Tema 3. El Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común

Reservados todos los derechos. No está permitida la reproducción total o parcial en ningún tipo de soporte, sin permiso previo y por escrito del titular del copyright
©: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional

AUTOR: Félix Hernández Fernández
ISBN: 978-84-7788-581-8
DEPÓSITO LEGAL: TO-0095-2010

Sumario

1. La Administración pública y el Derecho administrativo
2. La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
- 2.1. El objeto de la ley y su ámbito de aplicación
- 2.2. Los principios de organización y actuación de la Administración pública

3. Las relaciones entre las Administraciones públicas
4. Los órganos de las Administraciones públicas: la competencia administrativa
- 4.1. Los órganos administrativos y sus competencias
- 4.2. Los órganos colegiados

5. La actividad de las Administraciones públicas
- 5.1. Los plazos y la obligación de cumplirlos
- 5.2. La responsabilidad en la tramitación y la obligación de resolver los procedimientos
- 5.3. La inactividad de la Administración

6. Los actos administrativos: las notificaciones
- 6.1. Los actos administrativos: validez y eficacia
- 6.2. Las notificaciones

7. Reglas generales sobre los procedimientos administrativos
- 7.1. Cuestiones generales y principios
- 7.2. La estructura general del procedimiento administrativo

8. Los recursos administrativos
9. La Administración electrónica

1. La Administración pública y el Derecho administrativo

La Administración pública es sencillamente la organización para la gestión de los asuntos públicos. Esta formada por el conjunto de servicios públicos, cuyo buen funcionamiento permite la realización de los objetivos que define el poder político. Es el instrumento indispensable de cohesión y de coordinación de la sociedad.

La Constitución española de 1978 delimita las principales **notas características de nuestra Administración pública**. Podemos destacar las siguientes:

1ª. Es un instrumento al servicio de los intereses de la ciudadanía: su objetivo es satisfacer los intereses generales. Este rasgo es conocido como el "*carácter instrumental o servicial*" de la Administración pública.

2ª. Al actuar debe seguir unas reglas marcadas por la ley, que en definitiva es la expresión democrática de la voluntad del pueblo, y por el Derecho en su conjunto. Esas reglas incluyen determinadas garantías en favor de la ciudadanía.

3ª. Para cumplir con sus objetivos, el Derecho (Público) le otorga unos poderes o potestades.

4ª. El responsable de dirigir su actuación es el Gobierno correspondiente. En nuestro caso, el Gobierno regional dirige la Administración autonómica y responde políticamente de su actuación.

5ª. Los Juzgados y Tribunales, a su vez, son los encargados de controlar la legalidad de la actuación administrativa y su adecuación a los fines que tiene encomendados.

Conforme a lo anterior, se puede **definir formalmente la Administración pública** como la Institución en la que se integran las entidades a las que el Derecho (Público) otorga unos poderes y encomienda la gestión de fines de interés general, con sumisión a la ley y al Derecho.

El **Derecho administrativo** es, por su parte, el conjunto de normas de Derecho (Público) que regulan la organización y actividad de las Administraciones públicas y la relación entre la Administración y la ciudadanía.

2. La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

2.1. El objeto de la ley y su ámbito de aplicación

La *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, en adelante LRJPAC, es la principal norma del Derecho Administrativo español y

junto con la Ley de 1998, reguladora del control de la Administración por los Juzgados y Tribunales, que se denomina "*de la jurisdicción contencioso-administrativa*", forma su núcleo central. Ambas leyes han desarrollado la concepción constitucional de una Administración pública eficaz y controlada. Pero, además, si en la actualidad queremos referirnos a una Administración pública eficaz no podemos olvidar la Ley del año 2007 "*de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*" a la que nos referiremos brevemente al final del tema.

Nosotros nos vamos a centrar en la LRJPAC que parte de las siguientes premisas constitucionales:

1ª. Con el fin que la ciudadanía reciba un tratamiento común ante las distintas Administraciones públicas, el Estado tiene la competencia para aprobar legislación básica sobre el régimen jurídico de todas las Administraciones públicas, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas aprueben sus propias normas en desarrollo de ese régimen común.

2ª. La actuación administrativa y las garantías de la ciudadanía en la actividad administrativa deben delimitarse mediante un procedimiento y unas reglas comunes que fija el Estado mediante ley. Las Comunidades Autónomas pueden establecer procedimientos específicos pero respetando las reglas del procedimiento administrativo común.

