

PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

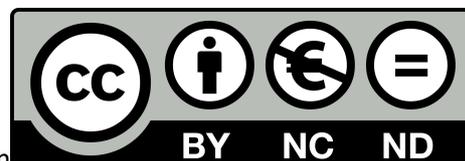
ESQUEMA DOCENTE LECCIÓN 6 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (I)

I. LA ACTIVIDAD UNILATERAL Y FORMALIZADA DE LA ADMINISTRACIÓN PARA LA PRODUCCIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.

El estudio del procedimiento administrativo nos sitúa ante una de las instituciones nucleares del Derecho Administrativo. Sin perjuicio de intentar ofrecer, un poco más adelante, una definición de lo que se entienda por procedimiento administrativo, de entrada, interesa poner de manifiesto que el análisis del procedimiento administrativo justo detrás de una lección dedicada a la actividad de la Administración Pública no es para nada casual.

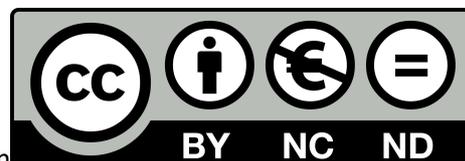
En efecto, el procedimiento administrativo constituye una actividad de la Administración gracias a la cual se dictan actos administrativos que producen efectos. Es así como el primer examen indiciario del procedimiento administrativo amerita realizarlo desde la vertiente de la actividad administrativa. De hecho, el procedimiento administrativo responde a un tipo concreto de actividad administrativa (para la producción o el dictado de actos administrativos) que reúne una serie de características básicas.

- Se trata de una actividad de la Administración.
Pese a que, como podremos comprobar un poco más adelante, en el procedimiento administrativo puedan participar y estar presentes otros sujetos que no tienen la condición de Administración Pública, el procedimiento administrativo responde a la esencia misma de actividad puramente administrativa (y con ello quedan fuera, por no referirnos a los mismos, la actividad desplegada por los órganos constitucionales, como ya nos consta).
- Es una actividad jurídica.
A diferencia de la actividad material, real o técnica (puramente fáctica) que pueda llevar a cabo en algún momento la Administración Pública,



el procedimiento administrativo responde a una actividad jurídica, sujeta al Derecho y que produce además efectos jurídicos importantes.

- Es una actividad sujeta al Derecho Administrativo.
Como continuación de lo anterior, el procedimiento administrativo no es sólo una actividad jurídica sujeta al Derecho, sino concretamente al Derecho administrativo como disciplina propia, en los términos ya conocidos, de todos los sujetos que merecen la condición de Administración Pública
- Es una actividad unilateral.
Decimos que el procedimiento administrativo es una actividad unilateral, sin perjuicio de que a lo largo de su tramitación y en su finalización puedan participar los particulares, como consecuencia del ejercicio, por parte de la Administración, de potestades tendentes al dictado de actos administrativos.
- Es una actividad formalizada.
Además de todas las características anteriores, el procedimiento administrativo es una actividad formalizada porque no se deja al azar ni a la improvisación de la Administración Pública. Todo procedimiento administrativo constituye una actividad formal que debe seguir los trámites dispuestos por la norma que resulte aplicable y la Administración Pública viene obligada a cumplirlos.
- Finalmente, es una actividad administrativa (no normativa).
Como hemos señalado, el procedimiento administrativo es, ante todo, una actividad de la Administración Pública. Pero el énfasis de esta última característica viene dado por la necesidad de distinguir ahora que el procedimiento administrativo es una actividad dirigida a la producción de actos administrativos. No se trata, por tanto, de una actividad normativa o reglamentaria, estudiada en la Lección 2, por la que, como ya nos consta también, la Administración Pública puede aprobar Reglamentos en tanto que normas que pasan a formar parte del ordenamiento jurídico. Un acto administrativo no es una norma (Reglamento) y lo más importante ahora a tener en cuenta es que todo acto dictado por la Administración Pública, como manifestación de su voluntad y del ejercicio de las potestades que legalmente tiene atribuidas por la Ley, debe ser producido siguiendo el procedimiento dispuesto legalmente a tales efectos.



