

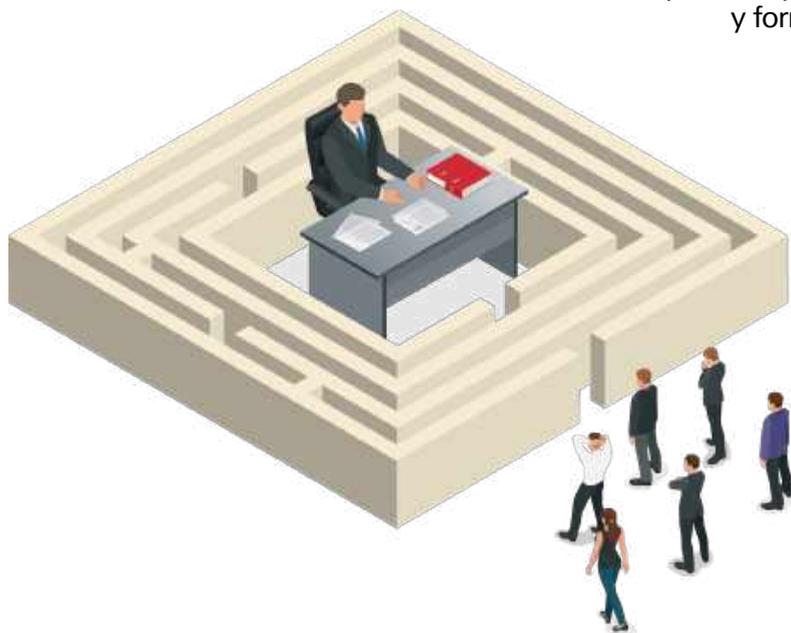
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

PASO A PASO

**Análisis del procedimiento administrativo común en la Ley
39/2015, de 1 de octubre y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre**

3.º EDICIÓN 2024

Incluye casos prácticos
y formularios



PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

Análisis del procedimiento administrativo común en la Ley 39/2015, de 1 de octubre y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre

3.º EDICIÓN 2024

**Obra realizada por el Departamento de
Documentación de Iberley**

COLEX 2024

Copyright © 2024

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial, así como a las actualizaciones de los textos legislativos mientras que la edición adquirida esté a la venta y no exista una posterior.

© Editorial Colex, S.L.
Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)
A Coruña, 15004, A Coruña (Galicia)
info@colex.es
www.colex.es

I.S.B.N.: 978-84-1194-281-2
Depósito legal: C 139-2024

SUMARIO

1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN	11
2. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	15
2.1. Cuestiones generales: clases de iniciación, actuaciones previas, medidas provisionales y acumulación de procedimientos	15
2.2. Iniciación de oficio	19
2.3. Iniciación a solicitud del interesado	22
3. ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	27
4. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	31
4.1. Actos de instrucción del procedimiento administrativo.	32
4.2. Alegaciones	32
4.3. Prueba	33
4.4. La práctica de la prueba	38
4.5. Informes	42
4.6. Participación de los interesados	46
4.7. Trámites de audiencia y de información pública	48
5. FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	57
5.1. Cuestiones generales.	58
5.2. Resolución del procedimiento	60
5.3. Desistimiento, renuncia y caducidad del procedimiento administrativo	66
6. TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN	71
7. ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN	75
7.1. Régimen jurídico del procedimiento administrativo sancionador	77
7.1.1. Principios del procedimiento administrativo sancionador.	80
7.1.2. Instrucción del procedimiento administrativo sancionador.	87
7.1.3. Terminación del procedimiento administrativo sancionador	88

SUMARIO

7.2. Régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las AA. PP.	90
7.2.1. Procedimiento iniciado a instancia de parte y principios de la responsabilidad patrimonial	92
7.2.2. Instrucción y resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial.	97
8. LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	105