3ª. Los particulares tienen derecho a ser indemnizados por las Administraciones públicas correspondientes por las lesiones que sufran como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Dicha Ley **se aplica** a las Administraciones públicas territoriales (estatal, autonómicas y locales) y a sus Administraciones instrumentales, aunque a estas últimas con algunos matices.

2.2. Los principios de organización y actuación de la Administración pública

La actuación de la Administración se guía por una serie de principios, directamente recogidos en la Constitución o incorporados por la propia LRJPAC, que pretenden que satisfaga los intereses que tiene encomendados de una forma eficaz, pero dentro de la legalidad y teniendo en cuenta los derechos de la ciudadanía.

2.2.1. Principios de Organización

- El principio de **jerarquía**: significa que la organización administrativa se estructura de manera jerárquica, de tal forma que los órganos de nivel superior dirigen la actividad de los órganos inferiores.

- **Descentralización y desconcentración**: ambos principios persiguen mayor agilidad y eficacia, por medio de la especialización o mediante la cercanía de la Administración a los administrados.

- La **Coordinación**: pretende lograr la unidad en la actuación administrativa o la acción conjunta entre Administraciones diferentes o entre órganos que pertenecen a ámbitos distintos de una Administración no relacionados por el principio de jerarquía. Por ejemplo, dos Consejerías deben actuar de forma coordinada cuando un asunto afecta a ambas.

- **Colaboración y cooperación**: la existencia de varias Administraciones públicas hace necesaria la colaboración, cooperación y asistencia mutua para la gestión eficaz de los asuntos que cada una tienen encomendados.

2.2.2. Principios de actuación

- El principio de **legalidad**: Las Administraciones públicas actúan con "*sometimiento pleno a la Constitución, a la ley y al Derecho*". Así, toda actuación administrativa debe estar prevista en una norma.

- El principio de **eficacia**: se refiere a la necesidad de conseguir los objetivos de la Administración, es decir lograr la satisfacción del interés general buscando la calidad de los servicios que presta a la ciudadanía.

  Este principio se completa con el criterio de **eficiencia** con el que se pretende cumplir esos objetivos pero con el menor coste posible (utilizando menos recursos humanos y materiales).

- La **objetividad y el interés público**: La actuación administrativa debe llevarse a cabo al margen de cualquier interés personal de sus gestores, de manera imparcial y en beneficio del interés público.

- **Buena fe y confianza legítima**: significan que la Administración no puede defraudar la legítima confianza que la ciudadanía aprecia objetivamente en su actuación, de manera que es legítimo que la ciudadanía pueda confiar en la Administración y ésta en la ciudadanía.

- **Personalidad jurídica única**: cada Administración pública actúa para el cumplimiento de sus fines como si fuera una sola persona (jurídica).

- **Transparencia y participación**: son principios a los que deben ajustarse las Administraciones en sus relaciones con la ciudadanía.

3. Las relaciones entre las Administraciones públicas

La existencia de múltiples Administraciones públicas, territoriales e instrumentales, que ejercen su actividad sobre un mismo espacio geográfico y subjetivo, requiere una fluida relación entre ellas y un marco de actuación común que permita a los particulares dirigirse a cualquier instancia administrativa con la certeza de que todas actúan con criterios homogéneos.

Para que las Administraciones públicas sean eficaces y cumplan con sus objetivos es indispensable la **cooperación** entre ellas. La cooperación es la esencia del modelo de organización territorial del Estado autonómico. Por ello,

las Administraciones actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de **lealtad institucional** que implica, además de la necesidad de cooperación entre ellas, el respeto, la colaboración y la asistencia en el ejercicio de las competencias.

Para la cooperación entre la Administración del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas **se han creado los siguientes órganos**:

- **Comisiones Bilaterales de Cooperación**: son órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnan a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma.

- **Conferencias Sectoriales**: son órganos de cooperación de composición multilateral y de ámbito sectorial (sanidad, educación, etc.) que reúnen a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

Además de estos órganos, existen **otros instrumentos de colaboración y cooperación** denominados Convenios de Colaboración y Planes y programas conjuntos.

Pero la necesidad de cooperación entre Administraciones alcanza también a las Administraciones locales, las cuales pueden suscribir igualmente Convenios con la Administración estatal y con la Administración autonómica y formar parte de órganos de colaboración.

4. Los órganos de las Administraciones públicas: la competencia administrativa

4.1. Los órganos administrativos y sus competencias

Si bien cada Administración actúa en las relaciones externas como una única persona (*personalidad jurídica única*), manifiesta su voluntad y actúa a través de órganos. Esto es propio de las personas jurídicas que, por su naturaleza ficticia, deben manifestarse a través de los órganos que la componen, encarnados por una o varias personas físicas, sus titulares, que ejercen sus competencias con una serie de medios humanos y materiales.

