

PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

ESQUEMA DOCENTE LECCIÓN 7 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (II)

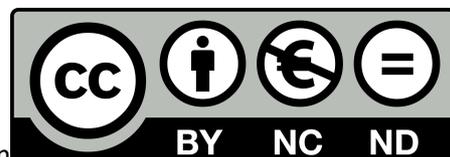
I. LAS FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El estudio de las fases del procedimiento administrativo nos conduce al análisis de la iniciación, la instrucción, y la finalización del procedimiento administrativo. Sobre la base de estos postulados, previamente resulta obligado realizar una serie de consideraciones acerca de lo que podemos dar en llamar como “ordenación del procedimiento”.

La ordenación del procedimiento NO es una fase más del procedimiento administrativo. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el Título IV LPACAP relativo a las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común contiene una serie de capítulos relativos a las distintas fases del mismo (Capítulo I Garantías del procedimiento, Capítulo II Iniciación del procedimiento, Capítulo IV Instrucción del procedimiento, y Capítulo V Finalización del procedimiento).

De esta secuencia, faltaría el Capítulo III “Ordenación del procedimiento”. Pues bien, este Capítulo III no incorpora realmente una fase más del procedimiento. Por el contrario, la ordenación del procedimiento responde a un conjunto de reglas generales de estructuración del procedimiento (artículos 70 a 74) con consecuencias importantes, eso sí, para las distintas fases del procedimiento de cara a la simplificación o agilización de trámites administrativos.

Por ello, en la ordenación del procedimiento nos encontramos, además de una definición de expediente administrativo (contenida en el artículo 70) con reglas relativas al impulso de oficio de todos los trámites del procedimiento (sin tener que esperar a la intervención de los interesados), la tramitación del procedimiento en función del orden de incoación, la celeridad (para dar la mayor rapidez posible a los procedimientos), el cumplimiento de trámites por parte de los interesados en el procedimiento (en el plazo de diez días a partir de la notificación del correspondiente acto, salvo que la norma del procedimiento fije otro distinto), y finalmente la regla consistente en que las cuestiones incidentales suscitadas en el procedimiento, incluso las referidas a la nulidad de actuaciones,



no suspenden la tramitación del mismo (salvo que el titular del órgano que tramita el procedimiento sea recusado).

Pese a no insertarse en el capítulo relativo a la ordenación del procedimiento interesa hacer una referencia al régimen de plazos que igualmente “ordenan” el procedimiento administrativo. Este régimen de plazos se dispone en los artículos 29 a 33 LPACAP resultando obligatorio su cumplimiento y observancia, tanto para la Administración como para el interesado/s en el procedimiento.

La forma de cómputo de plazos aparece dispuesta en el artículo 30 LPACAP con una serie de reglas básicas que sistemáticamente pueden ordenarse de la siguiente manera:

- en los plazos por días, el cómputo se realizará a partir del día siguiente al de la notificación/publicación del acto.

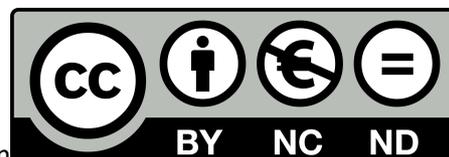
- la regla general es que los días se computan como días hábiles (salvo mención expresa a que lo sea por días naturales) con exclusión de los sábados, domingos y festivos. Es importante tener en cuenta que la LPACAP pasa a considerar los sábados como días inhábiles unificando en este sentido el cómputo de plazos en el ámbito judicial y administrativo.

- si el último día del plazo es inhábil automáticamente el plazo se entiende prorrogado hasta el primer día hábil siguiente.

- la novedad de la LPACAP es el cómputo del plazo también por horas y por minutos.

- el cómputo del plazo también puede ser por meses o años a partir del día siguiente a aquél en que tenga lugar la notificación o publicación del acto concluyendo el plazo el mismo día en que se produjo la notificación o publicación del acto en el mes o año de vencimiento. De modo que si en ese mes o año de vencimiento no hay día equivalente se entiende que el plazo expira el último día del mes.

