

TEMA 2

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y SUS FASES. EL ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. ELEMENTOS. CLASES. REQUISITOS: MOTIVACIÓN Y FORMA. LA INVALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO. SUPUESTOS DE NULIDAD DE PLENO DERECHO Y ANULABILIDAD. EL PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO. LA NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

- 1.1. CONCEPTO Y MARCO JURÍDICO
- 1.2. CLASES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
- 1.3. PRINCIPIOS INFORMADORES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
- 1.4. FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

2. INICIACIÓN

- 2.1. CONSIDERACIONES GENERALES
- 2.2. INICIACIÓN DE OFICIO
 - 2.2.1. Información y actuaciones previas
 - 2.2.2. Iniciación por acuerdo del órgano competente
 - 2.2.3. Iniciación por orden del órgano superior jerárquico
 - 2.2.4. Iniciación por petición razonada de otros órganos
 - 2.2.5. Iniciación por denuncia
- 2.3. INICIACIÓN A SOLICITUD DEL INTERESADO
 - 2.3.1. La solicitud: requisitos y forma
 - 2.3.2. Presentación de solicitudes
 - 2.3.3. Declaraciones responsables y comunicaciones
- 2.4. EFECTOS DE LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
 - 2.4.1. Fecha de inicio de los expedientes
 - 2.4.2. Obligación de resolver
 - 2.4.3. Adopción de medidas cautelares

3. ORDENACIÓN

- 3.1. CONSIDERACIONES GENERALES
- 3.2. EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO
- 3.3. IMPULSO DE OFICIO
- 3.4. ORDEN DE DESPACHO DE LOS ASUNTOS
- 3.5. CONCENTRACIÓN DE TRÁMITES
- 3.6. CUMPLIMIENTO DE TRÁMITES
- 3.7. CUESTIONES INCIDENTALES

4. INSTRUCCIÓN

4.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

4.2. LAS ALEGACIONES

4.3. LAS PRUEBAS

4.3.1. Concepto

4.3.2. La carga de la prueba y su proposición

4.3.3. Medios y período de prueba

4.3.4. Práctica de la prueba

4.4. LOS INFORMES

4.4.1. Concepto

4.4.2. Petición de informes

4.4.3. Emisión de informes

4.5. AUDIENCIA DEL INTERESADO

4.6. INFORMACIÓN PÚBLICA

5. FINALIZACIÓN

5.1. INTRODUCCIÓN

5.2. LA RESOLUCIÓN

5.2.1. Concepto de resolución

5.2.2. Actuaciones previas necesarias y complementarias para resolver

5.2.3. Contenido de la resolución

5.2.4. Obligación de dictar resolución expresa

5.2.5. El acto presunto

5.2.6. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud de interesado

5.2.7. Silencio administrativo en los procedimientos iniciados de oficio

5.3. EL DESISTIMIENTO Y LA RENUNCIA

5.4. LA TERMINACIÓN CONVENCIONAL

5.5. LA CADUCIDAD

5.6. LAS CAUSAS SOBREVENIDAS

6. EJECUCIÓN

6.1. CONSIDERACIONES GENERALES

6.2. LA EJECUTIVIDAD INMEDIATA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

6.2.1. La suspensión de la ejecución del acto administrativo

6.2.2. La resolución de un procedimiento sancionador contra la que quepa algún recurso en vía administrativa, incluido el potestativo de reposición