ANEXO I. CASOS PRÁCTICOS

Caso práctico Pago voluntario de sanción administrativa y reconocimiento de responsabilidad	111
Caso práctico Responsabilidad patrimonial del Estado por incumplimiento de derecho comunitario	113
Caso práctico Vinculación de la calificación del órgano instructor en procedimiento sancionador administrativo	117
Caso práctico Análisis de los efectos en el procedimiento administrativo del auto de sobreseimiento libre dictado en procedimiento penal	119
Caso práctico Nulidad de actuaciones por haberse prescindido en el procedimiento sancionador del trámite de audiencia	121

ANEXO II. FORMULARIOS

Escrito alegando indefensión en el procedimiento administrativo por falta de motivación de informe incorporado al expediente administrativo. . .	125
Solicitud de información del estado de la tramitación del expediente sancionador	127
Escrito para la solicitud de medidas provisionales previamente a la iniciación del procedimiento administrativo (medidas provisionalísimas) . . .	129
Solicitud de adopción de medidas cautelares iniciado el procedimiento. . . .	133
Escrito de denuncia solicitando la iniciación de oficio de procedimiento administrativo.	137
Escrito de iniciación de procedimiento administrativo por negligencia médica.	139
Escrito subsanando los términos de la solicitud de iniciación de responsabilidad patrimonial	143
Escrito de alegaciones anteriores al trámite de audiencia en un procedimiento administrativo.	145
Escrito de alegaciones a los defectos de tramitación de un procedimiento administrativo.	147

SUMARIO

Escrito de reclamación patrimonial de la Administración por funcionamiento de los servicios públicos: caída en vía pública	149
Escrito de solicitud de informes en procedimiento de exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones públicas	155
Escrito de proposición de prueba en el procedimiento administrativo	157
Escrito del interesado comunicando el pago anticipado de la multa de tráfico y se solicita la finalización del procedimiento	159
Escrito de desistimiento de solicitud y renuncia de derechos derivados de un procedimiento administrativo	161
Solicitud de terceros interesados en la continuación del procedimiento administrativo en caso de desistimiento del solicitante.	163
Solicitud de tramitación simplificada de procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración	165
Solicitud de tramitación ordinaria de procedimiento administrativo por la necesidad de realización de trámites adicionales	167
Escrito de oposición al acuerdo de tramitación simplificada de procedimiento administrativo.	169
Escrito al juzgado solicitando autorización judicial de entrada en domicilio para lanzamiento de ocupantes	171

1

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

El procedimiento administrativo común en la LPACAP

El procedimiento administrativo común lo encontramos regulado en los artículos 53 a 105 del título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

El procedimiento administrativo es entendido 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» (fundamento II de la exposición de motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre). Tal y como se establece en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española, el Estado tiene atribuida, 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.

Al igual que sucede en los procesos judiciales, el procedimiento administrativo común cuenta con una serie de garantías para proteger al interesado, que se recogen en el capítulo I, título IV, artículo 53 de la LPACAP.

El título IV, relativo al procedimiento administrativo común se estructura en siete capítulos. Este título incorpora a las fases de **iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento** el uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos. Asimismo, se incorpora la regulación del expediente administrativo estableciendo su formato electrónico y los documentos que deben integrarlo.

Como novedades de este título, podemos mencionar la integración de los procedimientos sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial como «especialidades del procedimiento»; así como, la incorporación de un nuevo capítulo relativo a la **tramitación simplificada** del procedimiento administrativo común.

Por tanto, la estructura del título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, es la siguiente:

CAPÍTULO I	Garantías del procedimiento
CAPÍTULO II	Iniciación del procedimiento
CAPÍTULO III	Ordenación del procedimiento
CAPÍTULO IV	Instrucción del procedimiento
CAPÍTULO V	Finalización del procedimiento
CAPÍTULO VI	De la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común
CAPÍTULO VII	Ejecución

¿Cuáles son los derechos del interesado en el procedimiento administrativo?

Los derechos del interesado en el procedimiento administrativo vienen regulados en el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Resulta interesante subrayar la diferenciación de derechos que realiza la Ley 39/2015, de 1 de octubre, entre las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas y aquellas que tienen la condición de «interesado».