- el apartado 6 del mismo artículo 30 LPACAP recoge una regla especial para aquellos casos en los que el lugar de residencia del interesado y la sede del órgano administrativo no coincida determinándose que si en uno o en otro caso un día es hábil o inhábil, se considerará inhábil en todo caso.



Interesa tener en cuenta que a partir del funcionamiento (permanente) del Registro electrónico resulta posible la presentación de documentos prácticamente todos los días del año durante las 24 horas del día.

Por otra parte, las Administraciones tienen la obligación de publicar el calendario de días inhábiles. Y finalmente los artículos 32 y 33 LPACAP, respectivamente, contemplan la posibilidad de ampliar o reducir (en este último caso por tramitación urgente del procedimiento) los plazos.

En el estudio, ya concretamente, de las fases del procedimiento administrativo debe hacerse mención a un par de circunstancias que pueden tener lugar antes del inicio, propiamente dicho, del procedimiento.

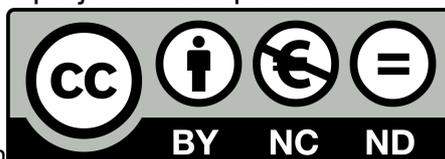
La primera de ellas pasa por la regulación en el artículo 55 LPACAP de la Información y Actuaciones Previas. Se da, necesariamente, antes del inicio del procedimiento y tiene por objeto el conocimiento de las circunstancias del caso concreto para decidir la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. Aunque no es únicamente en este supuesto pero tiene una especial proyección en el caso de los procedimientos sancionadores.

De otro lado, y en segundo término, el artículo 56 LPACAP recoge la posible adopción de medidas provisionales. Se puede producir antes de la iniciación del procedimiento o bien una vez iniciado éste. Y concurriendo antes del inicio del procedimiento será el acuerdo de inicio del procedimiento el que confirme, modifique o levante las medidas provisionales adoptadas. Estas medidas provisionales pueden adoptarse de oficio o a instancia de parte en casos de urgencia inaplazable para la protección provisional de los intereses en presencia.

Sobre la base de los presupuestos anteriores, ahora sí, el procedimiento administrativo puede iniciarse, bien de oficio, bien a solicitud de persona interesada (artículo 54 LPACAP).

La iniciación de oficio (artículo 58 LPACAP) siempre debe producirse por acuerdo del órgano competente que, a su vez, puede precipitarse, por propia iniciativa (artículo 59), como consecuencia de orden superior (artículo 60), a petición razonada de otros órganos, de la misma o de distinta Administración, (artículo 61), o por denuncia (artículo 62).

El procedimiento iniciado a solicitud o instancia de persona interesada (artículos 66 y siguientes LPACAP) determina la necesaria “movilización” del particular para que el procedimiento se “active”. A tal fin, resulta imprescindible la presentación de una solicitud guardando cuidado de cumplir con los requisitos prescritos por el artículo 66 LPACAP. Ello sin perjuicio de que la solicitud



formulada a la Administración Pública por el ciudadano puede ser susceptible de subsanación y/o mejora (en los términos del artículo 68 LPACAP).

Además, la solicitud puede ser presentada en las oficinas y registros públicos de acuerdo con las posibilidades referidas en el artículo 16.4 LPACAP (los registros de los órganos administrativos a quienes se dirija la solicitud; el registro de cualquier órgano que pertenezca a cualquiera de las Administraciones territoriales; en las oficinas de Correos; en las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero; en las oficinas de asistencia en materia de registros; o en cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes).

Por otra parte, cabe apuntar la posibilidad consistente en el posible inicio de un procedimiento administrativo por declaración responsable o comunicación previa en los términos dispuestos por el artículo 69 LPACAP.

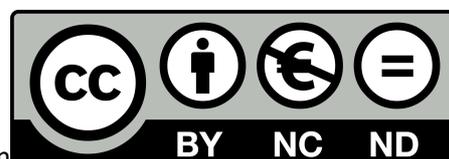
La instrucción del procedimiento, una vez iniciado el mismo, consiste en la práctica de todos aquellos actos necesarios (alegaciones, medios de prueba, informes, trámite de audiencia, información pública) para la determinación, conocimiento, y comprobación o aportación de datos en virtud de los cuales debe recaer la resolución final del procedimiento (artículo 75.1 LPACAP). Todos los actos de instrucción, así pues, proporcionan al órgano con competencia decisoria los elementos de juicio necesarios para el dictado de una adecuada resolución.

