

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO REGULADO EN LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

El procedimiento administrativo es el que regula las relaciones entre los ciudadanos y la administración pública en sus actuaciones y garantiza el principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la administración.

La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, en su Exposición de motivos, definía al procedimiento como *“el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin”*.

El procedimiento, por tanto, puede considerarse como el modo en que deben producirse los actos administrativos. Es un complejo de actos que normalmente, concluye con la producción de un acto final.

La importancia del procedimiento es esencial. La Administración debe adecuar su actuación a unas reglas preestablecidas para, por un lado, evitar posibles conductas arbitrarias y, por otro, conseguir una mayor eficacia administrativa. El procedimiento, de esta forma, supone una doble garantía: para la recta consecución de los intereses generales del modo más eficaz, y para los derechos e intereses de los particulares.

Regulación jurídica

El Procedimiento Administrativo en España está regulado a través de la ley 30/1992 de veintiséis de noviembre denominada: *“Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”*, además, los estados tienen otras leyes de régimen jurídico y de ámbito jurisdiccional que en buena medida regulan la materia también.

Dicha ley, establece las bases del procedimiento administrativo común al que las diferentes administraciones públicas deberán ajustarse, independientemente del procedimiento administrativo común, regulado por la ley de cita, existen otros de características especiales para los que la legislación establece normas específicas.

Principios generales del procedimiento administrativo

I. Principios constitucionales. La Ley 30/1992, en su artículo 3, punto uno dispone, de conformidad con el art. 103 de la Constitución Española que: "Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho", esto significa que deberá velar siempre por que se cumpla el estado de derecho que regla la actuación de la administración

II. Deber de objetividad. En el servicio de los intereses públicos, la Administración debe obrar con plena objetividad, que implica en primer lugar un refuerzo del principio de subordinación de las Administraciones Públicas dependientes de Poderes Ejecutivos que las dirigen. La objetividad en este plano traduce la neutralidad ideológica respecto de lo establecido en las normas o en las órdenes que debe cumplir. En otro plano, la objetividad implica el deber de imparcialidad en la acción administrativa, que es una consecuencia del principio de igualdad ante la ley en el procedimiento. Y por último, la objetividad supone que se persigan necesariamente intereses públicos, aquellos que constituyen el fin de la potestad que se ejerce, y no ninguna otra finalidad, lo que acarrearía el vicio de desviación de poder.

III. Principios de eficacia y eficiencia. El primero de ellos exige que el procedimiento administrativo en todo momento debe asegurar la simplicidad del mismo, es decir, debe evitarse la realización o exigencia de diversos trámites o formalismos innecesarios o arbitrarios que compliquen o dificulten su desenvolvimiento.

La eficacia implica un juicio valorativo sobre el grado de cumplimiento de los objetivos que se encomiendan a los distintos servicios públicos y sobre la calidad de su prestación. El principio de eficiencia tiene un significado económico, que implica una adecuada relación de costes de los medios a utilizar para la realización de los objetivos marcados y la calidad de los resultados obtenidos.

IV. Principio de servicio al ciudadano. Que obliga a considerar al particular que se relaciona con la Administración Pública como un ciudadano, miembro de la comunidad a la que sirve aquélla.

V. Principios de buena fe y de confianza legítima. Este principio hace referencia a todos aquéllos que forman parte del procedimiento, es decir, las partes, sus representantes y los funcionarios públicos quienes

ajustarán su conducta al respeto mutuo, la lealtad y la buena fe, dichos principios se encuentran enmarcados en el párrafo segundo del artículo 3.1. de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, estableciendo que las administraciones públicas deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima.

VI. Principios de transparencia y de participación. Dichos principios se encuentran enmarcados en el artículo 3, punto cinco de la multicitada ley los cuales van encaminados a que los funcionarios públicos deben velar en todo momento porque los ciudadanos conozcan el trámite de los procedimientos de los que formen parte, conozcan las autoridades ante quienes se tramitan los referidos procedimientos, a que obtengan información y orientación acerca de los requisitos jurídicos que las disposiciones vigentes impongan a las resoluciones, aducir alegaciones o a aportar cualquier elemento de juicio y ser tratados con respeto por los funcionarios y facilitarles el ejercicio de sus derechos.

Sujetos del Procedimiento

Los sujetos del procedimiento son la administración y el particular o particulares interesados.

