesado, solamente facilita información al órgano competente, que será el que decida sobre la apertura o no del procedimiento. La denuncia tiene especial protagonismo en el ámbito de los procedimientos sancionadores.



El procedimiento se inicia formalmente con la emisión de un acto administrativo (denominado acuerdo de iniciación), que debe ser notificado a los interesados (al ser un acto de trámite no es susceptible de impugnación independiente). Con anterioridad a la incoación del procedimiento, el órgano competente puede abrir un periodo de información o actuaciones previas con la finalidad de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciarlo (art. 55.1 LPAC). Así, por ejemplo, en los procedimientos sancionadores, ante la duda sobre si los hechos que se denuncian en relación con la actuación de un empleado público son o no ciertos, el órgano competente puede abrir un periodo de información al objeto de valorar si existen o no indicios que justifiquen la apertura del procedimiento.

b- La solicitud del interesado. La LPAC no establece requisitos especiales para ella, aunque sí fija el contenido mínimo que han de tener (art. 66.1 LPAC): *a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente. b) Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación. c) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud. d) Lugar y fecha. e) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio. f) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación.*

Si la solicitud carece de alguno de estos requisitos, la Administración deberá requerir al solicitante para que en el plazo de diez días la subsane (corrigiendo o aportando los requisitos que falten). Este plazo puede ampliarse hasta cinco días más (salvo que se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, por ejemplo un procedimiento para el acceso al empleo público o para la concesión de ayudas en materia de fomento a la internacionalización de las empresas andaluzas). Si el interesado no subsana en dicho plazo se considerará que desiste de la solicitud (debiendo dictarse

una resolución al respecto. El plazo de subsanación paraliza el cómputo del plazo máximo del que dispone la Administración para resolver el procedimiento (art. 22.1 a) LPAC.

Si el interesado está obligado a presentar su solicitud electrónicamente y lo hace en papel (presencialmente), se le requerirá igualmente para que la subsane mediante la presentación electrónica, tomándose como fecha de solicitud esta última (art. 68.4 LPAC).

El interesado puede presentar su solicitud en la forma que estime conveniente. No obstante,



las Administraciones Públicas pueden establecer modelos y sistemas de presentación masiva que permitan a los interesados presentar simultáneamente varias solicitudes, y que estarán disponibles en sus sedes electrónicas y oficinas de asistencia en materia de registros. Su uso es voluntario y los solicitantes podrán acompañarlas de 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 (art. 66.4 LPAC). No obstante, si la Administración, en un procedimiento concreto, establece expresamente modelos específicos de presentación de solicitudes, éstos serán de uso obligatorio por los interesados (art. 66.6 LPAC).

Es posible también que varias personas formulen una única solicitud cuando sus pretensiones tengan un contenido o fundamento idéntico o sustancialmente similar (art. 66.2 LPAC). Por ejemplo, varios agricultores solicitan a la Administración el acceso a los recursos hídricos de determinada cuenca hidrográfica o varios ciudadanos formulan idéntica petición en relación con determinadas ayudas.

Los interesados tienen derecho a obtener un recibo o copia de su solicitud que acredite la hora y fecha de presentación (art. 66.3 LPA). Esta fecha es importante en relación con el cómputo del plazo del que dispone la Administración para dictar su resolución y notificársela al interesado. En este sentido, conviene recordar que tal día será el inicial para dicho cómputo en los casos en los que la solicitud se presente en el registro del órgano competente para tramitarla. Cuando, por el contrario, se presente en un lugar diferente, dentro de los admisibles, el cómputo se iniciará el día que la reciba el órgano competente para su tramitación. Por ejemplo, si el interesado utiliza el registro de un Municipio para iniciar un procedimiento sobre el que tiene competencia la Junta de Andalucía, la fecha de entrada en el registro municipal servirá para acreditar que el interesado presentó su solicitud y que, si lo hubiere, lo hizo en plazo, pero el inicio del cómputo del plazo para resolver y notificar el procedimiento se producirá cuando dicha solicitud llegue al registro autonómico, al que lo deberá remitir el primero, y de cuya fecha deberá ser informado el interesado.

7.4.1.1: Los efectos de la iniciación del procedimiento.