6.2.3. Una disposición que establezca lo contrario

6.2.4. La autorización o aprobación superior

6.2.5. La regla general del pago por medios electrónicos

6.3. LOS MEDIOS DE EJECUCIÓN FORZOSA

6.3.1. Consideraciones generales

6.3.2. Apremio sobre el patrimonio

6.3.3. Ejecución subsidiaria

6.3.4. Multa coercitiva

6.3.5. Compulsión sobre las personas

6.4. PROHIBICIÓN DE ACCIONES POSESORIAS

7. TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO

7.1. INTRODUCCIÓN

7.2. PRESUPUESTO DE HECHO DE LA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA

7.3. LA DECISIÓN DE CONVERTIR EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO EN SIMPLIFICADO

7.4. PLAZO MÁXIMO PARA RESOLVER

7.5. TRÁMITES DEL PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO

- 7.6. LA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
- 7.7. LA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE NATURALEZA SANCIONADORA
- 8. EL ACTO ADMINISTRATIVO**
 - 8.1. CONCEPTO
 - 8.2. CARACTERES
- 9. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO**
 - 9.1. ELEMENTOS SUBJETIVOS
 - 9.2. ELEMENTOS OBJETIVOS
 - 9.2.1. Contenido
 - 9.2.2. Causa
 - 9.3. ELEMENTOS FORMALES
- 10. CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS**
 - 10.1. SEGUN LA FORMA DE EXTERIORIZARSE
 - 10.2. SEGUN LA NATURALEZA DE LA POTESTAD EJERCITADA POR LA ADMINISTRACION
 - 10.3. SEGUN LAS POSIBILIDADES DE REVISION
 - 10.4. SEGUN LOS SUJETOS DE DONDE PROVENGA
 - 10.5. SEGUN SUS EFECTOS JURIDICOS
- 11. REQUISITOS**
 - 11.1. PRODUCCIÓN Y CONTENIDO
 - 11.2. MOTIVACIÓN
 - 11.2.1. Concepto
 - 11.2.2. Actos que obligatoriamente deberán ser motivados
 - 11.3. FORMA
- 12. LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**
 - 12.1. CONSIDERACIONES GENERALES
 - 12.2. NULIDAD DE PLENO DERECHO Y ANULABILIDAD
 - 12.2.1. Nulidad de pleno derecho
 - 12.2.2. Anulabilidad
- 13. SUPUESTOS DE NULIDAD DE PLENO DERECHO Y ANULABILIDAD**
 - 13.1. SUPUESTOS DE NULIDAD DE PLENO DERECHO**
 - 13.1.1. Actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional
 - 13.1.2. Actos dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio
 - 13.1.3. Actos que tengan un contenido imposible
 - 13.1.4. Actos que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de esta
 - 13.1.5. Actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados
 - 13.1.6. Actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición
 - 13.1.7. Actos que se establezca expresamente en una disposición con rango de ley
 - 13.1.8. Nulidad de pleno derecho de las disposiciones de carácter general
 - 13.2. SUPUESTOS DE ANULABILIDAD**
 - 13.3. CONVALIDACIÓN Y CONVERSIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