La **creación** de órganos administrativos corresponde a cada Administración pública, que debe delimitar sus funciones y competencias, así como las unidades administrativas que los conforman. La **competencia** es el conjunto de facultades, deberes y atribuciones que tiene un órgano administrativo.

Podemos **clasificar las competencias** en función del distinto ámbito de actuación de los órganos administrativos:

1. **Ámbito territorial**: los órganos desarrollan su actividad sobre espacios determinados que pueden abarcar la totalidad o una parte del territorio en el que actúa la Administración a la que pertenecen (por ejemplo, la Delegación Provincial de una Consejería).

2. **Ámbito funcional**: cada órgano ejerce determinadas facultades (aprobar una Orden, resolver un procedimiento o informar un asunto).

3. **Ámbito material**: cada órgano actúa sobre partes determinadas de la realidad social (medio ambiente, carreteras, juventud…).

4. **Ámbito jerárquico**: las competencias se ejercen en una organización que cuenta con relaciones de colaboración, cooperación o jerarquía. Ésta, especialmente, condiciona el ejercicio de la competencia y modula la forma de producirse.

Los órganos administrativos no pueden renunciar a las competencias que tienen atribuidas y con carácter general se ejercen directamente por ellos. No obstante, existen varias **formas de alterar o modificar la competencia**, como la desconcentración, la delegación de competencias, la avocación, la delegación de firma, la encomienda de gestión y la suplencia.

La LRJPAC establece también determinadas **reglas básicas de actuación de los órganos administrativos** que podríamos resumir en las siguientes:

- Deben actuar de forma coordinada y respetando la actuación de los otros órganos.
- Se comunicarán entre ellos directamente, sin traslados a través de órganos intermedios, y por cualquier medio que asegure la constancia de dicha comunicación.
- Si un órgano se considera incompetente para conocer de un asunto remitirá directamente las actuaciones al órgano que considere competente, si éste pertenece a la misma Administración.
- Podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio.

4.2. Los órganos colegiados

Los órganos colegiados son una clase de órganos administrativos que, a diferencia de los órganos unipersonales (una Secretaría General Técnica, por ejemplo), se componen por varias personas que expresan la voluntad del mismo mediante acuerdos. El Consejo Regional de Pesca, el Consejo Asesor de Medio Ambiente o el Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha son algunos de los muchos ejemplos de órganos colegiados autonómicos.

Los órganos colegiados **se componen de**:

1. Una persona que ocupa la **Presidencia** del mismo, que lo representa y preside sus reuniones, decidiendo con su voto los posibles empates.

2. Los **miembros** que, con voz y voto, participan en los debates y en la adopción de acuerdos.
3. Una persona encargada de la **Secretaría** del mismo, en unos casos es un miembro del propio órgano pero en otros es una persona al servicio de la correspondiente Administración pública. Prepara las reuniones, elabora las actas que reflejan lo tratado en la reunión y emite certificaciones de los acuerdos que se adoptan.

5. La actividad de las Administraciones públicas

Las Administraciones públicas realizan sus tareas por diversos medios:

- Por medio de normas (por ejemplo; un Decreto de competencias de una Consejería o una Orden que regula ayudas sociales).
- Por medio de contratos (un contrato de mantenimiento de un edificio público).
- Por medio de actos (una resolución de concesión de una beca por estudios).

El **acto administrativo** es el medio más característico que utiliza la Administración para realizar sus tareas. Y los actos administrativos se producen formalmente dentro un **procedimiento administrativo** previamente establecido.

Dejando de un lado los derechos de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones públicas que serán tratados, por su importancia, de manera específica en el tema 7, nos centraremos aquí en la obligación de cumplir con los plazos establecidos, en particular en la obligación que tiene la Administración de resolver expresamente en todos los procedimientos y en las consecuencias administrativas de la inactividad o de la falta de resolución de la Administración.

5.1. Los plazos y la obligación de cumplirlos

Cuando se habla de plazos nos estamos refiriendo tanto al periodo de tiempo en el que la ciudadanía puede ejercer o hacer valer sus derechos frente a la Administración como al periodo máximo que la Administración debe utilizar para actuar en cada caso.

La ley contempla la obligación de cumplir con los plazos que se establezcan. Pero esta obligación no sólo les corresponde a las autoridades y al personal al servicio de la Administración sino también a las personas interesadas en un asunto.