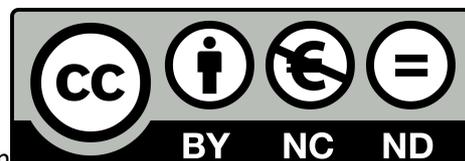
El procedimiento administrativo, por todas y cada una de las características anteriormente descritas, es una manifestación clara (pero no la única) del sometimiento de la actuación de la Administración al principio de legalidad, tal y como hemos tenido ocasión de precisar en la lección anterior referida al análisis de la actividad administrativa.

Con estos presupuestos, podemos anticipar ya una definición aproximada de lo que se entiende por procedimiento administrativo conforme reconoce la práctica totalidad de la doctrina iusadministrativista. En este sentido, el procedimiento administrativo es un cauce formal seguido por la Administración Pública para el desarrollo de la actividad administrativa (perspectiva externa del procedimiento). O dicho de otro modo y desde otra óptica, la manera (y sólo ésa) en que a través de la combinación y sucesión causalizada de actos individuales de trámite se produce una unidad de efectos jurídicos o Resolución final (perspectiva interna del procedimiento).

El procedimiento administrativo constituye, de este modo, una garantía para la propia Administración Pública y para los ciudadanos como quiera que sólo a través del mismo la Administración puede dictar actos administrativos que producen efectos jurídicos, positivos o negativos, en los ciudadanos. Es así como podemos identificar tres fines a los que responde un procedimiento administrativo:

- El ya mencionado de la garantía de los ciudadanos frente a toda actuación arbitraria o vía de hecho de la Administración.
- La eficacia (acierto) en el desarrollo, por parte de la Administración, de su actividad al servicio del interés general.
- La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de la Administración Pública.

El procedimiento administrativo, en los términos que venimos concretando, tiene un régimen jurídico que aparece presidido, constitucionalmente hablando, por los artículos 105.c) CE y 149.1.18 CE. El primero de los artículos señalados dispone que la Ley (remisión hecha que debe entenderse actualmente realizada a la LPACAP) regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, además y cuando proceda, la audiencia del interesado. Y en lógica consecuencia con lo previsto en el artículo 105.c) CE, el

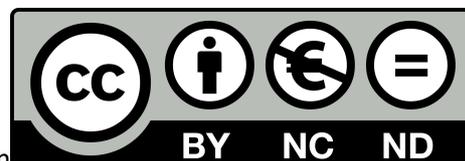


artículo 149.1.18 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre el procedimiento administrativo común, o lo que es lo mismo, las “instituciones comunes” a todos los procedimientos administrativos. Un carácter común por resultar de aplicación no sólo ya a todas las Administraciones Públicas y respecto a todas sus actuaciones sino al entero sector público conforme prescribe el artículo 2 LPACAP.

Ese régimen común de todo procedimiento administrativo, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, se encuentra en la LPACAP. Con una clara voluntad de simplificar los procedimientos administrativos pasando a integrar, como especialidades en el procedimiento administrativo común, las prescripciones relativas al procedimiento sancionador y en materia de responsabilidad patrimonial (artículo 1.1 LPACAP). Sin perjuicio de que la propia LPACAP (artículo 1.2) contempla también la posibilidad de incluir, de manera motivada, trámites adicionales o distintos cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento. Mientras que, por otra parte, la Disposición Adicional 1ª apartado primero LPACAP prevé que los procedimientos especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites de la LPACAP o bien contemplen trámites adicionales o distintos se rigen por la legislación especial.

Sea como fuere, el surgimiento de la LPACAP (y también de la LRJSP) se enmarca en el Programa nacional de reformas para 2014 donde ya se contempla la aprobación de nuevas leyes administrativas para racionalizar la actuación de las Administraciones públicas, la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos públicos y el aumento de la productividad (la mejora de la producción normativa o “better regulation” y que ha encontrado traducción en los artículos 129 y 130 LPACAP).

La LPACAP recoge en la actualidad la sistematización de la regulación relativa al procedimiento administrativo. Una regulación que lo es de las relaciones “ad extra” entre las Administraciones públicas y los ciudadanos en el ejercicio de la potestad de autotutela por la que se dictan actos que inciden en la esfera jurídica de los interesados (derechos y garantías mínimas). El procedimiento, así regulado, y como podremos desarrollar un poco más adelante, es el cauce formal que ha de garantizar el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y empresas. Y es voluntad del legislador en la LPACAP que la tramitación electrónica de los procedimientos pase a ser la actuación habitual de la Administración en sus



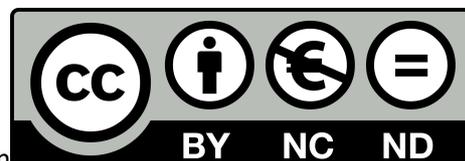
relaciones con los ciudadanos y no tanto una forma especial de gestión de los mismos.