La instrucción se practica de oficio por la Administración Pública, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer las actuaciones que consideren oportunas adoptando el órgano instructor las medidas necesarias de cara al respeto al principio de contradicción e igualdad de todos los interesados en el procedimiento. Además, la LPACACP contempla una tramitación que podemos denominar como ordinaria o común sin perjuicio de una tramitación simplificada (artículo 96 LPACAP) por razones de interés público o por falta de complejidad del procedimiento.

Del conjunto de esas actuaciones que tienen lugar en la instrucción podemos ahora destacar las siguientes:

- Formulación de alegaciones y aportación de documentos (artículo 76 LPACAP).

Los interesados pueden formular alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio en cualquier momento anterior al trámite de audiencia.



- Información pública (artículo 83 LPACAP).

El trámite de información pública no puede confundirse con el trámite de audiencia, por su diferente alcance y finalidad.

La Administración puede acordar la apertura de un período de información pública cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera. Esta posibilidad determina que cualquier persona (y no únicamente el interesado) puede examinar el expediente y formular alegaciones en un período que nunca podrá ser inferior a veinte días. La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, necesaria y automáticamente, la condición de interesado en el procedimiento, aunque sí se tiene el derecho a obtener una respuesta de la Administración Pública. Y la incomparecencia en el trámite de información pública de los interesados no impide a estos la interposición de los recursos procedentes contra la resolución definitiva.
- Prueba (artículos 77 y 78 LRJPAC).

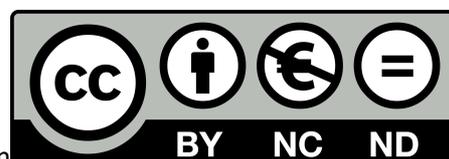
El trámite de prueba es abierto por la Administración Pública cuando no tenga por ciertos los hechos alegados por el interesado o cuando la naturaleza del procedimiento lo exija (por ejemplo, un procedimiento sancionador).

En principio se admitirán los medios de prueba propuestos por el interesado, salvo que estos sean manifiestamente improcedentes o innecesarios.

La práctica de la prueba tiene lugar por un período comprendido entre los diez a los treinta días, con el fin de comprobar la veracidad de los datos que deban tenerse en cuenta de cara al dictado de la resolución final.
- Informes (artículo 80 LPACAP).

Los informes permiten al órgano resolutorio del procedimiento introducir nuevos elementos de juicio en la decisión final a adoptar o comprobar la veracidad de los datos obrantes en el expediente.

La solicitud de informes lo puede ser por prescripción legal o por decisión del órgano competente cuando así resulte necesario para resolver el procedimiento (en cuyo caso el órgano instructor debe fundamentar la conveniencia de la petición de informe).



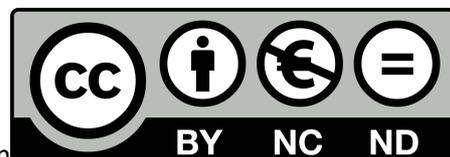
Los informes deben evacuarse, como regla general, en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permitan o exijan otro plazo mayor o menor. Por sus efectos en la resolución final, los informes pueden ser vinculantes o no. La regla general, salvo disposición expresa en contrario, es que los informes son facultativos y no vinculantes.

Finalmente, la aceptación del informe por parte del órgano resolutorio sirve de motivación de la resolución final cuando se incorpore expresamente a la misma (como manifestación de motivación por remisión).