Fases del procedimiento

El procedimiento administrativo general se divide en las siguientes fases:

Iniciación

a) De oficio: por la propia Administración, cuando así lo acuerde el órgano competente, por propia iniciativa, por requerimiento de un organismo superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.

Con antelación al acuerdo de iniciación, podrá el órgano competente abrir un periodo de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

b) A instancia de parte: Es decir, a solicitud de la persona interesada y las solicitudes en este caso, deben contener:

- I. Nombre y apellidos del interesado o de su representante así como el lugar que designa para notificaciones.
- II. Hechos, razones y petición que se formula en la solicitud.

- III. El lugar y la fecha.
- IV. Firma del solicitante o en su caso, del representante.
- V. Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige.

Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos anteriormente señalados y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de 10 días, subsane la solicitud o aporte la documentación que en su caso, le sea requerida. Si no lo hace, se considerará que se desistió de la petición, este plazo puede ampliarse hasta cinco días

En los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla, de ellos se levantará acta sucinta que se incorporará al procedimiento.

Una vez iniciado el procedimiento, el órgano administrativo que sea competente para resolverlo, puede adoptar, bien de oficio, bien porque así se lo solicite el interesado, las medidas provisionales que se consideren necesarias para asegurar la eficacia de la resolución administrativa que pueda dictarse

Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas correspondientes en los supuestos previstos expresamente por una norma de rango de Ley. 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.

No se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar un grave perjuicio o que supongan la vulneración de derechos amparados por las leyes.

Las medidas provisionales adoptadas pueden ser suspendidas o modificadas durante la tramitación del procedimiento, bien de oficio, bien a petición de parte, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción, en todo

caso, en cualquier caso las medidas provisionales se extinguirán con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

Ordenación

Se refiere al conjunto de actuaciones necesarias para facilitar que el procedimiento concluya en una resolución que ponga fin a este y que su contenido se vea impulsado por la administración (de oficio) en todos sus trámites y la celeridad, es decir, procurando que se acuerden en un solo acto todos los trámites que por su naturaleza admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo, (el cumplimiento de trámites por los interesados).

Esta no constituye propiamente una fase secuencial del procedimiento, sino que en realidad esta constituida por un conjunto de principios que han de regir la vida del procedimiento, siendo así que, la ordenación es un conjunto de actos menores que permiten el normal desenvolvimiento del procedimiento hasta llegar a su resolución definitiva.

Instrucción

La fase de instrucción es de suma importancia dentro del procedimiento, ya que a través de ésta, se pretende que el órgano correspondiente cuente con la información necesaria para que pueda adoptar una resolución justa, por tanto la fase de instrucción se define como la serie de actos por medio de los cuales se aportan al órgano que tramite el procedimiento administrativo los elementos de juicio necesarios para determinar o comprobar los datos que van a servir de base para dictar la resolución administrativa, impulsándose de oficio sin quitarle su derecho al interesado a proponer lo que convenga a sus intereses, con posibilidad de presentar alegaciones las partes, proponer práctica de pruebas, con los informes preceptivos y facultativos correspondientes.

Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

Los resultados de los sondeos y encuestas de opinión que se incorporen a la instrucción de un procedimiento deberán reunir las garantías legalmente establecidas para estas técnicas de información así como la

identificación técnica del procedimiento seguido para la obtención de estos resultados.

Existen una serie de trámites que se desarrollan durante la fase de instrucción:

1. Alegaciones de los interesados

Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

En todo momento podrán los interesados alegar los efectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

2. Pruebas

Medios y período de prueba.

Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho.

Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes.

El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.

Práctica de prueba.

La Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas.

En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan.

En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos.

3. Trámite de Informe

Petición.- A efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos, en la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita.

Evacuación.- Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.

Los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor.

De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.

Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones. El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.

4. Participación de los interesados

Trámite de audiencia. Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, salvo lo que afecte a las informaciones y datos a que se refiere el artículo 37, punto 5 de la ley de cita.

Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite.

Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

Actuación de los interesados. Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más cómoda para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.

Los interesados podrán, en todo caso, actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento.

Información pública. El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública.

A tal efecto, se anunciará en el Boletín Oficial del Estado, de la Comunidad Autónoma, o en el de la Provincia respectiva, a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el procedimiento, o la parte del mismo que se acuerde.

El anuncio señalará el lugar de exhibición y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.

La incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento.

La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

Conforme a lo dispuesto en las Leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos.

