

## Tema 12: PROCEDIMIENTO Y ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

### 1. INTRODUCCIÓN.

La Administración está para actuar, y cada actuación que realiza debe estar sujeta a un procedimiento cuidadosamente regulado, con el fin de evitar la arbitrariedad de los poderes y organismos públicos, así como asegurar el fin perseguido por los mismos.

Pero estos fines pueden resultar incompatibles con el de la eficiencia de la Administración: si los procedimientos son estrictos, inflexibles y rigurosos, lo más probable es que cualquier actuación administrativa se ralentice más de lo que sería deseable. ¿Quién no ha sufrido la lentitud o la ineficacia de la burocracia?

Una estrategia para lograr que los procedimientos administrativos nos resulten más amigables, es conocerlos a fondo, razón de ser del presente tema.

**Bibliografía Básica:** Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (la conocida LRJAP-PAC).

### 2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: NATURALEZA, FINES Y CLASES.

**Procedimiento administrativo:** el que se aplica para producir actos administrativos.

**Acto administrativo:** cualquier actuación de la administración: un nombramiento, el cobro de un impuesto, una expropiación, una matriculación en un centro público, un permiso de obras, de apertura, etc. .

Un procedimiento administrativo conlleva una serie de pasos o **trámites**, regulados por las leyes, y cuyo conocimiento facilitará muchísimo la tramitación de cualquier gestión administrativa. Por ello conviene a las empresas conocer bien las normas, leyes, órganos y trámites relacionados con estos procedimientos.

La principal Ley que regula el Procedimiento es la Ley 30/1992 del 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (**LRJAP-PAC**).

**Clases de Procedimiento administrativo:**

•**Procedimiento común:** el que se aplica por defecto a cualquier acto de cualquier administración pública (valen los ejemplos antes dichos).

•**Procedimiento especial:** el que se aplica en casos especiales, en los que se adaptan las reglas de la LRJAP-PAC a estos casos mediante sus propias leyes. En la LRJAP-PAC, habla de dos procedimientos especiales:

- el sancionador: por el que se aplican sanciones (multas) a los particulares.
- El de responsabilidad patrimonial, por el que los particulares pueden exigir a las Administraciones una indemnización por daños causados a su patrimonio.

Otro ejemplo serían los procedimientos tributarios (declaraciones y pago de impuestos), que se rigen, además de por la Ley anterior, por la suya específica (Ley General Tributaria) y sus reglamentos.

### 3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

Es el que se aplica por defecto a todas las Administraciones Públicas españolas, por tanto se aplica a:

- La Administración General del Estado (vista en el tema 2 y 3).
- Las Administraciones de las Comunidades Autónomas (vistas en el tema 4).
- Las Administraciones Locales (vistas en el tema 5).

- Las Entidades de Derecho Público dependientes de las anteriores, cuando realicen actos administrativos (por ejemplo, los Institutos de Enseñanza Secundaria).

Todo Procedimiento Administrativo consta de tres fases:

1. Iniciación.
2. Ordenación.
3. Instrucción.
4. Terminación.

La **ordenación** no es una fase propiamente dicha, sino los principios legales por los que se va a regular.

### **3.1. Iniciación.**

¿Quién inicia un procedimiento? Sólo hay dos respuestas:

- El particular interesado (**solicitud** de persona interesada).
- La propia administración (**de oficio**).

El segundo caso no nos interesa. Si nos afecta un procedimiento administrativo, ya se ocuparán ellos de notificarnoslo.

En el primer caso, siempre hay que iniciarlo por escrito mediante una SOLICITUD (Ya vistas en el tema 7). Las solicitudes deben presentar al menos los siguientes datos:

- a) Nombre y apellidos del interesado, así como su domicilio, al menos a efectos de notificación.
- b) Descripción clara y concreta de lo que se solicita.
- c) Lugar y fecha en que se formula la solicitud.
- d) Firma del solicitante.
- e) Órgano administrativo al que se dirige la solicitud.

La ley permite la libertad de forma de la solicitud, siempre que tenga estos datos mínimos. No obstante, la ley prevé que para aquellas peticiones más habituales se dispongan de modelos normalizados.

Las solicitudes deben ser entregadas junto con la **documentación complementaria necesaria** y es muy recomendable quedarse con un **resguardo** de la entrega, que servirá como prueba de que se ha efectuado la solicitud (puede servir una copia de la misma, sellada en la oficina donde se ha entregado).

¿Dónde se entregan las solicitudes?