14. EL PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

14.1. LA CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

14.2. SUPUESTOS

14.3. REQUISITOS

14.4. EFECTOS

15. NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

15.1. NOTIFICACIÓN

15.1.1. Concepto

15.1.2. Actos que se han de notificar

15.1.3. Plazo para cursar las notificaciones

15.1.4. Contenido de las notificaciones

15.1.5. Notificaciones defectuosas

15.1.6. Protección de datos personales

15.1.7. Medios de notificación

15.1.8. Práctica de la notificación

15.1.9. Incidencias en la práctica de la notificación

15.2. PUBLICACIÓN

15.2.1. Concepto

15.2.2. Clasificación

16. LA REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

17. REVISIÓN DE OFICIO

17.1. REVISIÓN DE LOS ACTOS NULOS

17.1.1. Actos nulos que son susceptibles de revisión

17.1.2. Efectos de la nulidad, tiempo para dictarla y legitimidad para promoverla

17.1.3. Procedimiento

17.2. REVISIÓN DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

17.3. REVISIÓN DE LOS ACTOS ANULABLES

17.4. DECLARACIÓN DE LESIVIDAD DE LOS ACTOS ANULABLES FAVORABLES AL INTERESADO

17.4.1. Actos que pueden ser declarados lesivos

17.4.2. Procedimiento de lesividad

17.5. REVISIÓN DE LOS ACTOS ANULABLES

17.6. REVISIÓN DE LOS DEMÁS ACTOS

17.7. LÍMITES DE LA REVISIÓN

18. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

18.1. CONCEPTO Y FINALIDAD

18.2. ACTOS SUSCEPTIBLES DE RECURSO

18.3. MATERIAS EXCLUIDAS DE RECURSO

18.3.1. Los actos de mero trámite

18.3.2. Disposiciones administrativas de carácter general

18.4. REGLAS GENERALES DE TRAMITACIÓN

18.4.1. Legitimación para interponer el recurso

18.4.2. Contenido mínimo del recurso

18.4.3. Causas de inadmisión

18.5. SUSPENSIÓN DE LA EJECUTIVIDAD DEL ACTO RECURRIDO

18.6. AUDIENCIA DE LOS INTERESADOS

18.7. RESOLUCIÓN DEL RECURSO

18.7.1. Requisitos

18.7.2. Contenido

18.8. RESOLUCIÓN DE UNA PLURALIDAD DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

19. EL RECURSO DE ALZADA

19.1. OBJETO Y CARACTERÍSTICAS

19.2. ACTOS RECURRIBLES

19.3. ÓRGANOS ANTE LOS QUE SE PUEDE INTERPONER EL RECURSO

19.4. PLAZOS

19.4.1. Plazo para la interposición del recurso

19.4.2. Plazo máximo para dictar y notificar la resolución

20. EL RECURSO POTESTATIVO DE REPOSICIÓN

20.1. OBJETO Y CARACTERÍSTICAS

20.2. ACTOS RECURRIBLES

20.3. ÓRGANO COMPETENTE PARA RESOLVER

20.4. PLAZOS

20.4.1. Plazo para la interposición del recurso

20.4.2. Plazo máximo para dictar y notificar la resolución

21. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

21.1. OBJETO Y CARACTERÍSTICAS

21.2. MOTIVOS DEL RECURSO

21.3. PLAZOS

21.4. RESOLUCIÓN

21.4.1. Inadmisión del recurso

21.4.2. Contenido de la resolución

21.4.3. Plazo para resolver y sentido del silencio administrativo

22. LAS RECLAMACIONES ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS

22.1. CONCEPTO Y ACTOS RECURRIBLES

22.2. ÓRGANOS ANTE LOS QUE SE INTERPONEN

22.3. SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO

22.4. LA RECLAMACIÓN ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO LOCAL

22.4.1. Consideraciones generales

22.4.2. El órgano para la resolución de reclamaciones económico-administrativas

22.4.3. Procedimiento de las reclamaciones económico-administrativas de las corporaciones locales

1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1.1. Concepto y marco jurídico

El procedimiento administrativo es el conjunto ordenado de actos o de actuaciones materiales a través de las cuales se va formando o ejecutando una declaración de voluntad. Es por tanto, el cauce propio a través del cual se manifiesta un órgano de la Administración. Ya en la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 se decía que el procedimiento era *«el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin»*. Sin embargo en la vigente Ley 39/2015, reguladora del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), no aparece definición alguna del procedimiento, circunstancia que se considera superflua ya que cualquier acto de la Administración deberá someterse a un proceso o a un orden de actuación, ya que en caso contrario se originaría la denominada vía de hecho, que viciaría de nulidad la citada actuación. De esta forma, el procedimiento se transforma en la función administrativa, de la misma forma que el proceso judicial es la propia función de un órgano judicial.

La concepción del procedimiento como una garantía jurídica es una constante en nuestro régimen jurídico vigente, la cual aparece plasmada en el artículo 105.c) de la Constitución Española al señalar que *«la Ley regulará el procedimiento a través del cual deberán producirse los actos administrativos, garantizándose, cuando proceda la audiencia a los interesados»*. Por lo tanto, queda claro que la producción de las resoluciones y acuerdos de las diferentes Administraciones Públicas se exteriorizan a través de la incoación y tramitación de un procedimiento administrativo. A tal efecto, la LPACAP establece un espacio y uniforme para los diferentes procedimientos, sin perjuicio de que las leyes puedan especificar otros distintos.