- Trámite de audiencia (artículo 82 LPACAP).
A diferencia del trámite de información pública, la audiencia sólo lo es para los interesados en el procedimiento.
Este trámite de audiencia se tiene que desarrollar una vez instruido el procedimiento y justo antes de redactarse la propuesta de resolución durante un plazo no inferior a diez ni superior a quince días (en ese plazo el interesado, a la vista de las actuaciones, puede formular alegaciones y aportar documentos, o bien manifestar que no se van a hacer alegaciones ni aportar documentos, en cuyo caso se tiene por realizado el trámite).
Pese a su inicial obligatoriedad en la tramitación del procedimiento, existe la posibilidad de prescindir del trámite de audiencia cuando en el procedimiento no figuren ni sean tenidos en cuenta otros hechos y alegaciones que los ya aducidos por el interesado.
- Propuesta de resolución.
Es redactada por el órgano instructor del procedimiento y elevada al órgano con competencia para resolver una vez instruido todo el procedimiento y, en su caso, realizado el trámite de audiencia.

II.LA FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

La finalización del procedimiento determina, pese a su obviedad, la obligación para la Administración Pública de resolver, en los términos dispuestos por los artículo 21.1 y 88.1 LPACAP. Esa obligación de resolver todo procedimiento consiste en el dictado de la Resolución final y su notificación dentro del plazo máximo legalmente establecido (salvo en los casos de prescripción, caducidad, renuncia, desistimiento, o desaparición sobrevenida del objeto del



procedimiento, en cuyo caso la Resolución a adoptar no es otra que la de la declaración de la circunstancia mencionada que proceda).

Por otra parte, resulta posible que antes de la finalización del procedimiento se acuerden actuaciones complementarias indispensables para la resolución del procedimiento (artículo 87 LPACAP) con posible suspensión del plazo para resolver hasta la terminación de esas actuaciones complementarias.

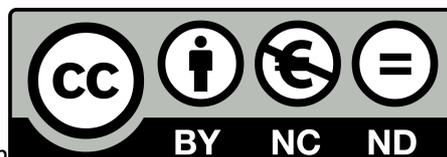
La terminación del procedimiento administrativo puede ser normal o anormal. Veamos, brevemente qué posibilidades se pueden dar en cada una de ellas.

La terminación del procedimiento administrativo se produce, en circunstancias normales, por resolución o acto unilateral de la propia Administración Pública en los términos dispuestos por el artículo 88 LPACAP.

No obstante, es posible también la terminación normal del procedimiento de forma convencional, o lo que es lo mismo, mediante un acto no ya unilateral de la Administración Pública, sino consensual con la “participación” del interesado en el procedimiento. Así, en los casos en los que se admita la terminación normal del procedimiento, en los términos prescritos por el artículo 86 LPACAP, el procedimiento concluirá con un pacto, acuerdo, o convenio suscrito entre la Administración Pública y el interesado en el procedimiento (siempre que el pacto, acuerdo, convenio o contrato no sea contrario al ordenamiento jurídico, ni verse sobre materias no susceptibles de transacción y tenga por objeto la satisfacción del interés público). Ese acto consensual puede ser considerado como verdaderamente finalizador del procedimiento o bien celebrado con carácter previo a la resolución de la Administración Pública que ponga fin al mismo (teniendo naturaleza vinculante o no para esa resolución administrativa).

Lo más frecuente es que todo procedimiento administrativo finalice, no obstante, de forma normal, por decirlo de algún modo, lo que debe ponerse en relación con la obligación que recae sobre la Administración Pública de resolver de manera expresa y notificar. Esta obligación (artículo 21.1 LPACAP) determina, por tanto, que la Administración Pública está obligada a dictar la resolución final y a notificar dicha resolución dentro del plazo máximo dispuesto legalmente para resolver ese procedimiento administrativo.

El plazo máximo para resolver (y notificar) será el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso sin que pueda exceder de 6 meses, salvo que se contemple un plazo mayor por norma con rango de Ley o disposición de la UE (artículo 21.2 LPACAP). Cuando la norma del procedimiento



no fije plazos, el plazo máximo de resolución (y notificación) será de tres meses (artículo 21.3 LPACAP).