Pues bien, los plazos se fijan por días, meses o años. Cuando se indican por días pueden ser naturales o hábiles:

- **Días naturales**: se tienen en cuenta todos los días de la semana. El domingo por ejemplo es un día natural.

- **Días hábiles**: se tienen en cuenta todos los días de la semana, excepto los domingos y los declarados festivos que se llaman inhábiles. Por ejemplo, el sábado es, salvo que sea declaro festivo, un día hábil.

La LRJPAC establece determinadas **reglas generales para calcular los plazos**, tales como:

- Cuando los plazos se señalan simplemente por días, sin más, debemos entender que son hábiles. Cuando son naturales se debe decir expresamente.
- Si el último día del plazo es inhábil, se entiende prorrogado al primer día hábil siguiente.
- Cuando un día fuera hábil en el municipio o Comunidad Autónoma en que residiese la persona interesada, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o al contrario, se considerará inhábil en todo caso.
- Cuando en una resolución u otro acto de la Administración se establece un plazo para hacer algo, se debe contar a partir del día siguiente a aquel en que sea notificado o publicado. Por ejemplo, al notificar la denegación de una ayuda por la compra de una vivienda de protección oficial, el plazo para reclamar o recurrir debe contarse a partir del día siguiente a aquel en el que se realiza la notificación correspondiente.

Asimismo, antes del comienzo de cada año, tanto la Administración del Estado como las Administraciones de las Comunidades Autónomas, cada una en su ámbito, deben establecer y publicar en el diario oficial correspondiente, en nuestro caso en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, un **calendario de días inhábiles**, de acuerdo con el calendario laboral oficial. El calendario que aprueban las Comunidades Autónomas comprende los días inhábiles de las Entidades que integran la Administración local incluida en su ámbito territorial.

Finalmente, la ley admite, aunque con algunas limitaciones y garantías, la **posibilidad de ampliar o reducir los plazos**, en este último caso mediante lo que se llama "*tramitación de urgencia*", ya sea por iniciativa propia de la Administración (de oficio) o a petición de la persona interesada.

5.2. La responsabilidad en la tramitación y la obligación de resolver los procedimientos

Como se ha indicado anteriormente, dentro de los órganos administrativos existen unidades administrativas. Estas unidades agrupan al personal que presta sus servicios en dicho órgano. Pues bien, las personas titulares o responsables de dichas unidades y el personal que tenga a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos son responsables directos de que esos asuntos sigan el curso correcto y deben adoptar las medidas oportunas para evitar cualquier anormalidad o contratiempo en la tramitación de los procedimientos.

Así, **la ley** por regla general **obliga a la Administración a emitir resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla en** el **plazo** máximo que establezca la norma reguladora de cada procedimiento. Si la norma no fija el plazo, éste será de tres meses.

En este sentido, las Administraciones públicas están obligadas también a lo siguiente:

- De forma general, a publicar y mantener actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos, que indiquen los plazos máximos de duración de los mismos, así como los efectos administrativos de la falta de resolución en dicho plazo, es decir las consecuencias de lo que se denomina "*silencio administrativo*".

- De forma particular, y en todos los casos, a informar a la persona o personas interesadas en cada procedimiento, y al inicio del mismo, del plazo máximo establecido y los efectos del *silencio administrativo*.

No obstante, ante determinadas circunstancias, la ley prevé la **suspensión del plazo máximo establecido para resolver y notificar los procedimientos**, tales como la necesidad de pedir a la persona interesada que aporte documentos o subsane algún defecto en su solicitud, la obligación de pedir a otros órganos informes necesarios para resolver o la realización de pruebas propuestas por la persona interesada. Asimismo, pero de manera excepcional, la ley admite la **posibilidad de ampliar el plazo** establecido con ciertos límites.

5.3. La inactividad de la Administración

Para aquellos casos en los que la Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida sus funciones y no resuelve los procedimientos en el plazo establecido, la ley incluye ciertas garantías para impedir que los derechos de los particulares queden sin contenido, ya que su inactividad no debe perjudicar los derechos e intereses de las personas afectadas.

Por ello, la **regla general**, salvo que una ley (por razones imperiosas de interés general) o una norma europea digan lo contrario, es que **si una persona presenta una solicitud** y transcurre el plazo máximo que tiene la Administración para resolver sin pronunciarse, puede entender que se le ha concedido o estimado su solicitud. Esto es lo que se conoce como ***silencio administrativo positivo*** y tiene la misma validez que una resolución de concesión de la solicitud.