La exigencia de que la Administración actúe sometida a la ley y al Derecho es una exigencia básica en un Estado democrático. Y ello es la esencia misma del procedimiento administrativo, que además es un medio de democratización de los mecanismos de decisión administrativa. Esto supone que los particulares disponen de un sistema de garantías de que la actividad administrativa se produce con arreglo a criterios objetivos y con respeto de los derechos de los ciudadanos.

La función de garantía que el procedimiento administrativo supone, conlleva que el mismo sea un requisito esencial en la producción de los actos administrativos, como señala el artículo 34.1 de la LPACAP, cuyo incumplimiento puede dar lugar incluso a la nulidad absoluta de éstos (art 47 LPACAP). Así pues esta legalidad a la que debe someterse la Administración puede ser invocada por los particulares mediante un sistema de acciones, recursos que son verdaderos derechos subjetivos.

Ciertamente la Administración tiene un poder normativo propio y actúa con potestades y prerrogativas atribuidas por la legislación, es decir el ordenamiento jurídico habilita a la Administración a actuar con determinados poderes, y la acción administrativa es el ejercicio de tales prerrogativas, pero

frente a estos poderes existen una serie de obligaciones por parte de la Administración y de derechos por parte de los ciudadanos.

Como se ha señalado, entre las obligaciones de la Administración se encuentra la sumisión de su actuar a un determinado procedimiento, el procedimiento administrativo.

En este sentido, el procedimiento administrativo es la primera de las garantías de los particulares, en tanto que es un requisito mínimo de la Administración la actuación a través de unos cauces determinados para que su actividad pueda ser calificada de actividad legítima. La exigencia de la observancia procedimental es la garantía de que la actuación administrativa se produce con arreglo a criterios objetivos y a la legalidad, con respeto a los derechos de los ciudadanos y pleno sometimiento al ordenamiento jurídico, elementos todos ellos ineludibles del Estado de Derecho. Así, el procedimiento administrativo vendría a ser el camino, el modo de producción de los actos administrativos.

El procedimiento administrativo se ha definido (García de Enterría) como *«un complejo de actos del administrado y de la administración, todos ellos con sustantividad jurídica propia, sin perjuicio de su carácter instrumental respecto de la resolución final»*.

Como es obvio, la finalidad del procedimiento no termina en garantizar los derechos de los administrados sino en asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general. Además, en las democracias occidentales, el procedimiento se presenta como un medio de democratización de los mecanismos de decisión administrativa, a través, por ejemplo, de la información pública, de la audiencia a los interesados, o de la terminación convencional.

Como ha destacado la doctrina todas las funciones del Estado tienen su procedimiento especial. La Ley es elaborada conforme a un procedimiento, el legislativo, la sentencia del juez es dictada, asimismo conforme a un procedimiento el judicial. Por último los actos administrativos han de seguir un camino o vía previamente determinado por el derecho, esto es, un procedimiento, el administrativo. Así podemos definir el procedimiento administrativo como *«el cauce formal por el que se desenvuelve la acción administrativa»*.

La finalidad del procedimiento administrativo es triple: por un lado asegurar la eficacia administrativa en sus actuaciones, por otro garantizar los derechos de los ciudadanos frente a las prerrogativas de la Administración, o sea controlar la discrecionalidad administrativa y finalmente como mecanismo de democratización de las decisiones administrativas.

Esta triple finalidad del procedimiento está explícitamente establecida en la Constitución. Así los artículos 23, 103, y 106 prevén por un lado: *«Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos»* (art. 23), *«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»* (art. 103) y finalmente *«Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican»* (art. 106).