

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

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

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 7. El procedimiento administrativo (II).

7.1. Las fases del procedimiento.

- **Iniciación** (art. 68 LRJPAC/54 LPAC):
 - ✓ Posible práctica de diligencias previas (art. 55 LPAC) y adopción de medidas provisionales (art. 56 LPAC).
 - ✓ Modalidades:
 - De oficio (art. 69 LRJPAC/58 y ss. LPAC):
 - Por propia iniciativa.
 - Por orden superior.
 - Por petición razonada.
 - Por denuncia. Desde 2016, posible reducción o exención de la sanción del denunciante (art. 62.5 LPAC).
 - A instancia de parte: Requisitos de la solicitud (art. 70 LRJPAC/66 LPAC). Trámite de subsanación: no cabe inadmisión de plano de la solicitud incompleta o defectuosa (art. 71/68 LPAC). Si no se atiende el requerimiento: presunción de desistimiento.
- **Instrucción** (art. 78 LRJPAC/75 LPAC). Trámites típicos:
 - ✓ Alegaciones y audiencia de los interesados (arts. 79 y 84/76 y 82 LPAC).
 - ✓ Prueba, por cualquier medio admisible en Derecho (arts. 80 y 81 LRJPAC/77 y 78 LPAC).
 - ✓ Informes (arts. 82 y 83 LRJPAC/79 a 81 LPAC): Preceptivos o no, determinantes o no [arts. 42.5.c) y 83.3 LRJPAC: los determinantes permiten suspender el plazo para resolver; categoría suprimida por la LPAC], vinculantes o no. Salvo regla expresa, son facultativos y no vinculantes.
 - ✓ Información pública (art. 86 LRJPAC/83 LPAC): comparecer en él no es una carga sino un derecho a opinar y obtener respuesta razonada, sin adquirir la condición de interesado.
 - ❖ **Tramitación simplificada** (desde 2016, art. 96 LPAC):
 - Puede acordarse de oficio o a solicitud de interesado.
 - Obliga a resolver en el plazo de 30 días.
 - Sólo permite sustanciar ciertos trámites: alegaciones y/o audiencia, informes y/o dictámenes preceptivos.

7.1. Las fases del procedimiento (sigue): terminación

- **Terminación** (art. 87 LRJPAC/84 LPAC). Formas de terminación:
 - **Resolución** (art. 89 LRJPAC/88 LPAC) o terminación **convencional** (art. 88 LRJPAC/86 LPAC).
 - ✓ Contenido de la resolución: decisión (+ motivación, en su caso) + pie de recursos.
 - **Desistimiento** (de la solicitud) o **renuncia** (al derecho) por el interesado (arts. 90 y 91 LRJPAC/93 y 94 LPAC).
 - **Desistimiento de la Administración** en los procedimientos de oficio (art. 93 LPAC).
 - **Imposibilidad sobrevenida** (p.ej., muerte del solicitante de una ayuda o acto personalísimo).
 - Declaración de **caducidad**:
 - ✓ En procedimientos iniciados a solicitud de interesado cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo (art. 92 LRJPAC/95 LPAC). P. ej.: caducidad de la reversión expropiatoria (art. 55.3 LEF).
 - ✓ En procedimientos iniciados de oficio susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen (sancionadores, expropiatorios, etc.), vencido el plazo máximo para resolver (art. 44.2 LRJPAC/25.1.b LPAC). Aquí, la paralización por causa imputable al interesado produce la interrupción del plazo para resolver.
- ❖ **LPAC**: Posibilidad de realizar **actuaciones complementarias** antes de dictar la resolución, por un periodo de hasta 15 días durante el cual queda suspendido el plazo para resolver.

7.2. El deber legal de resolver.

- La Administración tiene el deber de resolver y notificar la resolución de los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación, dentro del **plazo** establecido (art. 42 LRJPAC/21 LPAC).
- En los casos de terminación anormal (cuando no se resuelve sobre el fondo del asunto: desistimiento, renuncia, imposibilidad sobrevenida, caducidad), la resolución es meramente declarativa de la terminación y su causa.
- **Excepción** al deber de resolver: Terminación convencional sustitutiva de la resolución.
- Pese a su ubicación en la ley, la declaración responsable y la comunicación (arts. 71 bis LRJPAC/69 LPAC) no son solicitudes ni inician un procedimiento, por lo que tampoco hay deber de resolver.