Finalmente, cabe apuntar que nuestro objetivo en esta lección es familiarizarnos con el régimen básico y común del “procedimiento administrativo tipo” conforme el mismo aparece dispuesto por la LPACAP. Ello sin perjuicio de que la ordenación concreta de cada procedimiento administrativo vendrá dada por quien resulte competente por razón de la materia en función del reparto constitucional de competencias. De modo que una Comunidad Autónoma puede tener competencias en materia de procedimiento administrativo en función de la distribución de competencias relativas a la materia en el que la Administración actúa sirviéndose del procedimiento correspondiente. Es así como podemos afirmar que la competencia sobre el procedimiento (instrumental) sigue a la competencia sobre la materia (sustantiva).

II. LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El procedimiento administrativo responde a una serie de principios informadores que pueden agruparse en los siguientes:

- **Principio de contradicción.**
La contradicción es consustancial a todo procedimiento (se haya iniciado de oficio o a solicitud de interesado) y permite y asegura la participación del interesado (particular) a lo largo del procedimiento de modo que ésta pueda debatir las posiciones e intereses contradictorios que mantenga y defienda frente a la Administración Pública (y/o frente a otros interesados en el procedimiento) respecto de un asunto. El artículo 75.4 LPACAP es claro cuando señala que “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”.
- **Principio *in dubio pro actione*.**
Este principio responde a la máxima de la mayor garantía del interesado y, a partir de ella, de la necesaria interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción por el particular hasta la finalización del procedimiento.



- **Principio inquisitivo o de oficialidad.**

Este principio atribuye a la Administración un singular protagonismo a lo largo de las distintas fases del procedimiento. Encuentra concreción, entre otros, en el artículo 71.1 LPACAP conforme al cual, la Administración Pública es la encargada (y obligada) de impulsar de oficio el procedimiento administrativo en todos sus trámites, de modo que ha de realizar todos los actos necesarios para llegar a la decisión final sin necesidad de la intervención rogatoria de los particulares.

Del principio inquisitivo se infiere además, pese a no venir explícitamente mencionado en la LPACAP, el principio de gratuidad del procedimiento.

- **Principio de imparcialidad e igualdad.**

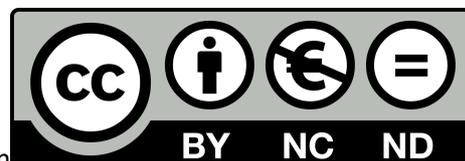
La Administración, a lo largo del procedimiento administrativo, debe mantener una posición imparcial y de trato igual lo que no es muestra más que del servicio con objetividad al interés general al que viene obligada por mor de lo dispuesto en el artículo 103.1 CE. Para ello existen un par de mecanismos, la abstención y la recusación -que ya conocemos del estudio de la teoría del órgano administrativo en la lección 3- que garantizan la imparcialidad del titular del órgano administrativo encargado de la resolución del procedimiento.

- **Principio de economía procesal y celeridad.**

La Administración está llamada a actuar con eficacia, por mandato expreso del artículo 103.1 CE (y artículo 3.1 LRJSP), y con eficiencia (con economía de medios en su actuación). Mientras que la celeridad es una derivación de la economía procesal (con expresión concreta en el artículo 71.1 LRJPAC) de forma que la Administración: i) viene obligada a acordar en un solo acto todos los trámites que por su naturaleza admitan su impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo (artículo 72.1 LPACAP); y ii) procederá a la acumulación de expedientes cuando exista una conexión íntima entre ellos (artículo 57 LPACAP).

- **Principio de publicidad o transparencia.**

El interesado en un procedimiento administrativo tiene derecho (artículo 13 LPACAP) a acceder a la información pública, archivos y registros en el marco de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.