El acto de incoación del procedimiento administrativo (procedimientos iniciados de oficio) o la fecha en la que la solicitud tiene entrada en el registro del órgano competente para su



tramitación (procedimientos iniciados a instancia de los particulares) tiene consecuencias muy importantes:

a- Determina el *orden que la Administración ha de seguir en la tramitación* de los asuntos de "naturaleza homogénea", salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé una orden motivada en contrario, de la que deberá quedar constancia en el expediente administrativo (art. 71.2 LPAC). Puede determinar la prioridad en el otorgamiento de derechos. Por ejemplo, con respecto al acceso a determinada actividad formativa, si las plazas están limitadas, los admitidos tendrán que serlo de acuerdo con el orden en el que hayan formulado sus solicitudes, reconociéndose, por consiguiente, el derecho de acuerdo con dicho criterio temporal.

b- Permite a la Administración disponer la *acumulación* de aquellos procedimientos que guarden identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano el que deba tramitarlos y resolverlos (art. 57 LPAC). Por ejemplo, la concesión de becas de estudio solicitadas por varias estudiantes pueden tramitarse y resolverse conjuntamente.

c- Adopción de *medidas provisionales*: Son medidas que se pueden adoptar, una vez iniciado el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, por el órgano competente para resolver y de forma motivada y con el objetivo de asegurar la eficacia de la resolución (art. 56.1 LPAC). Por ejemplo, la prohibición de derribo de un inmueble mientras se resuelve el procedimiento destinado a valorar si merece o no la condición de monumento.

Ha de tenerse en cuenta además que la Administración puede, incluso, adoptar medidas de esta naturaleza antes del inicio del procedimiento. Son las que se conocen como medidas provisionalísimas, que pueden ser adoptadas por el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en aquellos casos de urgencia inaplazable y con el objetivo de proteger provisionalmente los intereses implicados. Estas medidas deben ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que debe emitirse dentro de los 15 días siguientes a la adopción de tales medidas. Quedarán sin efectos si no se emite resolución de inicio de procedimiento en dicho plazo o el acto de incoación no se pronuncia sobre ellas (art. 56.2 LPAC). Son medidas de esta naturaleza, por ejemplo, el apuntalamiento del edificio que amenaza con derrumbarse o la suspensión de las obras que se realizan sobre un bien del que se sospecha que tiene un interés que merece su declaración como monumento. En ambos casos, la



decisión de la Administración debe ir seguida de la incoación del procedimiento de declaración de ruina o del de declaración como bien de interés cultural.

La LPAC establece una serie de reglas comunes a ambos tipos de medidas:

- a- Nunca se podrán adoptar medidas que puedan causar perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen la violación de derechos amparados en las leyes.
- b- Pueden ser alzadas o modificadas durante la tramitación del procedimiento administrativo, extinguiéndose, en todo caso, cuando surta efecto la resolución que finalice el procedimiento.

La LPAC establece un listado abierto (son perfectamente posible otras) de medidas provisionales: suspensión temporal de actividades, prestación de fianzas, retirada o intervención de bienes productivos, o suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o seguridad; cierre temporal del establecimiento por estas u otras causas; embargo preventivo de bienes, rentas y cosas fungibles computables en metálico por aplicación de precios ciertos; retención de ingresos a cuenta que deban abonar las Administraciones públicas, etc.

7.4.2. La instrucción del procedimiento.

La fase de instrucción está formada por todos los actos necesarios para la "*determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución*" (art. 75.1 LPAC). Es decir, el objetivo de esta fase es analizar y comprobar el conjunto de extremos conforme a los cuales el órgano administrativo tomará su decisión, proporcionándole los elementos de juicio necesarios para la misma.

Se trata de una fase muy flexible en la que pueden desarrollarse cuantos trámites sean considerados necesarios para garantizar la legalidad y el acierto de la resolución administrativa. Ello significa algo muy importante: que no todos los trámites previstos en la LPAC han de desarrollarse en todos los procedimientos, así como, de otra parte, que hay muchos procedimientos en los que son necesarios trámites no previstos en esta ley. Los actos de instrucción se realizan de oficio y por medios electrónicos. Los interesados tienen, no obstante, derecho a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos. Los interesados podrán actuar



en esta fase asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente para la defensa de sus intereses. El órgano instructor ha de garantizar el respeto a los principios de contradicción e igualdad de los interesados en el procedimiento.

Durante esta fase se elabora el denominado "expediente administrativo", que es el conjunto de documentos que se generan durante la tramitación del procedimiento administrativo. Deberá tener formato electrónico y en él figurarán, de forma ordenada y con índice numerado, todos los documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias generadas durante el procedimiento, además de, por supuesto, una copia electrónica certificada de la resolución adoptada (art. 70 LPAC).