7.3. La duración de los procedimientos: plazos.

- **Duración** del plazo para resolver: la que fije la regulación del procedimiento. Sólo puede superar **6 m** por norma europea o con rango de Ley. Plazo supletorio: **3 m**.
- *Dies a quo*:
 - Iniciados de oficio: fecha del acuerdo de iniciación.
 - Iniciados a instancia de parte: fecha de entrada en el registro del órgano competente para tramitar.
- Causas de **suspensión**: art. 42.5 LRJPAC/22 LPAC.
 - ❖ Desde LPAC, diferenciación entre suspensión potestativa y preceptiva y nuevos supuestos:
 - Potestativa: informes preceptivos, pronunciamiento de un órgano judicial.
 - Preceptiva: requerimiento previo a recurso inter-administrativo, actuaciones complementarias previas a resolución, recusación.
- Excepcionalmente, **ampliación** del plazo máximo para resolver y notificar (art. 42.6 LRJPAC/23 LPAC).

7.4. Efectos del incumplimiento en procedimientos iniciados a instancia del interesado.

- **Silencio** administrativo: art. 43 LRJPAC/24 LPAC.
- **Naturaleza** del silencio: no es resolución (¿acto presunto?) ni otra forma de terminación, sino una situación jurídica de la que se extraen ciertos efectos que el interesado tiene derecho a hacer valer *erga omnes*.

Jurisprudencia: el silencio negativo no es un acto, sino una ficción legal cuyo fin es abrir la vía de recurso (SSTC 188 y 220/2003, 39/2006, 171 y 175/2008 y STS 23-1-2004). Es más problemático el positivo, porque sus efectos sí equivalen a los de un acto presunto.
- **Sentido** del silencio: positivo con carácter general, negativo por excepción:
 - Debe establecerse mediante norma europea o con rango de Ley por razones “imperiosas” de interés general.
 - Por directo imperio de la LRJPAC: derecho de petición, transferencia de facultades relativas al dominio o servicio público, recursos administrativos (excepción de la excepción: alzada contra desestimación por silencio) + LPAC: actividades que puedan dañar al medio ambiente y responsabilidad patrimonial.
- **Efectos** del silencio: No exime del deber de resolver, pero sí condiciona su ejercicio:
 - Silencio positivo: equivale a resolución estimatoria. La resolución posterior sólo puede ser confirmatoria.
 - Silencio negativo: sólo abre la vía de recurso. No vincula el sentido de la resolución extemporánea.
- **Acreditación** del silencio: por cualquier medio de prueba admitido en Derecho. Deber de certificar si lo solicita el interesado (en la LPAC, también de oficio).
- **Límites** del silencio como derecho del interesado: el problema del silencio *contra legem* → conflicto entre legalidad y seguridad jurídica. Con carácter general, se considera vicio de invalidez que puede ser causa de nulidad radical [art. 62.1.f) LRJPAC] y en alguna legislación sectorial, inexistencia del silencio [Urbanismo: art. 8.1.b) TRLS y doctrina legal fijada en la STS 28-1-2009].

7.5. Efectos del incumplimiento en procedimientos iniciados de oficio

Art. 44 LRJPAC/25 LPAC:

a) Procedimientos de los que pueda derivarse el reconocimiento o la constitución de derechos o situaciones jurídicas (**favorables**) individualizadas: **silencio negativo**.

Ejemplo: arts. 23.1 y 25.5 Ley General de Subvenciones.

b) Procedimientos sancionadores o susceptibles de producir efectos **desfavorables** o de gravamen: **caducidad**.

Ejemplo: declaración de lesividad de actos anulables favorables (art. 103.3 LRJPAC/107.3 LPAC).