Por un lado, el artículo 13 de la LPACAP se encarga de regular los derechos que corresponden a todas las personas en sus relaciones con la Administración; y, por otro lado, los derechos del «interesado», que es aquel que forma parte de un procedimiento administrativo y que cuenta con una serie de derechos en el mismo, vienen establecidos en el artículo 53 de la LPACAP.

Por lo tanto, en ambas situaciones, tanto la persona como el interesado en sus relaciones con la Administración, van a contar con una esfera de derechos que se verá ampliada en el segundo caso.

A continuación, vamos a enumerar los derechos que corresponden al **interesado** en el procedimiento administrativo:

- 1. Derechos de información con respecto a la tramitación del procedimiento [art. 53.1. a) de la LPACAP].** Lo que se pretende es que los interesados puedan conocer el estado del procedimiento en todos sus momentos, así como la forma y el modo en el que están siendo tramitados.
- 2. A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos [art. 53.1.b) de la LPACAP].**
- 3. Derecho a no presentar documentos originales [art. 53.1.c) de la LPACAP].** Viene a reiterar lo ya establecido con anterioridad en el artículo 28.3 de la LPACAP. Se contempla la excepción de aquellos supuestos en los que pueda requerirse documento original por la norma

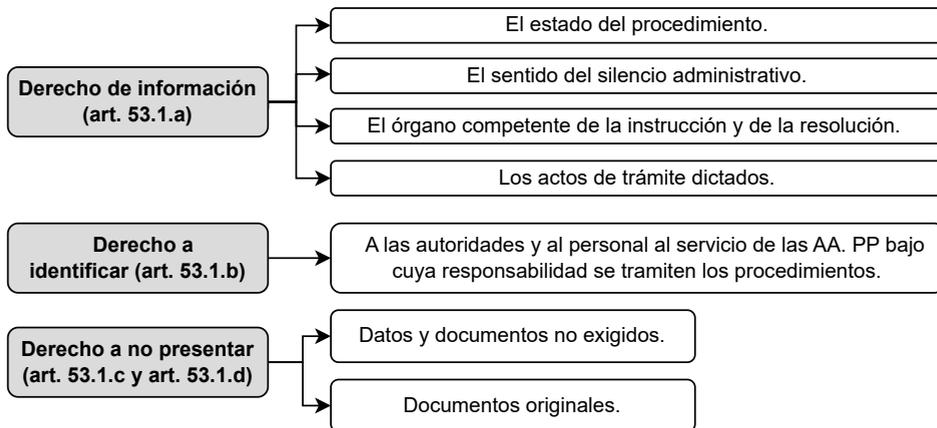
reguladora de cada procedimiento, otorgándose en tal caso, el derecho de obtener una copia autenticada del mismo bajo los términos del artículo 27 de la LPACAP.

4. **Derecho a no presentar datos y documentos no exigidos [art. 53.1.d) de la LPACAP].** En este caso, la diferencia que existe entre la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es que los documentos o datos requeridos no deberán ser presentados de nuevo siempre que consten ya en los archivos de la Administración, independientemente de que la Administración pública «actuante» sea o no la misma que lo posee.
5. **Derecho a formular alegaciones y a utilizar los medios de defensa [art. 53.1.e) de la LPACAP].** Básicamente, viene a recordarnos que tenemos la posibilidad de formular alegaciones en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, así como aportar datos y documentos a la instrucción (art. 76.1 de la LPACAP) así como al término de la instrucción (art. 82 de la LPACAP), con la excepción de los procedimientos sancionadores (art. 89.2 de la LPACAP) en los que deberán realizarse las alegaciones tras la propuesta de la resolución.
6. **Derecho a obtener información y a realizar consultas a la Administración [art. 53.1.f) de la LPACAP].** Se reconoce el derecho a recabar la información y a resolver las dudas que puedan surgir de cara a la presentación de una solicitud o la preparación de un procedimiento futuro.
7. **Derecho a la asistencia jurídica [art. 53.1.g) de la LPACAP].** La Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, en el artículo 1.III, amplía su aplicación «a la vía administrativa previa»; eso sí, «cuando así se establezca en la legislación específica» (véanse también los arts. 2.e) y 21 de la Ley 1/1996, de 10 de enero).
8. **Derecho a cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2 de la LPACAP [art. 53.1.h) de la LPACAP].** La excepción es que se justifique la imposibilidad de hacerlo.
9. Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes [art. 53.1.i) de la LPACAP].