Junto a los principios informadores de todo procedimiento administrativo, existen otros pormenores que forman parte del régimen jurídico del procedimiento administrativo y que merecen igualmente ser tratados dada su importancia.

III. LOS SUJETOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

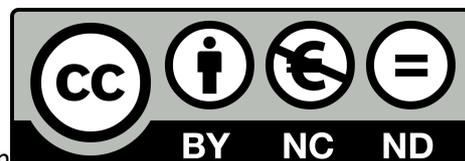
En todo procedimiento podemos diferenciar claramente dos sujetos, por un lado la Administración Pública y, por otro, el o los interesados.

En todo procedimiento administrativo debe intervenir necesariamente una Administración Pública. Téngase en cuenta que el procedimiento constituye el cauce formal de la actividad de una Administración. No obstante, conviene recordar que la LPACAP (pese a su título enunciativo “de las Administraciones Públicas”) resulta aplicable no solo a las Administraciones Públicas (con la consideración de tales a partir de lo dispuesto en el artículo 2.3 LRJSP) sino al entero Sector Público. De hecho no es causal la correspondencia en el ámbito subjetivo de aplicación de la LPACAP (artículo 2) y la LRJSP (artículo 2) en cuanto ambas resultan de aplicación al sector público.

Sea como fuere, para que la Administración Pública pueda ser considerada como la legitimada para actuar el procedimiento no puede ser una Administración cualquiera sino aquella Administración titular de la potestad cuyo ejercicio se traduce en la producción del acto que pone fin al procedimiento.

Por otra parte, y dentro de la Administración Pública actuante, resulta necesario identificar al órgano competente tanto para la tramitación como para la resolución del procedimiento (tratándose de órganos distintos). Un órgano administrativo cuyo titular debe reunir unos requisitos mínimos para el válido ejercicio de su competencia, lo que de nuevo nos conduce a las garantías de imparcialidad y objetividad, con las causas de abstención y recusación que aparecen dispuestas en el artículo 23.2 LRJSP (interés personal, parentesco, amistad/enemistad, intervención previa en el procedimiento como testigo o perito, relación de servicio).

De otro lado, el interesado en un procedimiento administrativo constituye la contraparte de la Administración Pública como quiera que no hay tampoco procedimiento administrativo sin interesado o interesados como destinatarios últimos del acto que va a dictar la Administración Pública.



El artículo 4 LPACAP contempla tres posibilidades de interesados que, en términos puramente teóricos normalmente reagrupamos en las siguientes opciones:

- **Interesados necesarios.**

Decimos que alguien tiene la condición de interesado necesario en un procedimiento administrativo cuando:

*un sujeto promueve ese procedimiento como titular de un derecho subjetivo o interés legítimo, individual o colectivo.

*un sujeto que, sin haber iniciado el procedimiento, es titular de un derecho subjetivo que puede resultar afectado por la decisión final a adoptar por la Administración Pública.

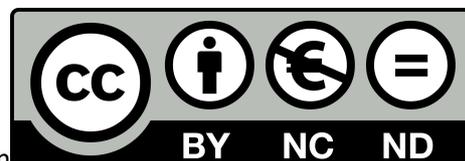
- **Interesados eventuales o posibles.**

Una persona puede ostentar el rol de interesado en un procedimiento administrativo pero no ya de forma necesaria como en los dos supuestos anteriores. Esta condición constituye una mera eventualidad o posibilidad que resulta de aquellos casos en los que nos encontramos con:

*un sujeto titular de un interés legítimo, individual o colectivo, que puede resultar afectado por la resolución final adoptada en el procedimiento y él mismo decide personarse en el procedimiento por propia iniciativa, siempre que no haya recaído resolución definitiva (el interés legítimo aparece representado por todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercida, más allá del simple interés a la legalidad).

El artículo 4 LPACAP se complementa con el artículo 8 LPACAP que viene referido a los llamados “nuevos interesados” en los términos que nos resultan conocidos por lo ya expuesto, a saber, titulares de derechos subjetivos o intereses legítimos cuya identificación resulta del expediente y que puedan resultar afectados por la resolución final pasándose a comunicar a los mismos la tramitación del procedimiento.