A continuación se exponen los actos de instrucción previstos en la LPAC:

- a- *Alegaciones*: Los interesados pueden formular alegaciones manifestaciones realizadas en defensa de sus intereses y aportar documentos u otros elementos de juicio en cualquier fase del procedimiento administrativo anterior al trámite de audiencia. Las alegaciones serán tenidas en cuenta por el órgano instructor al redactar su propuesta de resolución (art. 76 LPAC).
- b- *Pruebas*. La finalidad de la actividad probatoria es la acreditación de los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento (art. 77.1 LPAC). Los hechos "*podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho*". No existe, por tanto, un catálogo cerrado de medios de prueba. Tanto la Administración como el interesado pueden aportar a lo largo del procedimiento cuantas pruebas consideren convenientes, tales como documentos públicos o privados, pruebas periciales, medios audiovisuales, etc. No obstante, el instructor del procedimiento puede rechazar mediante resolución motivada las pruebas propuestas por el interesado que considere manifiestamente improcedentes o innecesarias. Tanto la Administración como el interesado pueden aportar pruebas a lo largo prácticamente de toda la tramitación del procedimiento. El interesado, concretamente, puede hacerlo al presentar sus solicitudes, formular alegaciones o con ocasión del trámite de audiencia. Ahora bien, el órgano instructor puede abrir un específico periodo probatorio por un plazo que no podrá ser inferior a 10 días ni superior a 30, "*cuando no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija*". El periodo de prueba también puede



HISPALÉX

abrirse a petición de los interesados, en cuyo caso no podrá exceder de 10 días (art. 77.2 LPAC). La valoración de la prueba se hará conforme a los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil, lo que significa que, con carácter general, rige el principio de libre apreciación de la prueba por parte del órgano decisor.

- c- *Información pública.* Es un trámite que da la posibilidad de participar en el procedimiento a todas las personas, con el objetivo de proporcionar a la Administración el mayor número posible de datos para su decisión. Se acuerda por el órgano instructor cuando, a su juicio, la naturaleza del procedimiento lo requiere. La apertura del trámite se publica en el Diario Oficial que corresponda según cual sea la Administración que tramita el procedimiento, para que tenga la máxima difusión (art. 83 LPAC). Los interesados no están obligados a participar en este trámite, y los ciudadanos que intervienen en él no adquieren la condición de interesados, aunque sí el derecho a recibir de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común a todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.
- d- *El trámite de audiencia:* Instruido el procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá de manifiesto a los interesados, para que aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes en defensa en sus derechos e intereses. El trámite de audiencia no es, sin embargo, necesario en todos los casos. Puede prescindirse de él cuando "*no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado*" (art. 82.4 LPAC). Tampoco será necesario cuando el interesado, antes del vencimiento del plazo, manifieste su decisión de no formular alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones (art. 82.3 LPAC). El plazo para realizar el trámite de audiencia será el que determine la Administración, no pudiendo ser inferior a 10 días ni superior a 15 días (art. 82.2). Su omisión determina la invalidez del acto administrativo en aplicación del art. 48 LPAC en aquellos supuestos en que se genere indefensión al administrado, mermando de manera efectiva sus posibilidades de defensa, tal y como mantiene una importante jurisprudencia en la materia.



- e- *La propuesta de resolución.* No está prevista expresamente cómo trámite procedimental en la LPAC salvo para los procedimientos de naturaleza sancionadora, pero se alude a ella al establecerse el momento límite para realizar el trámite de audiencia: inmediatamente antes de que se redacte la propuesta de resolución.

La fase de instrucción finaliza así cuando el órgano instructor, a la vista de toda la documentación obrante en el expediente, emite una propuesta de resolución, que eleva, junto con el resto del expediente administrativo, al órgano competente para resolver el procedimiento (si no coincidiesen los órganos instructor y decisor, como ocurre en el procedimiento sancionador). En esta propuesta de resolución se deberá razonar los hechos, fundamentos jurídicos y contenido de la resolución que, a su juicio, proceda.