- En el **registro** de la Administración a la que nos dirigimos.

Si esto no fuera posible, pueden entregarse en **otros lugares** donde lo remitirán al órgano que nos interesa:

- En cualquier registro de **cualquier Administración Pública** (aunque en caso de las entidades locales, debe existir un convenio con otras administraciones).
- Las **oficinas de correos** (para enviarlas por correo certificado).
- En caso de estar en el extranjero, en **embajadas, consulados y similares**.

Una vez entregada la solicitud, si no reuniese los requisitos exigidos, se le daría al interesado un **plazo** de diez días para que procediera a subsanarlos.

Una vez iniciado el procedimiento, el órgano correspondiente tomará las **medidas provisionales** que estime oportunas y podría proceder a su **acumulación** con otros similares, a fin de agilizar el procedimiento.

### **3.2. Ordenación.**

Principios generales del Procedimiento Administrativo:

- **Objetividad:** se tratará cada caso con imparcialidad, sin favoritismo ni discriminaciones.
- **Eficacia:** se tramitará el procedimiento con agilidad y profesionalidad, sin perderse expedientes ni nada de eso.
- **Jerarquía:** se respetará la cadena de mando administrativa.

El procedimiento se aplicará respetando los siguientes criterios:

- Una vez iniciado, **se impulsará de oficio**. Es decir, no es necesario que el particular haga más gestiones salvo las que la Administración le pida expresamente.
- Se guardará un **riguroso orden en su tramitación**, sólo se darán prioridad a aquellos expedientes que las reglas hayan autorizado previamente.
- Siempre que sea posible, los trámites serán realizados **simultáneamente**, para ganar tiempo.

Para aquellos trámites que tengan que hacer los interesados, se les dará **un plazo de diez días** (salvo especificaciones de otras normas) En caso de que no se cumplan dichos plazos, se pierde el derecho a realizar dicho trámite.

### **3.3. Instrucción.**

Es la fase en que la Administración realiza los trámites y verifica los datos aportados por el interesado.

La administración solicitará **los informes** que considere conveniente a otros órganos (se requiere un plazo de diez días, por defecto, para su entrega). Los informes pueden ser preceptivos o facultativos, vinculantes o no vinculantes.

- Se llaman informes **preceptivos**, a aquellos que se tiene obligación de solicitar por disposición legal.
- Se llaman informes **facultativos**, a aquellos cuya solicitud queda a criterio del órgano instructor.
- Se llaman informes **vinculantes**, a aquellos que obligan al órgano instructor a dictar resolución en el sentido que indica dicho informe.
- Se llaman, informes **no vinculantes**, a aquellos cuyo dictamen no vincula al órgano instructor.

Los particulares podrán realizar las **alegaciones** que crean oportunas (aportación de datos nuevos, reclamar defectos de tramitación, etc.).

Si es preciso, se abrirá un período para la **aportación de pruebas** por los interesados, que durará entre los diez y treinta días. Las pruebas y su valor probatorio se regirán por lo fijado en el Derecho Común (ya se explicará en clase).

Antes de pasar a la fase siguiente, los interesados tienen derecho a un **trámite de audiencia**, en el que podrán consultar las actuaciones realizadas hasta ese momento, y si lo desean, presentar más alegaciones y documentos. Esta fase debe durar entre diez y quince días.

El trámite de audiencia no está contemplado en todos los procedimientos.

En algunos casos, también existe la posibilidad de abrir un **período de información pública**, para que todo aquél que lo considere oportuno, formule su propias alegaciones. Este trámite es obligatorio en algunos procedimientos de interés general, como la aprobación de planes urbanísticos, las expropiaciones forzosas, etc.. El plazo de presentación de alegaciones no puede ser inferior a veinte días.

### **3.4. Terminación.**

El procedimiento puede terminar de cuatro maneras posibles:

- Resolución.
- Desestimio.
- Renuncia.
- Declaración de Caducidad.

### **a)Resolución:**

Es la forma normal de terminación, puesto que un procedimiento se inicia para resolver algo.

La resolución consta de las siguientes partes:

- Decisión.** Debe incluir las motivaciones en aquellos casos previstos por la Ley.
- Recursos** que procedan contra dicha decisión.
- Órganos** ante los que interponerlos.
- Plazo** para la interposición de esos recursos.

¿Y si la administración no resuelve nada? (es decir, da la callada por respuesta).