6. Los actos administrativos: Las notificaciones

6.1. Los actos administrativos: validez y eficacia

El **acto administrativo** es el instrumento típico a través del cual la Administración, en ejercicio de sus competencias, manda, prohíbe, autoriza, concede o deniega algo a la ciudadanía, crea relaciones jurídicas o adopta otras decisiones vinculantes.

Para que los actos administrativos sean válidos deben cumplir determinados **requisitos**:

1. Se tienen que emitir (*dictar*) por el órgano competente.
2. Deben ajustarse al procedimiento establecido. La obligatoriedad de seguir el procedimiento garantiza la decisión más adecuada a los intereses generales y a la vez protege los derechos de las personas interesadas.
3. Por regla general se producirán por escrito y, muy excepcionalmente, de forma verbal (por ejemplo, una orden jerárquica).
4. Su contenido debe ajustarse al ordenamiento jurídico, debe ser lícito, determinado y adecuado a la finalidad de interés público que persigue.
5. Un número importante de actos administrativos deben motivarse (por ejemplo, los que limitan derechos subjetivos o intereses legítimos o los que resuelven recursos), es decir se deben declarar o manifestar formalmente las circunstancias de hecho y de derecho que han determinado esa actuación.

El **incumplimiento de estos requisitos** puede dar lugar a la invalidez del acto administrativo, que deberá declararse por procedimientos (presentando un recurso administrativo, por ejemplo) y con efectos distintos según los casos.

Pero, debemos saber dos cuestiones importantes sobre los actos administrativos, orientados por principio a la consecución del interés público:

- Se presumen válidos; se presume que cumplen todos los requisitos necesarios.
- Su eficacia es inmediata; obligan a su cumplimiento desde el momento en que se dictan.

No obstante, la eficacia o **los efectos que produce el acto administrativo se pueden** aplazar o **demorar a un momento posterior** a la fecha en que se dicta, por ejemplo cuando se condiciona a su notificación o publicación (necesita ser dado a conocer). Y normalmente la eficacia del acto para sus destinatarios se supedita a su notificación o publicación. Así, la resolución por la que se convocan unas oposiciones se puede dictar o firmar con una fecha concreta pero para que tenga efectos necesita publicarse en el boletín oficial correspondiente.

6.2. Las notificaciones

La notificación es una de las formas de dar a conocer a las personas interesadas el contenido de las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses. La ley obliga a ello.

Toda notificación **deberá ser cursada** dentro del **plazo** de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado. Por tanto, es necesario que el proceso de notificación y de envío de la documentación sea lo más ágil posible.

6.2.1. La práctica de la notificación

Las notificaciones se practicarán **por cualquier medio que permita tener constancia** de lo siguiente:

- La recepción por la persona interesada o su representante.
- La fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

El medio a utilizar puede ser por ejemplo a través de un agente notificador, pero el más habitual hasta la fecha es la utilización de correo, **mediante los servicios postales**, proceso que será abordado en el tema 8. En todo caso, la **acreditación** de la notificación efectuada (el *aviso de recibo o recibí*) **se incorporará al expediente**.

En los **procedimientos iniciados a solicitud de la persona interesada**, la notificación se practicará **en el lugar que** ésta **haya señalado** a tal efecto en la solicitud. Cuando ello no fuera posible, en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio que permita la constancia de los datos anteriores.

Cuando la **notificación** se practique **en el domicilio de la persona interesada**, de no hallarse presente ésta en el momento de entregarse la notificación **podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona** que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie pudiera hacerse cargo de la notificación, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes.

6.2.2. La notificación por medio de anuncios y la publicación

La notificación no es la única forma de comunicación de los actos administrativos. Cuando las personas interesadas en un procedimiento sean desconocidas, se ignora el lugar de la notificación o el medio, o bien, intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, se hará **por medio de anuncios**:

- En el tablón de edictos del Ayuntamiento en su último domicilio, en el Boletín Oficial del Estado, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, según cuál sea la Administración de la que proceda el acto a notificar, y el ámbito territorial del órgano que lo dictó.
- En el caso de que el último domicilio conocido radicara en un país extranjero, la notificación se efectuará mediante su publicación en el tablón de anuncios del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.

Las Administraciones públicas podrán establecer **otras formas de notificación complementarias** a través de los restantes medios de difusión, que no excluyen la obligación de notificar de acuerdo con las normas que se está exponiendo.

Por otra parte, los actos administrativos serán objeto de **publicación** cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente.

7. Reglas generales sobre los procedimientos administrativos

7.1. Cuestiones generales y principios

7.1.1. Aspectos generales

En este apartado vamos a estudiar la estructura general del **procedimiento que tiene que seguirse para la realización de la actividad** jurídica **de la Administración**.