Los interesados en un procedimiento administrativo, además de la legitimación en los términos apuntados, deben reunir (artículo 3 LPACAP) la capacidad



jurídica (la cualidad de ser titular de derechos y de obligaciones) y de obrar (la facultad de poder ejercer derechos y de cumplir con las obligaciones). Y podrán actuar por sí mismos o a través de representantes (artículo 5 LPACAP).

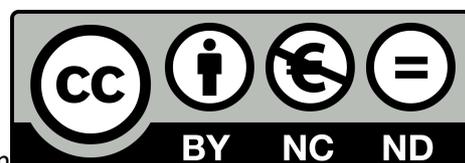
Identificados ya los interesados en el procedimiento, el artículo 9 LPACAP obliga justamente a la Administración Pública a verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo. Al mismo tiempo, los interesados pueden identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad.

Con carácter general, sólo resulta necesaria la identificación para actuar en un procedimiento como interesado. No obstante, es obligatorio el uso de firma electrónica para acreditar la voluntad y expresar el consentimiento en los supuestos mencionados en el artículo 11.2 LPACAP: formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones previas, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos.

Por otra parte, debemos ocuparnos, siquiera brevemente, de la lengua empleada en los procedimientos administrativos.

El artículo 13.c) LPACAP reconoce el derecho a los ciudadanos de utilizar las lenguas oficiales en el territorio de cada una de las Comunidades Autónomas que cuentan con lengua cooficial además del castellano. Sin embargo, no puede perderse de vista el artículo 15 LPACAP cuando en un procedimiento administrativo la Administración actuante es la AGE. En ese caso, la lengua a emplear en el procedimiento administrativo será el castellano con los siguientes condicionantes:

- Los ciudadanos, no obstante, pueden dirigirse en su propia lengua autonómica cooficial, en cuyo caso el procedimiento se tramitará en dicha lengua salvo...
- Si hay varios interesados en el procedimiento que discrepan sobre la lengua a emplear, en cuyo caso el procedimiento se tramitará, para todos ellos, en castellano, sin perjuicio de que puedan expedirse en la lengua autonómica cooficial los documentos que requieran alguno de los interesados.



IV. EL ACCESO A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS.

La última cuestión a la que nos queremos referir en cuanto al régimen jurídico del procedimiento administrativo pasa por el acceso a través de medios electrónicos.

El artículo 45 de la derogada Ley 30/92, de 26 de noviembre introducía la imposición a las Administraciones Públicas del impulso para el empleo de técnicas y medios electrónicos, informáticos, y telemáticos para el desarrollo de la actividad administrativa y el ejercicio de competencias, lo que comprende también el procedimiento administrativo.

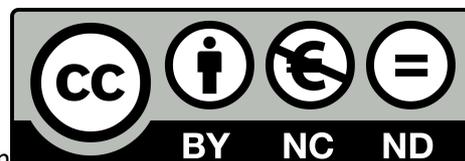
Desde entonces, el uso del papel ha ido dando paso a un nuevo modo de relación “virtual” entre el ciudadano y la Administración Pública con un gran desarrollo, sobre todo, en materia de seguridad social y fiscalidad y tributación. Y fue la también hoy día derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, la que, con carácter general consagraba, por una parte, el derecho de los ciudadanos a relacionarse con cualquier Administración Pública por medios electrónicos; y de otro lado, la obligación para las Administraciones Públicas de adecuar sus formas de actuación y tramitación de los expedientes a las nuevas tecnologías.

La Ley 11/2007, de 22 de junio NO era, sin embargo, ni podía identificarse únicamente con una Ley de procedimiento administrativo electrónico, si bien en su Título III recogía toda una regulación detallada, por lo que aquí ahora más interesa, de los procedimientos gestionados electrónicamente.

Con la aprobación de la LPACAP existe un salto cualitativo más como quiera que esos primeros compases producidos bajo el escenario anteriormente apuntado quieren tornar en toda una realidad con el pretendido abandono definitivo del papel en la actuación de las Administraciones Públicas y de las relaciones de los ciudadanos con ellas.

Buena prueba de ello lo constituyen los artículos 16.5 y 27 LPACAP conforme a los cuales los documentos presentados de manera presencial serán digitalizados para su incorporación a un expediente administrativo electrónico. De modo que la tramitación electrónica pase a reconocerse como la forma de actuación habitual del conjunto de las Administraciones públicas.