Cuando un procedimiento concluye y la administración no resuelve sobre el mismo pasado un tiempo, se dice que aplica el “**silencio administrativo**”. Para evitar que dicho silencio pueda ser lesivo para los derechos de los ciudadanos, la LRJAP-PAC, legisla sobre cómo debe interpretarse dicho silencio y cómo debe actuarse si se produce.

En estos casos, se dice que el procedimiento ha concluido con una “resolución tácita”, es decir, que sí ha resuelto, interpretando su silencio como concediendo o denegando lo que el interesado pidió en su solicitud. Esto es lo que se llama “**acto presunto**”.

Sobre la interpretación del “silencio administrativo” volveremos al final de este tema y en otros posteriores.

### **b)Desestimio.**

Cuando el interesado desiste de su solicitud, es decir, deja de realizar actuaciones en su defensa. Este desistimiento no le impide volver a iniciar otro procedimiento por la misma pretensión (a esto se le llama mantener la **legitimidad**).

### **c)Renuncia.**

Es igual que el desestimio, pero aquí el interesado sí pierde legitimidad, es decir, renuncia a volver a defender su derecho. La renuncia tiene sus límites en los llamados derechos irrenunciables (por ejemplo, los derechos reconocidos en el Título I de la Constitución).

### **d)Caducidad.**

Si pasado un período de tiempo, el expediente se paraliza por causa imputable al interesado, puede terminarse el procedimiento automáticamente. Para ello debe comunicarse al interesado esa posibilidad y darle un plazo de tres meses para que actúe. Si no lo hace, que expediente queda terminado.

## **4.EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

### **4.1.Concepto y naturaleza.**

El Acto Administrativo es el **fin** que se persigue con el medio, que es el procedimiento administrativo.

Es, sencillamente, todo aquel **acto de voluntad** de cualquier órgano administrativo en el ejercicio de su potestad (de sus competencias), que cumpla estas condiciones:

- Qué esté **regulado por las leyes** o normas administrativas.

- Que se haya aplicado mediante un **procedimiento administrativo previo**.

En el primer caso, si se regulara por otras leyes (Derecho Laboral o mercantil), no sería un acto administrativo, aunque fuese de la Administración. Por ejemplo: contratar a un empleado eventual para una tarea en un Ministerio no es un acto administrativo, sino laboral. Vender bienes del patrimonio público sería un acto mercantil, no administrativo.

#### **4.2. Clases de actos administrativos:**

- Actos de trámite.** Aquellos que son necesarios para terminar el procedimiento.
- Actos definitivos.** Aquellos que son resolutorios, es decir, que ponen fin al procedimiento.
- Actos firmes.** Aquellos que ya no se pueden recurrir, y por tanto, ya no puede ser modificados o anulados.

Otra clasificación:

- Actos expresos:** aquellos que se han manifestado en una declaración (una resolución escrita).
- Actos presuntos:** aquellos derivados del silencio administrativo. Es decir, se “presume” que se han hecho.

#### **4.3. Validez, nulidad y anulabilidad del acto administrativo.**

Para que un acto administrativo sea válido, debe contar con los siguientes elementos:

- 1.El órgano que lo produce debe tener **capacidad jurídica** (capacidad legal de actuar) y **competencia** (estar dentro de sus obligaciones).
- 2.Debe contener unas **condiciones formales** (haber seguido el procedimiento previsto, comunicarse por escrito en el tiempo y forma previsto, etc.).
- 3.Debe contener unos **contenidos mínimos** (ya vistos en la Resolución de los Procedimientos).
- 4.Debe estar orientados a la **consecución del interés público**.

Si se careciera de estos alguno de estos requisitos, *el acto no sería válido*, lo que implica que podría ser nulo o anulable.

Cuando un acto es **nulo de pleno derecho**, se considera que el acto no ha tenido efecto en ningún momento, como si no hubiera existido, independientemente de cuándo se ha declarado dicha nulidad.

Cuando un acto es **anulable**, sólo pierde validez desde el momento en que se ha declarado como tal, habiendo sido válido hasta entonces.

Un acto es nulo de pleno derecho en los siguientes casos:

- Si **lesionan derechos y libertades** susceptibles de amparo constitucional (por ejemplo, un arresto arbitrario, la confiscación de bienes, una prohibición de hacer declaraciones públicas).
- Si se han dictado por **órgano manifiestamente incompetente**.
- Si tienen un **contenido imposible** (la calificación de terrenos como urbanizables en medio de un lago).
- Si son **constitutivos de infracción penal**.
- Si se han dictado **prescindiendo** total y absolutamente **del procedimiento**.
- Si son **contrarios a las normas** y **han concedido derechos sin tener los requisitos para ello** (por ejemplo, la concesión de un contrato o servicio a una empresa que no está legalmente constituida).
- Si así **lo establece una norma**.