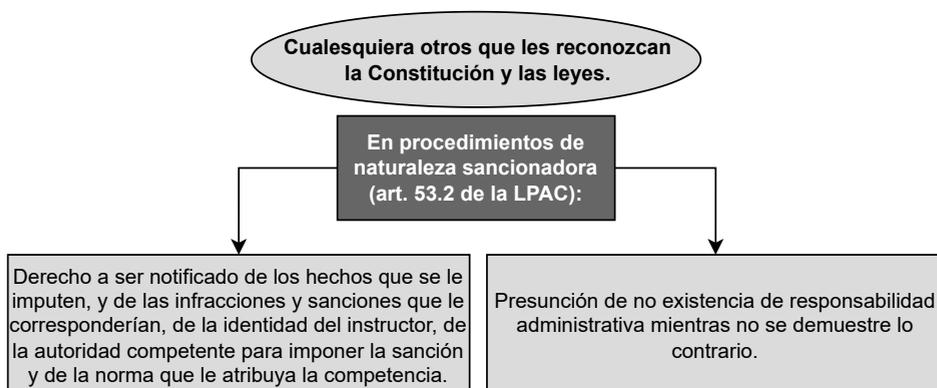
Por último, el artículo 53.2 de la LPACAP hace referencia a los **derechos específicos** que corresponden a los interesados en un **procedimiento sancionador**:

- a) A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.
- b) A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

DERECHOS DEL INTERESADO
Artículo 53 de la LPAC



- Derecho a formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento, aportar documentos en cualquier fase del procedimiento (art. 53.1.e).**
- Derecho a obtener información y orientación mediante consultas a la AP (art. 53.1.f).**
- Derecho a actuar asistidos de asesor para la defensa de sus intereses (art. 53.1.g).**
- Derecho a cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos del art. 98.2 (art. 53.1.h).**



2

INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Regulación del inicio del procedimiento administrativo según la LPACAP

La iniciación del procedimiento administrativo se encuentra regulada en los artículos 54 a 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y se dividen en las siguientes secciones:

- Sección 1.^a, relativa a las **disposiciones generales** de la iniciación del procedimiento administrativo (arts. 54 a 57 de la LPACAP): clases de iniciación, información y actuaciones previas, medidas provisionales y la acumulación.
- Sección 2.^a, referida a los **procedimientos iniciados de oficio por la Administración** (arts. 58 a 65 de la LPACAP).
- Sección 3.^a, que versa sobre el **inicio del procedimiento a solicitud del interesado** (arts. 66 a 69 de la LPACAP).

2.1. Cuestiones generales: clases de iniciación, actuaciones previas, medidas provisionales y acumulación de procedimientos

Disposiciones generales y formas de iniciar el procedimiento administrativo

|| Iniciación del procedimiento administrativo de oficio o a solicitud del interesado

En primer lugar, el artículo 54 de la LPAC establece las clases de iniciación: «Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud del interesado».

CUESTIONES

1. ¿Qué se entiende por procedimiento administrativo iniciado de oficio?

Tal y como se define en el *Diccionario panhispánico del español jurídico* de la RAE el procedimiento administrativo iniciado de oficio es aquel «*Procedimiento administrativo cuya iniciación se produce mediante una decisión de la propia administración actuante adoptada por motivos de interés público, tanto si la iniciativa en tal sentido ha sido autónoma de la propia Administración como si su celo ha sido excitado en virtud de una previa denuncia o solicitud presentada por un tercero*».

