

# Organización y actividad de las Administraciones públicas

Esquemas de apoyo  
para la docencia y el aprendizaje  
(2016)

Marcos Vaquer Caballería  
Catedrático de Derecho administrativo



Universidad  
Carlos III de Madrid



# Abreviaturas

<b>CE</b>	Constitución Española
<b>LAECSP</b>	Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos ( <b>vigente hasta 1/10/2016</b> )
<b>LBRL</b>	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
<b>LG</b>	Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno
<b>LOFAGE</b>	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado ( <b>vigente hasta 1/10/2016</b> )
<b>LRJPAC</b>	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las AA.PP y Procedimiento Administrativo Común ( <b>vigente hasta 1/10/2016</b> )
<b>LRSAL</b>	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
<b>LTAIBG</b>	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
<b>LPAC</b>	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ( <b>vigente desde 2/10/2016</b> )
<b>LRJSP</b>	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público ( <b>vigente desde 2/10/2016</b> )

# Programa

## **I. La Organización de las AA.PP.**

L 1. Organización administrativa y Derecho.

L 2. La competencia.

L 3. El Gobierno y la Administración del Estado y de las CC.AA.

L 4. Las Administraciones locales.

L 5. La Administración instrumental y corporativa.

## **II. La actividad de las AA.PP.**

L 6. El procedimiento administrativo (I): concepto, régimen jurídico y elementos.

L 7. El procedimiento administrativo (II): fases y deber de resolver.

L 8. Los actos administrativos (I): concepto, clases y elementos.

L 9. Los actos administrativos (II): validez, eficacia y ejecución.

L 10. Los controles internos de la actuación administrativa.

## **III. El control externo de la actuación administrativa.**

L 11. La jurisdicción contencioso-administrativa (I): elementos generales.

L 12. La jurisdicción contencioso-administrativa (II): procedimientos y recursos.

# Lección 6. El procedimiento administrativo (I).

## 6.1. Concepto y régimen jurídico.

- Recordatorio: capacidad de obrar de Derecho público: potestades y prerrogativas vs. vinculación positiva a la Ley.
- El procedimiento es instrumento para la eficacia y coordinación de la Administración (art. 103.1 CE), pero también para asegurar su sometimiento pleno a la ley y el Derecho y la defensa de los ciudadanos interesados, por lo que está sujeto a reserva de ley [art. 105 c) CE].
- Art. 53.1 LRJPAC/34.1 LPAC: el procedimiento (como la competencia) es requisito de validez de los actos.
- Procedimiento = actividad formalizada consistente en una sucesión de trámites y conducente a la producción de un acto administrativo resolutorio y definitivo.
- Reflejo documental del procedimiento: el expediente administrativo (art. 70 LPAC), sobre el que la Administración tiene el deber de custodia:
  - archivo de oficina → archivo administrativo departamental/central → archivo histórico.
- Régimen jurídico: competencia estatal sobre procedimiento administrativo común (art. 149.1.18ª CE), ejercida en los arts. 68 y ss. LRJPAC (general), 134 a 138 (potestad sancionadora) y 142 a 143 (responsabilidad patrimonial de las AA.PP.) y en los arts. 33 a 39 de la LAECSP (procedimientos por medios electrónicos).
  - ❖ La LPAC unifica el régimen común del procedimiento administrativo escrito en papel y el electrónico, que generaliza (arts. 14 y 70.2) y deroga en consecuencia tanto LRJPAC como LAESP (efectos: 2/10/2016).

## 6.2. Los principios.

- Principio **inquisitivo**: el procedimiento debe servir para verificar todos los hechos relevantes y ponderar todos los intereses en juego, para lo que los órganos competentes tienen amplios poderes de impulso y ordenación del procedimiento, incluso de oficio (ejs.: arts. 41, 72.1, 73, 74.1, 78.1, 89.1 LRJPAC/20, 55.1, 56.1, 57, 71.1, 75.1, 87 y 88.1 LPAC).
- Principios de **contradicción** y de **igualdad**: todos los interesados deben poder alegar, proponer y defender lo que convenga a su Derecho con igualdad (art. 85.3 LRJPAC/75.4 LPAC).
- Principios de **transparencia** y **publicidad** (art. 71.1 LPAC): El acceso a la información pública es un derecho ciudadano, aunque limitado: arts. 105 b) CE, 37 LRJPAC/13 d) LPAC y 12 y ss. LTAIBG.
- Principio de **gratuidad**: a diferencia de los procesos judiciales, los procedimientos administrativos suelen ser gratuitos, sin perjuicio de la tasa o el precio público que devenguen, en su caso, el servicio o la prestación reconocidos o adjudicados por la resolución que le pone fin.
- Principios de **simplicidad** y **celeridad** (71.1 y 72.1 LPAC): sustanciación sólo de los trámites necesarios e idóneos para la resolución del asunto de que se trate, con impulso simultáneo cuando sea posible y dentro del plazo establecido, sin interrupciones o suspensiones salvo por razones que pudieran viciar la resolución (ej.: recusación –art. 77/74- o informes determinantes/preceptivos en la nueva ley –art. 83.3/80.3-).
- Principio de **ordenación temporal**: orden riguroso de incoación en asuntos de naturaleza homogénea, salvo orden motivada (art. 74.2 LRJPAC/71.2 LPAC).