Si le falta cualquier otro requisito, el acto será anulable, pero hasta entonces, es válido.

#### **4.4.Eficacia de los actos administrativos: ejecución y suspensión.**

Para que sean **eficaces**, los actos **deben ser comunicados a los interesados**. Si esta comunicación es individual, se le llama **notificación**. Si es al público en general, se le llama **publicación**.

Una vez comunicados, los interesados podrán **recurrir contra dicho acto**, pero ello no impide su ejecución (ya veremos un tema entero sobre recursos a la administración). En el caso de que el interesado no obedeciera a la voluntad de la administración, esta dispone de medios para obligar a la ejecución forzosa del acto, tales como:

- Apremio sobre el patrimonio del interesado** (es decir, embargo sobre bienes del interesado para, por ejemplo, cobrar una multa).
- Ejecución subsidiaria** por parte de la administración (por ejemplo, si a un vecino se le ordena destruir una obra no autorizada y no lo hace, lo hará la autoridad y luego le pasará factura al vecino).
- Multa coercitiva**: es un castigo añadido por no cumplir el particular con su obligación.
- Compulsión física** sobre las personas: un caso muy extremo y que sólo se aplica en casos concretados por la Ley: Significa que se obligará físicamente a las personas a realizar o no hacer una determinada tarea.

Finalmente, si el interesado puede probar que la ejecución del acto puede provocarle daños de imposible o difícil reparación, podrá solicitar en su recurso **la suspensión del acto** (la suspensión supone una interrupción *provisional* del acto).

#### **4.5.Los actos presuntos. Interpretación del silencio administrativo.**

Cuando al final de un procedimiento, y pasado un plazo de tiempo (normalmente tres meses desde que se inició el procedimiento), la administración no ha dado respuesta alguna, estaremos ante un caso de “silencio administrativo”.

En este caso, la LRJAP-PAC, dice que este silencio se interpretará como **estimada la petición** del interesado en los siguientes casos:

- solicitudes de **licencias y autorizaciones** de instalación o ampliación de **empresas**.
- Solicitudes de **habilitación** para el ejercicio de **derechos preexistentes**. (Es decir, cuando se pide el poder volver a ejercer derechos perdidos anteriormente).
- Solicitudes en cuya normativa específica **no se establezca que quedarán desestimadas si no recae resolución**.

En cambio, se interpretarán **desestimadas las peticiones** de los interesados en los siguientes casos:

- Procedimientos de ejercicio de **derecho de petición**.
- Resolución de **recursos administrativos**.

En estos y otros casos en que el silencio se interpretara desestimatorio, el interesado tendría derecho a **interponer recurso**, pero antes, para demostrar tal silencio, deberá exigir al órgano que ha dado la callada por respuesta, una **certificación de acto presunto**, que demuestre que, en efecto, no se ha pronunciado sobre la cuestión.

## **5.ACTIVIDADES**

1. ¿Qué se entiende por procedimiento administrativo común?
2. Además del procedimiento administrativo común, existen los denominados procedimientos especiales. ¿Podrías indicar a qué finalidad responden éstos?

3. Enumera los contenidos que, como mínimo, debe recoger una solicitud dirigida a la Administración.
4. Explica qué significa la expresión iniciación de oficio en relación con un procedimiento administrativo.
5. Enumera (sólo enumera) las fases por las que atraviesa normalmente un procedimiento.
6. Indica qué finalidad tiene la fase de instrucción en el conjunto del procedimiento administrativo. ¿Podrías señalar, además, dos tipos de actuaciones habituales en esta fase del procedimiento?
7. Describe las consecuencias que se derivan de la falta de emisión de un informe.
8. Enumera los elementos que debe contener una resolución administrativa.
9. ¿Qué es un acto administrativo?
10. Indica las formas de terminación de un procedimiento administrativo.
11. Explica por qué no todas las actuaciones de la Administración pública tienen carácter administrativo.
12. Identifica las diferencias entre actos de trámite y actos definitivos.
13. ¿Cuándo un acto administrativo es nulo de pleno derecho?
14. Un acto al que le falte algún requisito que lo invalide, aunque no suponga nulidad de pleno derecho ¿es válido?.