2. ¿Qué se entiende por procedimiento administrativo iniciado a instancia del interesado?

En este caso el *DEJ RAE* nos da la siguiente definición: «Procedimiento administrativo cuya iniciación se produce por petición de una persona física o jurídica, distinta de la administración actuante y que tiene un interés legítimo en que se incoe».

Los artículos 55 y 56 de la LPAC hacen referencia tanto al período de información o actuaciones previas que pueden ser realizadas antes de iniciar el procedimiento, como a las medidas provisionales que puedan adoptarse por parte del órgano administrativo competente en caso de considerarlo oportuno.

|| Actuaciones previas a la iniciación del procedimiento administrativo

La finalidad de estas actuaciones previas será conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento, y en el caso de procedimientos sancionadores se orientarán a determinar 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 concurren.

El artículo 55.2 de la LPAC establece que «(...) serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de estos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento».

Es importante señalar, respecto de la apertura del trámite de información previa, que su duración no computará a efectos de caducidad en el procedimiento administrativo sancionador. Así es como los tribunales lo interpretan y en este sentido la **sentencia del Tribunal Supremo, rec. 3987/2008, de 13 de octubre de 2011, ECLI:ES:TS:2011:6790**, señala:

«(...) una vez realizadas esas actuaciones previas, el tiempo que tarde la Administración en acordar la incoación del procedimiento (...) podrá tener las consecuencias que procedan en cuanto al cómputo de la prescripción (extinción del derecho); pero no puede ser tomado en consideración a efectos de la caducidad, pues esta figura lo que pretende es asegurar que una vez iniciado el procedimiento la Administración no sobrepase el plazo de que dispone para resolver (...)».

En la misma línea se pronuncia la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia n.º 705/2016, de 30 de noviembre, ECLI:ES:TSJGAL:2016:8623: «(...) la demora de la Administración en esta fase no tendría consecuencias a los efectos de la caducidad de dicho procedimiento, (...)».

Asimismo, resulta interesante la **sentencia del Tribunal Supremo n.º 1228/2023, de 5 de octubre, ECLI:ES:TS:2023:4086**, conforme a la cual:

«(...) no cabe ahora sino reiterar el criterio jurisprudencial anteriormente fijado por la Sala, en el sentido de considerar que un expediente de derivación de responsabilidad tiene su origen en el acuerdo de incoación del mismo, a lo que no obstan las actuaciones previas de carácter informativo, aunque en ellas se soliciten informes al amparo de lo previsto en el artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015, de 1 de octubre), (...). Dicho acuerdo de incoación del procedimiento de derivación de responsabilidad es por tanto el determinante para el cómputo del plazo de caducidad que sea de aplicación».

|| **Medidas provisionales acordadas antes y durante el procedimiento administrativo**

En primer lugar, y antes de entrar en detalle, es necesario indicar que las medidas provisionales pueden acordarse en diferentes momentos del procedimiento, incluso podrán ser acordadas antes de la iniciación del procedimiento.

Antes de la iniciación del procedimiento (artículo 56.2 de la LPAC):

«Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de **urgencia inaplazable** y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el **acuerdo de iniciación del procedimiento**, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda.

En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas».

Iniciado el procedimiento (artículo 56.1 de la LPAC):

«Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad».

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN PASO A PASO

El procedimiento administrativo se define 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*».

Partiendo de este concepto, en la presente guía se hace un estudio del mencionado procedimiento, analizando su iniciación, instrucción y finalización, así como sus especialidades y la ejecución del acto administrativo.

Estos puntos se desarrollan a lo largo de la obra, tanto desde un enfoque teórico, siguiendo lo dictado en la Ley 39/2015 de 1 de octubre, como desde un punto de vista más didáctico, ya que el contenido se acompaña de cuestiones prácticas que resultarán de gran ayuda en la resolución de las dudas más comunes. También se recogen esquemas y una selección de formularios actualizados que facilitarán una visión global de la actual regulación administrativa.



www.colex.es



PVP 20,00 €

ISBN: 978-84-1194-281-2