El plazo máximo para resolver y notificar el acto de finalización del procedimiento comienza a computar:

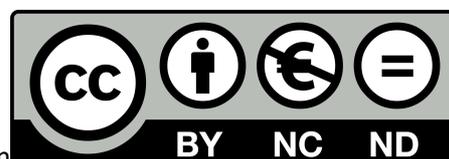
- En los procedimientos iniciados de oficio por la Administración Pública, desde la fecha del acuerdo de inicio.
- En los procedimientos iniciados a solicitud de interesado, desde la entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación.

Este plazo máximo puede suspenderse en los casos del artículo 22 LPACAP. Pero lo que en ningún caso puede hacer la Administración (artículo 88.5 LPACAP) es abstenerse de resolver esgrimiendo silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso.

De forma excepcional, puede acordarse también la ampliación del plazo máximo para el dictado de la Resolución y su notificación (artículo 23 LPACAP) motivando de una forma clara las circunstancias concurrentes una vez agotados todos los medios posibles a disposición de la Administración Pública (ahora bien, si se acuerda la ampliación del plazo, la misma no puede ser superior al plazo establecido para la tramitación del procedimiento).

La existencia de esta obligación para la Administración (de resolver expresamente y notificar en plazo) nos obliga a considerar qué ocurre en aquellos casos en los que, no obstante persistiendo esa obligación, no hay resolución expresa de la Administración Pública. La Ley, en esos supuestos, sustituye la voluntad inexistente de la Administración por un par de categorías. Es aquí donde entran en juego los mecanismos de la caducidad y del silencio administrativo. Para ello resulta fundamental distinguir el tipo de procedimiento de que se trata en cada caso.

Para los procedimientos iniciados por el interesado se contempla la figura del silencio administrativo. La misma responde a la idea de un artificio (ficción jurídica) creado para dotar de seguridad jurídica a las relaciones dispuestas por la Administración Pública con los ciudadanos. Para que aquellos ciudadanos que, como interesados en un procedimiento iniciado por ellos mismos, tengan certeza (certidumbre) acerca de las consecuencias de la falta de respuesta expresa en plazo por parte de la Administración Pública. Porque el interesado no puede estar esperando “eternamente” la respuesta de la Administración que,



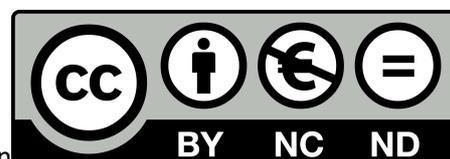
recuérdese, está obligada a dar no obstante, incluso extemporáneamente, y que puede no llegar a producirse nunca. Esa falta de respuesta podría llegar a provocar un perjuicio al interesado, bien porque no se encontraría en disposición de adquirir el derecho o la facultad solicitada, no lo podría ejercer o no vería satisfechos sus intereses, bien porque no podría recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa (que responde al postulado del acto previo) caso de que la respuesta expresa hubiese sido negativa.

Para esos casos se conforma el mecanismo del silencio administrativo a partir de esta doble posibilidad (silencio positivo o silencio negativo).

La regla general en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado es el silencio administrativo positivo. Ahora bien, siendo ésta la regla general, existen un par de excepciones que podemos denominar externa e interna en la propia LPACAP. La excepción externa pasa porque una norma con rango de Ley o de Derecho de la UE o Internacional establezca lo contrario. Y la excepción interna es la que se recoge en el artículo 24.1 LPACAP. Conforme a lo dispuesto en este precepto, el silencio (negativo) tiene efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición al que se refiere el artículo 29 CE; aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público; procedimiento para el ejercicio de actividades potencialmente contaminantes o dañinas al medio ambiente; procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial; los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones (no obstante, en este último supuesto, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entiende estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dicta resolución expresa sobre el mismo); y los procedimientos de revisión de oficio iniciados a solicitud del interesado.

Finalmente, y como quiera que la Administración está siempre obligada a resolver de forma expresa, aún habiendo entrado en juego el mecanismo del silencio administrativo cabe considerar un par de reglas a partir de lo dispuesto por los artículos 24.3 en relación con el artículo 21.1. De este modo,

-en los casos de estimación por silencio, la resolución expresa posterior sólo puede dictarse por la Administración Pública si es confirmatoria de los efectos positivos del silencio.