7.4.3. La terminación del procedimiento.

La terminación del procedimiento administrativo puede producirse de diversos modos, recogidos por el artículo 84 LPAC). Se puede diferenciar entre:

7.4.3.1 Modos "normales" de terminación:

Aquellos en que la Administración se pronuncia sobre el fondo del asunto, es decir, sobre el objeto del procedimiento:

1- *Resolución:* Es el pronunciamiento expreso de la Administración sobre el objeto del procedimiento administrativo. La Administración está obligada a dictar "*resolución expresa en todos los procedimientos*" (art. 21.1.LPAC). La resolución se dicta electrónicamente, garantizando la identidad del órgano competente. No se exige una forma determinada para la resolución del procedimiento, pero sí unos requisitos y un contenido mínimo (art. 88.3 LPAC): La resolución ha de estar *motivada* (esto es, la Administración ha de explicitar, sucintamente, los hechos y fundamentos de Derecho en los que se basa) en los supuestos previstos en el artículo 35 LPAC (estudiados en el tema dedicado al Acto Administrativo). Ha de ser *congruente* con la solicitud del interesado, es decir, deberá responder a todas las cuestiones que plantee y a aquellas otras que deriven del procedimiento. Igualmente, puede decidir sobre las cuestiones conexas no planteadas por el interesado pero, para ello, ha de ponerlo previamente en su conocimiento, a fin de que, en un plazo no superior a 15 días, el interesado pueda formular las *alegaciones* o aportar los medios de prueba que estime



pertinentes.

En los procedimientos iniciados a instancia de parte, la resolución nunca puede empeorar la situación inicial de los interesados (prohibición de *reformatio in peius*), si bien la Administración puede iniciar otro procedimiento distinto si lo considera procedente. Por ejemplo, si una persona que tiene reconocido un determinado grado de minusvalía solicita a la Administración su elevación a una categoría superior, la resolución de la Administración puede denegar esa petición, pero no rebajar la categoría de partida. Sin embargo, la Administración sí podrá iniciar otro procedimiento que tenga como finalidad la revisión, en su caso, de la situación de minusvalía reconocida anteriormente.

Puede darse el caso de actuaciones previas a la resolución: Si el órgano competente considera que no tiene los elementos de juicio necesarios para dictar su resolución puede, mediante acuerdo motivado, ordenar la realización de las *actuaciones complementarias* que considere indispensables para resolver el procedimiento. Estas actuaciones se deben practicar en un plazo no superior a 15 días (suspendiendo el plazo para resolver). El acuerdo que decide las actuaciones complementarias se debe notificar a los interesados, concediéndoles un plazo de siete días para formular las alegaciones que estimen pertinentes tras la realización de las mismas (art. 87 LPAC).

2. *Terminación convencional*. Es la finalización del procedimiento mediante acuerdos, pactos, convenios o contratos entre el interesado y la Administración siempre que "*tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado*" y no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción (art. 86 LPAC). Este modo de finalización del procedimiento únicamente es posible cuando su normativa específica lo permita. El periodo de negociación suspende el plazo para resolver el procedimiento (art. 22.1 f) LPAC). La eficacia de estos acuerdos es muy desigual: en algunos casos, el acuerdo pone fin al procedimiento mientras que, en otros, requiere para producir efectos, de la aprobación del órgano competente.

7.4.3.2: *Modos "anormales" de terminación:*

El procedimiento termina sin que la Administración decida sobre el fondo del asunto:

a) *Desistimiento del interesado o de la Administración*. Consiste en la declaración de voluntad del interesado expresando su deseo de abandonar la pretensión objeto del



procedimiento administrativo (art. 94 LPAC). Por ejemplo, se solicita una licencia de obras y, cuando aún no se ha resuelto, el solicitante pone en conocimiento de la Administración que ya no está interesado en la realización de la obra y que, por consiguiente, concluya el procedimiento iniciado. También es posible el desistimiento de la Administración, que puede tener lugar en los procedimientos iniciados de oficio, de forma motivada y en los supuestos y con los requisitos previstos en las leyes (art. 93 LPAC). Por ejemplo, la Administración inicia un procedimiento para contratar una determinada prestación con el sector privado y, a causa de la crisis económica, abandona su pretensión y por tanto desiste del procedimiento iniciado, en vista de que no tendrá recursos económicos suficientes para ello. Tanto los interesados como la Administración podrán iniciar posteriormente un nuevo procedimiento basado en la misma pretensión de la que desistieron anteriormente.