## 6.3. Los sujetos.

- La **Administración** actuante: debe actuar con objetividad. Por ello existen causas legales de abstención (de oficio) o recusación (por los interesados): arts. 28 y 29 LRJPAC/23 y 24 LRJSP.
- Los **interesados** en el procedimiento (art. 31 LRJPAC/4 LPAC):
  - Interesados **necesarios**:
    - ✓ Quienes lo inician como titulares de derechos o intereses legítimos.
    - ✓ Quienes tengan derechos (o intereses directos) que puedan resultar afectados por la decisión. Deber de la Administración de comunicarles el procedimiento, salvo que haya tenido publicidad (art. 34 LRJPAC/8 LPAC).
  - Interesados **eventuales**: demás afectados en sus intereses legítimos, si se personan.
  - ¿Qué es “**interés legítimo**” y legitima para ser interesado? Depende de la materia. Tendencia histórica a la apertura de la legitimación activa en el orden administrativo y contencioso-administrativo, acentuada por el Estado democrático de Derecho.
    - En algunos casos, hay acción pública por lo que basta el interés común o general de protección de la legalidad (urbanismo: art. 48 TRLS, patrimonio histórico: art. 8.2 LPHE, costas: art. 109 LC, parques naturales: art. 22 LPN).
    - En los demás, la jurisprudencia entiende que se requiere “un interés propio, distinto del de cualquier ciudadano, de que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento” lo que ocurre “aun cuando la actuación de que se trate no les ocasione en concreto un beneficio o un servicio inmediato; o que (...) basta con que el éxito de la acción represente para el recurrente un beneficio material o jurídico o, por el contrario, que el mantenimiento de la situación creada o que pudiera crear el acto combatido le origine un perjuicio, incluso aunque tales beneficios o perjuicios se produzcan por vía indirecta o refleja”, por lo que se “ha ido reconociendo como incluíbles en el concepto de interés legitimador beneficios tales como los morales, los de vecindad, los competitivos o profesionales; y, asimismo, además de los personales o individuales, los colectivos y los difusos” y “en relación a estos últimos se acepta como posible la modalidad del ejercicio individual y no sólo colectivo, justificada por el hecho de que el ciudadano que ejercita la defensa de un interés difuso está en ocasiones defendiendo su propio círculo vital afectado, al proyectarse aquel interés sobre su esfera personal” (STS de 9 de junio de 2000).
  - La **personación y actuación** de los interesados puede ser personal, sin necesidad ni de representación ni asistencia letrada, aunque también puede valerse de cualquiera de ambas (arts. 32 y 85.2 LRJPAC/5 LPAC).

## 6.4. Los derechos y deberes de los ciudadanos.

- **Derechos** de los interesados (arts. 35 y ss. LRJPAC y 6 LAECSP/53 LPAC):
  - ✓ Conocer en cualquier momento el estado de tramitación del procedimiento y obtener copias de los documentos obrantes en el expediente.
  - ✓ Identificar a los titulares de los órganos competentes para incoación, instrucción y resolución.
  - ✓ Obtener copia sellada de los documentos que aporten y su devolución, salvo cuando el original deba permanecer en el expediente.
  - ✓ No presentar más documentos que los exigidos por la legislación y que no estén ya en poder de la Administración actuante.
  - ✓ Utilizar la lengua oficial de su elección y recibir en ella los documentos que requieran (arts. 3 CE y 36 LRJPAC/15 LPAC).
  - ✓ Formular alegaciones y aportar documentos que deberán ser tenidos en cuenta, hasta el trámite de audiencia.
    - ❖ Personas físicas que no sean profesionales titulados ni empleados de la AP: elegir si utilizan o no medios electrónicos en su relación con la AP (art. 14 LPAC).
- **Deberes** de los interesados:
  - ✓ Proporcionar a la Administración actuante los datos que conozcan que permitan identificar a otros interesados (art. 39.2 LRJPAC/18.2 LPAC). Si no lo hace, no podrá alegar el vicio: *nemo auditur propiam turpitudinem allegans*.

# 6.5. Elementos temporales: términos y plazos.

- **Obligatoriedad** para la Administración actuante y para los interesados (art. 47 LRJPAC/29 LPAC). El incumplimiento de la Administración no siempre invalida (art. 48.3 LPAC) y el del interesado permite declararle decaído en su derecho al trámite, pero su actuación es eficaz hasta el día de notificación de la declaración (art. 76.3 LRJPAC/73.3 LPAC).
- **Cómputo** (art. 48 LRJPAC/30 LPAC):
  - Plazos señalados **por días**:
    - Sólo computan los días hábiles (no sábados, ni domingos ni festivos tanto en la sede del órgano actuante como en la residencia del interesado) salvo que ley o normativa comunitaria los fije en días naturales (Ej: D.A. 15ª LCSP).
      - ❖ LPAC: los sábados no son hábiles (previamente sí lo eran).
    - A partir del siguiente al de notificación o publicación o producción del silencio.
  - Plazos señalados **por meses o años**:
    - Cómputo de fecha a fecha.
    - Inicio: a partir del siguiente al de notificación o publicación o producción del silencio.
    - Vencimiento: ¿día equivalente al de notificación/publicación o al siguiente, que es en el que comienza el cómputo? La primera interpretación rige para el art. 46 LJCA (según jurisprudencia cuya constitucionalidad ha confirmado, p. ej., la STC 209/2013, de 16-12) y asumida por el art. 30.4 LPAC. Si no hay equivalente, vence el último día del mes.
  - Cuando el plazo vence en día inhábil, se entiende prorrogado al primer día hábil siguiente.
- **Ampliación y reducción** (arts. 49 y 50 LRJPAC/32 y 33 LPAC):
  - ✓ Los plazos no vencidos son ampliables hasta su mitad.
  - ✓ Por razones de interés público, puede acordarse la tramitación de urgencia, que supone la reducción a la mitad de todos los plazos, salvo los de presentación de solicitudes y recursos.
  - ✓ En ambos casos, el acuerdo puede adoptarse de oficio o a instancia de interesado, debe notificarse y no es susceptible de recurso.