

TEMA 38

FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN: INICIACIÓN, ORDENACIÓN, INSTRUCCIÓN, FINALIZACIÓN Y EJECUCIÓN. LA TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1. 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 ADMINISTRATIVO

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

1. FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

Con el término de «*disposiciones generales sobre el procedimiento administrativo común*», el Título IV de la LPAC contiene lo que, en terminología del Tribunal Constitucional, es la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración.

Las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos contienen en esencia la estructura del procedimiento administrativo general, vertebrándose en los siguientes apartados:

- a) Iniciación.
- b) Ordenación.
- c) Instrucción.
- d) Terminación.
- e) Ejecución.

De todas ellas daremos cuenta a continuación además de hacer una breve referencia a la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común y a la tramitación electrónica.

2. INICIACIÓN

2.1. Consideraciones generales

Las modalidades mediante las que puede iniciarse un procedimiento administrativo, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 54 LPAC, son de oficio o a solicitud del interesado. La diferenciación entre una u otra modalidad estriba en el elemento subjetivo del acto al que el ordenamiento jurídico otorga fuerza para iniciar el procedimiento: en la primera, es al acto de la Administración, mientras que en la segunda, es al acto del interesado.

En el primer caso, es evidente que lo que determina la iniciación del procedimiento es un acto administrativo, un acto de la Administración; pero cuando se trata de procedimientos en los que se solicita, por ejemplo, una autorización, la petición de permiso interesada es la que tiene fuerza para la iniciación del procedimiento. Este criterio sirve para diferenciar otros supuestos en los que puede intervenir un particular, presentando una solicitud, un escrito, a la Administración, pero que no tienen fuerza para iniciar el procedimiento. Así, la mera presencia pues, de una solicitud, una petición, una instancia, por parte del particular no tiene como consecuencia que nos encontremos ante un procedimiento iniciado a solicitud del particular.

En la LPACAP no se establecen reglas genéricas para distinguir cuando deben iniciarse de uno u otro modo. Existen, además, procedimientos que la propia LPACAP permite iniciar bajo cualquiera de las modalidades, por ejemplo el procedimiento de revisión de oficio (art. 106 LPACAP) o el de responsabilidad patrimonial (arts. 65 y 67 LPACAP), pudiendo darse la doble modalidad en otros casos previstos por la legislación sectorial.

2.2. Iniciación de oficio

La iniciación del procedimiento de oficio por la propia Administración requiere la adopción de un acuerdo por el órgano competente, bien sea por iniciativa propia; como consecuencia de orden superior; por denuncia o a petición razonada de otros órganos.

2.2.1. Información y actuaciones previas

El principio de eficacia puede aconsejar que haya de evaluarse la conveniencia de iniciar el procedimiento con carácter previo a su iniciación, en cuyo caso sería necesario realizar las operaciones necesarias para apreciar correctamente las circunstancias y proceder en consecuencia.

Estas actuaciones, están previstas en el art. 55 LPAC según el cual:

- «1. *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 del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.*
2. *En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros.*

Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento».

Las actuaciones previas pueden realizarse con anterioridad a la iniciación de cualquier modalidad de procedimiento y dado su propio objeto y finalidad, las actuaciones previas están llamadas a desarrollarse, principalmente, como antesala de los procedimientos cuya iniciación corresponde de la Administración, adquiriendo especial relevancia en los supuestos de infracciones.

La normativa especial reguladora de los procedimientos sancionadores concede especial relevancia a la información previa a la adopción del acuerdo de iniciación de oficio, con el fin de obtener la mayor precisión posible sobre los hechos susceptibles de motivar la incoación del expediente, y la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables; dando a esta información el carácter de reservada.

Las actuaciones previas no están sujetas a plazo con carácter general. En consecuencia, el tiempo durante el que se desarrollen, no incide en la caducidad del procedimiento porque este, pura y simplemente, no ha comenzado y, por tanto, tampoco se ha iniciado el plazo en el que obligatoriamente la Administración está obligada a resolver. No obstante, su duración tampoco debe ser excesiva, puesto que la demora puede afectar a los plazos de prescripción, en

especial, en los supuestos de infracciones. La jurisprudencia es muy profusa y, en relación a esta cuestión y como garantía de la protección de los derechos e intereses de los administrados, a pesar de mantener que este tipo de actuaciones no forman parte del procedimiento, ha llegado, incluso, a declarar la caducidad ante dilaciones excesivas, tardías y extemporáneas, en el entendido de que el plazo de caducidad comienza a contarse desde que la incoación del procedimiento se notifica. (STC 82/2009 de 23 marzo).

2.2.2. Iniciación por acuerdo del órgano competente

En primer término, se contempla, en el art. 59 LPAC que el conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento haya tenido lugar, directa o indirectamente, por el órgano que tenga atribuida la competencia de iniciación, en cuyo caso, el acuerdo se adoptaría por propia iniciativa.

El conocimiento, por tanto, ha de atribuirse al órgano competente para el inicio y puede ser tanto directo como indirecto. En este último caso —conocimiento indirecto—, por exclusión y frente a las causas previstas en los artículos siguientes, no ha de mediar orden superior, petición de otro órgano o denuncia; esto es, debe tratarse de una comunicación informal de terceros o la derivación de otro procedimiento administrativo distinto (por ejemplo, de un procedimiento de reclamación de cantidad pueden surgir elementos que determinen la necesidad de iniciar una revisión de oficio contractual o de una responsabilidad patrimonial surgir un expediente disciplinario).

Es importante tener en cuenta que la Administración, que actúa sujeta al principio de legalidad, en principio no puede optar por iniciar o no un procedimiento —salvo que se trate del ejercicio de potestades discrecionales y dentro del correspondiente margen— si se dispone de datos, hechos o elementos de juicio objeto del específico procedimiento. Por ello, la principal cuestión que en la práctica puede surgir, en relación con el precepto analizado, es la relativa a las consecuencias en caso de que no se inicie un procedimiento si, por parte de las autoridades funcionarios o titulares de los órganos competentes, se tiene conocimiento de circunstancias, conductas o hechos que hubieran determinado la necesidad de ese inicio.

2.2.3. Iniciación por orden del órgano superior jerárquico

El artículo 60 LPACAP define la orden superior como la emitida por un órgano administrativo superior jerárquico del competente para la iniciación del procedimiento. Esta posibilidad es expresión de los principios de jerarquía y competencia que, de acuerdo con los arts. 103 CE y 3.1 y 8 LRJSP, informan las relaciones entre órganos administrativos. El último precepto citado determina que la competencia debe ejercerse por el órgano administrativo que la tenga atribuida, de ahí que, cabalmente, en caso de que el superior jerárquico tenga conocimiento de los hechos, conductas o circunstancias objeto del procedimiento, deba ponerlo de manifiesto al inferior y ordenarle la incoación del mismo. Poco margen de apreciación, como ya comentamos, tendrá el órgano inferior jerárquico en estos casos para decidir si inicia o no el procedimiento.