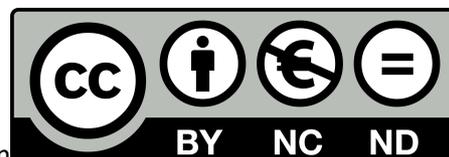


- en los casos de desestimación por silencio negativo, la resolución expresa posterior de la Administración Pública se puede dictar sin vinculación alguna a los efectos desestimatorios del silencio.

Así expuesto, el silencio administrativo en los casos en que su sentido es positivo determina que la solicitud formulada en su día por el interesado se entiende estimada teniendo, a todos los efectos, la consideración de acto finalizador del procedimiento. Mientras que para el silencio administrativo negativo, la solicitud formulada por el interesado se entiende desestimada, como excepción a la anterior regla general, con los solos efectos de permitir al interesado -que como consecuencia de la aplicación de la regla del silencio negativo ha visto rechazada su solicitud- la interposición del recurso (en vía administrativa o contencioso-administrativo) procedente.

El “acto producido” por el silencio administrativo puede hacerse valer ante la propia Administración Pública y ante terceros, produciéndose sus efectos desde el vencimiento del plazo máximo para resolver y notificar (sin haber resolución expresa). Y pudiendo ser acreditado bajo cualquier medio de prueba admitido en Derecho incluido el certificado del silencio emitido por el órgano competente para resolver el procedimiento.

En otro orden de consideraciones y para los procedimientos iniciados de oficio, en los términos del artículo 25 LPACAP, si a resultas del mismo se produjera el reconocimiento y/o constitución de derechos o situaciones jurídicas favorables, lo que procederá será el silencio administrativo negativo por lo que los interesados que hubieran comparecido en esos procedimientos deben entender desestimadas sus pretensiones. Por el contrario, cuando se trata de procedimientos en los que se ejerciten potestades sancionadoras o de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, lo que procede es la caducidad (no el silencio administrativo). En esos casos, la caducidad del procedimiento por falta de resolución expresa determina el archivo de las actuaciones desarrolladas con los efectos previstos en el artículo 95 LPACAP. Si bien esto no quiere decir que, tratándose de un procedimiento sancionador, no habiendo prescrito la infracción o la sanción, no pueda abrirse un nuevo procedimiento con motivo de las mismas.



Para concluir esta lección, aparte de las ya comentadas formas de terminación normal del procedimiento administrativo, existen otras formas de terminación que podemos calificar como “anormales” (artículo 84 LPACAP). Éstas son las siguientes:

- Desistimiento de la solicitud en el procedimiento y renuncia del derecho y/o acción ejercida (artículo 94 LPACAP).
Ambas posibilidades por la decisión voluntaria del interesado en el procedimiento y siempre y cuando no se encuentre prohibida por el ordenamiento jurídico. Pese a compartir ese tronco común, existe entre las dos un matiz distinguidor relativo a que, en la renuncia, el interesado no puede volver a iniciar un nuevo procedimiento ejerciendo la misma acción (sí cuando ha habido mero desistimiento).
- Caducidad (artículo 95 LPACAP).
La caducidad del procedimiento, en los términos que ahora estamos considerando, viene producida por la paralización del procedimiento por causa imputable al interesado, sobre todo en aquellas circunstancias en las que es el propio interesado el que debe hacer alguna actuación o trámite y no lo cumple (nos encontramos ante una consecuencia-sanción por la desidia del interesado). En esos casos de pasividad del interesado que determinan la imposibilidad de continuar con el procedimiento, la Administración Pública procede a advertirle de que, al transcurso de tres meses desde la advertencia, si persiste en su actitud pasiva procede la caducidad del procedimiento y el archivo de las actuaciones. No obstante, si la pasividad del interesado lo es ante simples trámites no indispensables para el dictado de la resolución, la consecuencia será la mera pérdida del derecho al trámite.
- Imposibilidad material de continuar con la tramitación del procedimiento por causas sobrevenidas (artículo 84.2 LPACAP), así constatadas debidamente por el órgano competente de la tramitación.