Como se ha comentado al inicio del tema, la Administración sólo puede actuar cuando una norma se lo permita. Y el procedimiento administrativo es el modo de producción formal de los actos administrativos.

El procedimiento administrativo **tiene una triple función**:

- Es el cauce para la eficaz satisfacción de los intereses generales.
- Es un mecanismo de garantía de los derechos de los particulares.
- Es el vehículo de participación de la ciudadanía en las decisiones administrativas.

La LRJPAC no establece un único procedimiento sino que diseña el marco de actuación común de todas las Administraciones públicas, es decir, regula una serie de trámites que serán utilizados en los distintos procedimientos según la finalidad que pretenda conseguir la actividad administrativa. Además, pueden existir procedimientos especiales, donde se combinan algunos de estos trámites con la inclusión de otros específicos, o procedimientos propios de las Comunidades Autónomas, pero todos deberán respetar las reglas y garantías mínimas del *procedimiento administrativo común* reguladas por la ley.

Asimismo, tenemos que saber diferenciar el procedimiento administrativo del expediente administrativo. El **expediente administrativo** es el conjunto ordenado de documentos que se han generado en la tramitación de un procedimiento.

7.1.2. Los principios del procedimiento administrativo

Los principios que a continuación se mencionan garantizan un mínimo de unidad entre los procedimientos administrativos y tienen su manifestación en distintos trámites y actuaciones que prevé la ley.

- **Carácter contradictorio**: se deben tener en cuenta en el procedimiento todos los intereses contrapuestos. Así, la persona interesada puede conocer la situación en la que se encuentra el procedimiento, identificar a las autoridades y al personal funcionario que interviene, realizar alegaciones, proponer la realización de pruebas, etc.
- **Economía procedimental**: el procedimiento debe ser eficaz y rápido.
- **Obligación de actuar**, incluso ante la duda. Por ejemplo, requiriendo la subsanación o corrección de la solicitud o admitiendo un recurso aunque no se haya denominado de la forma correcta. Se deben evitar retrasos indebidos.
- **Oficialidad**: el avance del procedimiento en todos sus trámites depende de su *impulso* por la Administración.

- **Legitimación**: en los procedimientos no participa cualquier persona, sino que tiene que ser aquella persona o personas que tengan derechos o intereses legítimos en juego (*las personas interesadas*).
- **Imparcialidad**: las autoridades y el personal no deben intervenir en los procedimientos en los que tengan algún interés personal, parentesco cercano, amistad íntima o enemistad manifiesta con las personas interesadas, entre otras causas (que, recordemos, se llaman *"de abstención"* y que ya se han mencionado al referirnos al código de conducta de los empleados públicos en el tema 2).
- **Publicidad**: Como se ha dicho al principio del tema, las Administraciones públicas actúan en sus relaciones con los ciudadanos de acuerdo con los principios de *transparencia* y participación. Por ejemplo, a través de la muestra del procedimiento mediante el denominado *trámite de audiencia*.
- **Gratuidad**: el procedimiento no prevé un pago por su tramitación. No obstante, podrán existir tasas en procedimientos especiales que deberán ser establecidas por ley.

7.1.3. La persona interesada, la capacidad de obrar y la representación

Antes de comenzar a hablar de las fases del procedimiento, debemos conocer los conceptos de persona interesada, capacidad de obrar y representación.

Como se acaba de indicar, cualquier persona no puede participar en el procedimiento, tiene que estar legitimada para ello. Además, a lo largo de todo el tema se hacen referencias constantes a "*la persona interesada*". Pues bien, **se consideran <u>personas interesadas</u> en el procedimiento administrativo** las siguientes:

- Quienes **lo promuevan** como titulares de **derechos o intereses** legítimos individuales o colectivos.
- Las personas que, **sin haber iniciado el procedimiento**, tengan **derechos** que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
- Aquellas cuyos **intereses** legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución **y se personen** en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

La ley dice que tendrán **<u>capacidad de obrar</u>** o de actuar **ante las Administraciones públicas** las siguientes personas:

- Las personas que tengan dicha capacidad con arreglo a las normas civiles.
- Los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela, excepto los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.

Una persona con capacidad de obrar puede actuar por medio de otra que le representa o, al contrario, representar a otra. La **representación** consiste, por tanto, en que una persona actúa por otra, en su nombre, realizándose con ella las actuaciones administrativas, salvo que la persona interesada diga lo contrario.