La LPACAP, pese a ese impulso en la apuesta por las nuevas tecnologías, no puede reconocerse tampoco como una mera Ley de procedimiento



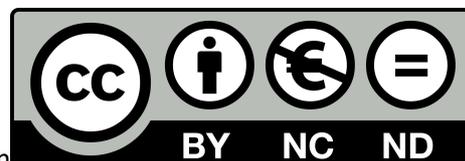
administrativo “electrónico” o “telemático”. La LPACAP consagra el derecho de los ciudadanos a relacionarse con cualquier Administración pública por medios electrónicos para el ejercicio de los derechos reconocidos en el artículo 13 LPACAP. Pero también la obligación para las Administraciones públicas de adecuar sus formas de actuación y la tramitación de los expedientes.

En cuanto a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, el artículo 13 LPACAP dispone un catálogo de derechos claramente aderezado de ese enfoque por lo telemático y/o electrónico. Así los ciudadanos tienen derecho a:

- comunicarse a través de un punto de acceso general electrónico.
- ser asistidos en el uso de medios electrónicos.
- utilizar las lenguas cooficiales (sin perjuicio de lo ya apuntado respecto al artículo 15 LPACAP).
- acceder a la información pública, a los archivos y registros conforme a la Ley de transparencia.
- obtener y utilizar los medios de identificación y de firma electrónica.
- la protección de datos de carácter personal.

Un conjunto de derechos que debe ser puesto en valor con el artículo 14 LPACAP que constituye una novedad en la nueva regulación del procedimiento administrativo común. Conforme a este último precepto, se reconoce al mismo tiempo un derecho y un deber para los ciudadanos en sus relaciones con la Administración a través de medios electrónicos. Más en concreto, el derecho lo es de las personas físicas a elegir y a modificar su elección en cualquier momento a relacionarse con las Administraciones públicas a través de medios electrónicos o no. Este derecho encuentra concreción en el artículo 10.2 LPACAP donde, si los interesados optan por relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos se reconoce validez, a efectos de firma, tanto los sistemas de firma electrónica como de sello electrónico, sin perjuicio de otro cualquier sistema que la Administración considere válido.

Al mismo tiempo, el ciudadano tiene derecho a recibir asistencia de la Administración en el uso de medios electrónicos siempre que lo solicite, en los términos del artículo 12.2 LPACAP para la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes mediante registro electrónico general y la obtención de copias auténticas. El artículo 16.7 LPACAP obliga a contar con una relación



pública y actualizada en cada Administración Pública de las oficinas en las que se presta asistencia de cara a posibilitar la presentación electrónica de documentos.

Si ya se ha apuntado que el artículo 14 LPACAP constituye una interesante novedad a la hora de reconocer el derecho de las personas físicas a elegir y variar en cualquier momento la forma de relacionarse, electrónicamente o no, con las Administraciones, establece también una obligación para determinados sujetos. Por lo que, en esos casos, ya no será una posibilidad que se reconoce a elección del interesado sino que deviene obligatorio el relacionarse electrónicamente con la Administración. Esos supuestos son:

-personas jurídicas

-profesionales en el ejercicio de una actividad (profesional) para la que se requiera colegiación obligatoria.

-empleados de las Administraciones públicas en los trámites y actuaciones seguidas ante la Administración por razón de su condición de empleados públicos.

-otros colectivos en los que así se determine reglamentariamente por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional, etc, cuando quede acreditado el acceso y disponibilidad de medios electrónicos necesarios (artículo 14.3 y 16.5 párrafo 2º LPACAP).

Y por lo que se refiere finalmente a las Administraciones Públicas, las mismas deben contar:

-con un Registro electrónico general (en los términos del artículo 16 LPACAP) o bien adherirse al de la Administración General del Estado. Esos Registros electrónicos de cada una de las Administraciones deben ser plenamente interoperables (facilitándose de este modo la compatibilidad informática y su interconexión). No obstante, la interoperabilidad entre los distintos Registros sigue constituyendo, a día de hoy, todo un hándicap como quiera que la Disposición Final 7ª LPACAP ya ha sido modificada en dos ocasiones para ampliar el plazo (de todo punto incumplido) de producción de efectos de las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico



-con un archivo electrónico único (artículo 17 LPACAP) de todos los documentos que correspondan a los procedimientos ya finalizados.

