

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

PASO A PASO

**Análisis del procedimiento administrativo común en la Ley
39/2015, de 1 de octubre (artículos 53 a 105)**

Coordinador de la obra

L. ALFREDO DE DIEGO DÍEZ

Magistrado, doctor en Derecho y profesor
de Derecho Procesal

1.ª EDICIÓN 2021

Incluye formularios



PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

Análisis del procedimiento administrativo común en la
Ley 39/2015, de 1 de octubre (artículos 53 a 105)

1.ª EDICIÓN 2021

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

Coordinador

L. Alfredo de Diego Díez

Colaboradoras

M.ª Virginia Castro Romero

Rosalía Paz Roel

COLEX 2021

Copyright © 2021

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, 3º B (local comercial)
A Coruña, 15004, A Coruña (Galicia)
info@colex.es
www.colex.es

I.S.B.N.: 978-84-1359-210-7
Depósito legal: C 533-2021

SUMARIO

1. REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y LOS DERECHOS DEL INTERESADO	9
2. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	13
2.1. Cuestiones generales de la iniciación del procedimiento administrativo	13
2.2. Iniciación de oficio del procedimiento administrativo	16
2.3. Iniciación del procedimiento administrativo a solicitud del interesado	18
3. ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	23
4. LA INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	27
4.1. Actos de instrucción del procedimiento administrativo	28
4.2. Las alegaciones en el procedimiento administrativo	28
4.3. La prueba en el procedimiento administrativo	29
4.4. La práctica de la prueba en el procedimiento administrativo	32
4.5. Los informes en el procedimiento administrativo	34
4.6. Participación de los interesados en el procedimiento administrativo común	38
4.7. Los trámites de audiencia y de información pública	39
5. FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	47
5.1. Cuestiones generales sobre la finalización del procedimiento administrativo	48
5.2. La resolución del procedimiento administrativo	50
5.3. Desistimiento, renuncia y caducidad del procedimiento administrativo	54
6. TRAMITACIÓN SIMPLIFICADA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN	59
7. ESPECIALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN	61
7.1. Régimen jurídico del procedimiento administrativo sancionador	63
7.1.1. Principios del procedimiento sancionador	66
7.1.2. Instrucción del procedimiento sancionador	70
7.1.3. Terminación del procedimiento sancionador (art. 85 de la LPAC)	71
7.2. Régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de las AAPP	73
7.2.1. Procedimiento iniciado a instancia de parte y principios de la responsabilidad patrimonial	76
7.2.2. Instrucción y resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial	79

8. LA EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO 87**ANEXO. FORMULARIOS**

Escrito alegando indefensión en el procedimiento administrativo por falta de motivación de informe incorporado al expediente administrativo	93
Escrito de solicitud de información del estado de la tramitación de expediente sancionador.	95
Escrito para la solicitud de medidas provisionales previamente a la iniciación del procedimiento administrativo (medidas provisionalísimas)	97
Escrito de solicitud de adopción de medidas cautelares iniciado el procedimiento. .	101
Escrito de denuncia solicitando la iniciación de oficio de procedimiento administrativo	103
Escrito de reclamación administrativa previa por negligencia médica	105
Escrito subsanando los términos de la solicitud de iniciación de responsabilidad patrimonial	109
Escrito de alegaciones anteriores al trámite de audiencia en un procedimiento administrativo	111
Escrito de alegaciones a los defectos de tramitación de un procedimiento administrativo	113
Escrito de reclamación patrimonial de la Administración por funcionamiento de los servicios públicos: caída en vía pública	115
Escrito de solicitud de informes en procedimiento de exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones públicas	121
Modelo de alegaciones en procedimiento sancionador por estacionamiento de vehículos en el dominio público-marítimo terrestre.	123
Modelo de alegaciones en procedimiento sancionador por vertido no autorizado de aguas residuales al dominio público marítimo-terrestre	127
Escrito de proposición de prueba en el procedimiento administrativo.	131
Escrito del interesado comunicando el pago anticipado de la multa de tráfico y se solicita la finalización del procedimiento	133
Escrito de desistimiento de solicitud y renuncia de derechos derivados de un procedimiento administrativo	135
Escrito de solicitud de terceros interesados en la continuación del procedimiento administrativo en caso de desistimiento del solicitante	137
Escrito de solicitud de tramitación simplificada de procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración	139
Escrito de solicitud de tramitación ordinaria de procedimiento administrativo por la necesidad de realización de trámites adicionales	143
Escrito de oposición al acuerdo de tramitación simplificada de procedimiento administrativo	145
Modelo de solicitud de autorización judicial para acceso a inmueble de carácter comunal a efectos de proceder al lanzamiento en el desahucio administrativo	147
Escrito al juzgado solicitando autorización judicial de entrada en domicilio para lanzamiento de ocupantes	149

1. REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y LOS DERECHOS DEL INTERESADO

El procedimiento administrativo común en la LPAC

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.