Cuando se actúa mediante representación debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- Para formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, **deberá acreditarse** la representación (por la relevancia de esas actuaciones), por cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna o mediante declaración en comparecencia personal de la persona interesada.
- La falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquélla o se subsane el defecto dentro del plazo establecido.
- **Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá la representación** (en estos casos no se necesita acreditar la representación).

7.2. La estructura general del procedimiento administrativo

La estructura general del procedimiento que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración consta de cuatro **fases**:

- Iniciación.
- Ordenación.
- Instrucción.
- Finalización.

7.2.1. Iniciación

El procedimiento se puede iniciar de oficio (a instancia de la Administración) o a solicitud de la persona interesada (a instancia de parte).

A) **Procedimientos iniciados a solicitud de la persona interesada**

La solicitud para iniciar un procedimiento, por regla general podrá hacerse de cualquier forma, pero en todo caso **deberá contener lo siguiente**:

- Nombre y apellidos de la persona interesada y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
- Lugar y fecha.
- Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
- Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.

Podemos destacar varias **reglas a tener en cuenta** en la presentación de solicitudes y otros escritos:

- **Solicitudes conjuntas**: **es posible que varias personas formulen una única solicitud** planteando la misma pretensión y los mismos fundamentos jurídicos, salvo que las normas reguladoras de los procedimientos específicos lo prohíban expresamente. En estos casos, las actuaciones que posteriormente se deban realizar se efectuarán con el representante o la persona interesada que expresamente hayan señalado, y, en su defecto, con quién figure en primer término.

- **Acreditación de la presentación**: Las personas interesadas podrán exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha de presentación, admitiéndose como tal una **copia en la que figure la fecha de presentación anotada por la oficina**.

- **Modelos oficiales**: las Administraciones públicas deberán establecer modelos y sistemas normalizados **de solicitudes** cuando se trate de procedimientos que impliquen la **resolución numerosa de una serie de procedimientos**. Los modelos mencionados estarán a disposición de la ciudadanía en las dependencias administrativas.
  Las personas solicitantes podrán acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta.

Pero además hay que precisar que, con los efectos que prevea la legislación correspondiente en cada caso, es posible el reconocimiento o ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, mediante la presentación por la persona interesada de una **declaración responsable** **o** una **comunicación previa** (e incluso una comunicación posterior) del cumplimiento de los requisitos establecidos, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones públicas.

En cualquier caso, las solicitudes, escritos y comunicaciones **se pueden presentar en cualquiera de los siguientes lugares**:

- En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan.
- En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas o a la de alguna de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio.
- En las oficinas de Correos.
- En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Como el dereho a presentar documentos en las oficinas de registro será estudiado en tema 7, nos centraremos aquí en la **presentación de solicitudes y otros escritos en las oficinas de Correos**:

Las solicitudes, escritos y comunicaciones se presentarán en sobre abierto, para que en la cabecera de la primera hoja del documento que se quiera enviar, se hagan constar, con claridad, el nombre de la oficina y la fecha, el lugar, la hora y minuto de su admisión. Estas circunstancias deberán figurar en el resguardo justificativo de su admisión.

El remitente también podrá exigir que se hagan constar las circunstancias del envío, previa comparación de su identidad con el original, en la primera página de la copia, fotocopia u otro tipo de reproducción del documento principal que se quiera enviar, que deberá aportarse como forma de recibo que acredite la presentación de aquél ante el órgano administrativo competente.

Posteriormente, el propio remitente cerrará el sobre, y el empleado de Correos formalizará y entregará el resguardo de admisión, cuya parte principal archivará en la oficina.

Por otra parte, la ley prevé la **posibilidad de subsanar o mejorar la solicitud**. Cuando la solicitud de iniciación no reúna los requisitos exigidos, **se requerirá a la persona interesada** (es una obligación de la Administración) para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos obligatorios, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición emitiendo resolución al respecto.

B) **Procedimientos iniciados de oficio**

Los procedimientos se iniciarán de oficio **por acuerdo del órgano competente**, por alguna de las siguientes **circunstancias**:

- Por propia iniciativa.
- Como consecuencia de orden superior.
- A petición razonada de otros órganos.
- Por denuncia (aunque no todas las denuncias dan lugar al inicio del procedimiento).

7.2.2. Ordenación

La ordenación del procedimiento, más que una fase, es un conjunto de actuaciones que deben llevarse a cabo a lo largo de la tramitación del procedimiento administrativo.

Se trata de un conjunto de **reglas destinadas a simplificar y agilizar los trámites**, mediante el impulso de oficio o la celeridad en la actuación.