b) Renuncia. A diferencia del desistimiento, en la renuncia el interesado no solamente abandona el procedimiento, sino el derecho mismo en el que se funda su pretensión, por lo que posteriormente no podrá volver a iniciar un procedimiento basado en la misma pretensión, pues el derecho que la fundamenta ha dejado de existir. Por ejemplo, si la Junta de Andalucía decide vender un inmueble de su propiedad, el propietario colindante tiene derecho a adquirirlo por la misma cantidad que hubiese pagado por ella un tercero es el denominado "derecho de retracto de colindantes". Pues bien, iniciado el procedimiento, este propietario puede renunciar a ejercitar dicho derecho, perdiéndolo para siempre.

c) Caducidad. Tiene lugar tanto en los procedimientos iniciados a instancia de parte como en los iniciados de oficio:

Los procedimientos iniciados a instancia de parte caducan cuando se paralizan por causa imputable al interesado y transcurren 3 meses desde que la Administración le advierte sobre esta situación, requiriéndole para que haga desaparecer los obstáculos que impiden la tramitación del procedimiento. La caducidad debe ser expresamente declarada por la Administración (art. 95.1 LPAC). La caducidad de un procedimiento no impide que el particular pueda ejercitar nuevamente su derecho siempre que éste no haya prescrito.

Los procedimientos iniciados de oficio caducan cuando tengan como objeto la emisión de actos de gravamen o desfavorables para los interesados, si no se resuelven en los plazos establecidos para ello (art. 25.1 b) LPAC). También, en este caso, la Administración podrá volver a iniciar un nuevo procedimiento con el mismo objeto si no se ha producido la



prescripción (art. 95.3 LPAC). Por ejemplo, si un procedimiento sancionador caduca, la Administración podrá iniciar uno nuevo si la infracción no hubiese prescrito, esto es, si no hubiese transcurrido el plazo del que dispone, de acuerdo con la Ley, para castigar esa infracción.

d) La imposibilidad material de continuar el procedimiento por causas sobrevenidas. Tiene lugar cuando una circunstancia acaecida con posterioridad a la incoación del procedimiento impide materialmente continuarlo, al desaparecer su propio objeto (art. 21.1 LPAC). Por ejemplo, la muerte del empleado público que está siendo objeto de un procedimiento sancionador o el derrumbe de un edificio mientras se está tramitando el procedimiento destinado a que la Administración dicte una orden de conservación. El órgano competente deberá dictar una resolución motivada en la que exponga los motivos por los que resulta imposible la continuación del procedimiento (art. 84.2 LPAC).

7.4.4. El procedimiento administrativo simplificado.

Una de las grandes novedades introducidas por la LPAC es la posibilidad de realizar una tramitación simplificada del procedimiento administrativo cuando razones de interés público o la falta de complejidad del procedimiento así lo aconsejen (art. 96 LPAC). Estos términos tan amplios que utiliza la Ley hace que la Administración disponga de una amplia facultad para decidir cuándo procede esta modalidad de tramitación procedimental. Sus principales características son las siguientes:

a- La tramitación simplificada de un procedimiento puede acordarse tanto de oficio como a instancia de parte. En este segundo caso la Administración tiene un plazo de 5 días para decidir sobre la solicitud del interesado. Si no responde a dicha petición, se entiende desestimada (silencio negativo). Si se acuerda de oficio, debe notificarse al interesado, y si éste se opone expresamente, deberá continuarse con la tramitación ordinaria. Esto es, la tramitación simplificada nunca se llevará a cabo en contra de la voluntad del interesado.

b- La decisión de tramitar un procedimiento de forma simplificada no impide que durante la instrucción el órgano competente pueda acordar que se continúe con arreglo a la tramitación ordinaria.

c- Los procedimientos tramitados de forma simplificada cuentan con los siguientes trámites: Inicio del procedimiento - Subsanación, en su caso, de la solicitud - Alegaciones



(plazo de 5 días) - Audiencia (sólo si la resolución fuese desfavorable al interesado) - Informe del servicio jurídico, del Consejo General del Poder Judicial, y del Consejo de Estado o Consejo Consultivo de Andalucía (en los casos en los que sean preceptivos), que suspende el plazo de resolución del procedimiento - Resolución.

Si un procedimiento exigiese la realización de un trámite que no se encuentra en este listado no podrá ser objeto de tramitación simplificada, y obligatoriamente deberá ser tramitado de forma ordinaria.

d- El plazo para resolver los procedimientos de forma simplificada es, salvo que reste menos para su tramitación ordinaria, de 30 días.