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 artículo 53 de la Ley 39/2015, bajo la rúbrica **«Garantías del procedimiento»**.

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 Ley 39/2015 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 Ley 39/2015.

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 Ley 39/2015].** 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 Ley 39/2015].**

3. **Derecho a no presentar documentos originales [art. 53.1.c) de la Ley 39/2015].** Viene a reiterar lo ya establecido con anterioridad en el artículo 28.3 de la LPAC. 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 Ley 39/2015.
4. **Derecho a no presentar datos y documentos no exigidos [art. 53.1.d) de la Ley 39/2015].** En este caso, la diferencia que existe entre la Ley 39/2015 y la Ley 30/1992 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 Ley 39/2015].** Básicamente, viene a recordarnos que tenemos la posibilidad de formular alegaciones en cualquier procedimiento anterior al trámite de audiencia, así como aportar datos y documentos a la instrucción (art. 76.1 de la LPAC) así como al término de la instrucción (art. 82 de la LPAC), con la excepción de los procedimientos sancionadores (art. 89.2 de la LPAC) en los que deberán realizarse las alegaciones con carácter previo a la resolución.
6. **Derecho a obtener información y a realizar consultas a la Administración [art. 53.1.f) de la Ley 39/2015].** 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 Ley 39/2015].** La Ley 1/1996 (de asistencia jurídica gratuita), en el artículo 1.III, amplía su aplicación «*a la vía administrativa previa*»; esos sí, «*cuando así se establezca en la legislación específica*» [véanse también los arts. 2.e) y 21 de la Ley 1/1996].
8. **Derecho a cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2 de la Ley 39/2015 [art. 53.1.h) de la Ley 39/2015].** 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 Ley 39/2015].**

Por último, el artículo 53.2 de la Ley 39/2015 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 LPAC

Derecho de información (art. 53.1.a):

- El estado del procedimiento.
- El sentido del silencio administrativo.
- El órgano competente de la instrucción y de la resolución.
- Los actos de trámite dictados.

Derecho a identificar (art. 53.1.b).

A las autoridades y al personal al servicio de las AAPP bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.

Derecho a no presentar (art. 53.1.c y art. 53.1.d).

Documentos originales

Datos y documentos no exigidos

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).

Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

En procedimientos de naturaleza sancionadora (art. 53.2 LPAC):

Derecho a ser notificado de los hechos que se le imputen, de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que le atribuya la competencia

Presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario

2.

INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Regulación del inicio del procedimiento administrativo según la LPAC

La iniciación del procedimiento administrativo se encuentra regulada en los artículos 54-69 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. 54-57 de la LPAC): clases de iniciación, información y actuaciones previas, medidas provisionales y la acumulación de procedimientos.
- Sección 2.^a, referida a los **procedimientos iniciados de oficio por la Administración** (arts. 58-65 de la LPAC).
- Sección 3.^a, que versa sobre el **inicio del procedimiento a solicitud del interesado** (arts. 66-69 de la LPAC).

2.1. Cuestiones generales de la iniciación del procedimiento administrativo

Esta sección 1.^a (arts. 54-57 de la LPAC), nos detalla las características del procedimiento en su fase de apertura, en concreto: clases de iniciación, información y actuaciones previas, medidas provisionales y la acumulación de procedimientos.

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.



L. ALFREDO DE DIEGO DÍEZ

Magistrado, doctor en Derecho y profesor de Derecho Procesal

Doctorado en la Facultad de Derecho de Valladolid *cum laude*, ha ejercido la docencia desde 1982 en diversas universidades españolas.

En la actualidad se encuentra destinado en el orden contencioso-administrativo, en los juzgados centrales de la Audiencia Nacional.

Es autor de múltiples artículos doctrinales y de más de una treintena de monografías.



www.colex.es



PVP 15,00 €

ISBN: 978-84-1359-210-7



9 788413 592107