Terminación

Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y la declaración de caducidad, también producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas y la resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso.

La resolución puede ser de dos tipos, normal y anormal, explicándose a continuación cada uno de ellos:

Normal. La forma normal de terminación del procedimiento es mediante una resolución que decidirá sobre todas las cuestiones planteadas por el interesado y otras derivadas del propio expediente, la resolución consiste en un pronunciamiento último en el que la Administración expresa el contenido de la declaración sobre un procedimiento administrativo, la resolución puede ser expresa, tácita o presunta.

Resolución expresa. Es el acto final en el que la Administración se manifiesta de forma directa decidiendo sobre la cuestión planteada por los interesados como las que se deriven del expediente.

Resolución tácita. Es aquella en la que no existe una manifestación expresa directa, sin embargo, se infiere la voluntad de la Administración en un análisis racional del contexto de su actuación.

Resolución presunta. Se dice que existe resolución presunta cuando no hay datos para saber lo que ha dicho la Administración, deduciéndose que en este caso, se ha producido silencio administrativo.

Anormales. El desistimiento, renuncia y caducidad son formas de finalización anormales que solo se pueden producir en los procedimientos iniciados a instancia de los particulares, siendo así que: el desistimiento parte de la premisa de que el interesado puede desistir de su solicitud siempre y cuando no esté prohibido por el ordenamiento jurídico. No obstante la Administración puede limitar el desistimiento si la cuestión suscitada en el procedimiento fuera de interés general o conveniente sustanciarla, el desistimiento no impide al interesado seguir conservando los derechos que le amparan que podrá hacer valer, si lo desea, en otro procedimiento.

El desistimiento y la renuncia son iguales ya que el interesado que renuncia pierde los derechos que le amparan.

Por lo que respecta a la caducidad, consiste en la paralización del procedimiento por causa imputable al interesado una vez que la Administración le ha advertido de la misma si no realiza actuaciones sustanciales y necesarias y han transcurrido tres meses desde la comunicación.

Existen otras formas de terminación anormal del procedimiento siendo estas: el silencio administrativo que se produce en aquellas situaciones en las que la Administración no ha resuelto expresamente y la Ley realiza la presunción de que si lo ha hecho, así como la convención referida básicamente a la facultad que tienen las administraciones públicas de poder celebrar acuerdos con personas de derecho público o privado siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias donde no es posible la transacción.

Ejecución

Las normas jurídicas suelen establecer la presunción de validez de todos los actos administrativos y, en consecuencia, producen plenos efectos jurídicos. Esto se denomina "ejecutividad" del acto administrativo. La ejecutividad del acto administrativo es de interés a todos los efectos, pero especialmente cuando los interesados obligados a cumplir el mismo no lo hacen.

Medios de ejecución forzosa

Las legislaciones establecen que los actos de las Administraciones Públicas sujetos al derecho administrativo son inmediatamente ejecutivos, sin embargo, las Leyes establecen distintos medios de

ejecución forzosa cuando los particulares no cumplen voluntariamente lo establecido en el acto administrativo, siendo éstos los siguientes:

Apremio sobre el Patrimonio. Es el procedimiento de cobro de la Administración de las cantidades líquidas adeudadas a la misma y que no han sido abonadas voluntariamente. Se trata de una situación que se aplica especialmente, aunque no exclusivamente, en materia tributaria. Requiere que se expida el certificado de descubierto, el embargo de los bienes del deudor y la subasta pública de los mismos.

Ejecución subsidiaria. Es la realización por la Administración o a través de personas que se determinen por la misma de actos que voluntariamente no ha hecho el obligado y no sean personalísimos, es decir, que puedan ser realizados por una persona distinta del obligado, resultando los costes a cargo del obligado, pudiendo seguirse para ello el apremio sobre el patrimonio.

Multa coercitiva. Es la imposición de multas reiteradas en lapsos de tiempo para obligar a cumplir lo ordenado. Esta imposición de multas esta reservada a los actos personalísimos en que no quepa la compulsión directa, o no sea conveniente o cuya ejecución el obligado pudiera encargar a un tercero. Las multas son compatibles con las sanciones administrativas.

Compulsión sobre las personas. Es en los casos en los que se obliga a la realización física de un acto. Dado que roza los derechos constitucionales, la ley impone que se respeten los mismos y que la compulsión esté autorizada por ésta, la obligación ha de ser personalísima de hacer o no hacer.