Es importante resaltar que la ley establece que en el **despacho de los expedientes** se guardará el orden riguroso de iniciación en asuntos de igual naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden

motivada en contrario, de la que quede constancia. El incumplimiento de esta regla, entre otras cosas, dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria de la persona infractora.

Además, se fija un **plazo general** de diez días **para que las personas interesadas cumplimenten los trámites** que deban realizar o subsanen sus defectos, salvo que una norma establezca otro plazo distinto.

7.2.3. Instrucción

En esta fase del procedimiento se incluyen todos los actos necesarios para **determinar, conocer y comprobar los datos en base a los que va a pronunciarse la resolución**. Por tanto, los actos de instrucción son los actos (*de trámite*) que tienen por finalidad proporcionar al órgano que debe resolver los elementos de juicio necesarios para ello. Se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de las personas interesadas a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

Los actos de instrucción que requieran la **intervención de las personas interesadas** habrán de practicarse en la forma que resulte más cómoda para ellas y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.

Como **actuaciones de la instrucción** se encuentran las siguientes:

- **Alegaciones**: formular alegaciones es plantear cuestiones a favor o en contra de algo o alguien. Las personas interesadas pueden, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, presentar alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio que serán tenidos en cuenta.

- **Pruebas**: con la realización de pruebas, la Administración o la parte interesada tratan de demostrar o constatar aquellos hechos que son relevantes para decidir un procedimiento. Será válido cualquier medio de prueba aceptado por el Derecho.

- **Informes**: son dictámenes u opiniones emitidos por peritos o personas expertas en una materia.

- **Trámite de audiencia**: consiste en mostrar todo el expediente a las personas interesadas, salvo que se refieran a informaciones y datos a los que la ley, excepcionalmente, limita su acceso. A la vista del expediente, las personas interesadas podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que consideren oportunos, en un plazo de entre diez y quince días.

- **Información pública**: es un trámite no obligatorio y se acuerda en base a la naturaleza del propio procedimiento (por ejemplo; en la aprobación de un plan urbanístico o en proyectos sometido a evaluación de impacto

ambiental). Consiste en anunciar en el diario oficial correspondiente la posibilidad de que cualquier persona examine el procedimiento o una parte del mismo, en el lugar y plazo que se indique.

7.2.4. Finalización

Ya hemos visto anteriormente que la ley por regla general obliga a la Administración a emitir resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla en el plazo máximo que establezca su norma reguladora.

Pues bien, **el procedimiento puede terminar por las siguientes circunstancias**:

- Por **resolución**: es el acto mediante el cual el órgano competente decide o se pronuncia sobre el tema en cuestión.

- Por **desistimiento** de la solicitud: aquí la persona interesada abandona (desiste de…) la solicitud de un determinado procedimiento, pero sin renunciar a ejercer su derecho en otro procedimiento posterior.

- Por **renuncia** al derecho: en este caso la persona interesada abandona su derecho, cuando sea posible (hay derechos a los que no se puede renunciar), y sin que pueda ejercerlo en otro procedimiento posterior.
  Tanto la renuncia como el desistimiento pueden hacerse por cualquier medio que permita su constancia y deben ser aceptadas por la Administración.

- Por **caducidad**: se produce cuando, en un procedimiento iniciado a solicitud de la persona interesada, se paraliza el mismo por una causa achacable a ella y no a la Administración. Se le advertirá para que reanude la tramitación en el plazo establecido, si no se declarará la caducidad del procedimiento.

- Por **imposibilidad de continuarlo** por causas sobrevenidas (por ejemplo; si fallece la persona a la que se le ha iniciado un procedimiento para imponer una multa).

- Por **terminación convencional**: por acuerdo, pacto, convenio o contrato entre la Administración y las personas interesadas. Esta forma de terminar el procedimiento no siempre es posible ya que no se admite sobre determinadas materias ni cuando sea contraria a las normas (por ejemplo; no debería ser posible llegar a un acuerdo con la Administración sobre un procedimiento sancionador).

7.2.5. Ejecución

En los casos en los que los actos administrativos exigen ser ejecutados para su efectivo cumplimiento, otro de los privilegios de los que dispone la Administración es la **facultad de hacer efectivo o ejecutar un acto por sí misma** cuando el particular no lo hace, y sin necesidad de acudir a los Juzgados

y Tribunales. A esto, la ley lo denomina *ejecución forzosa*. Como ejemplo, uno de los medios de ejecución forzosa previstos en la ley es el *apremio sobre el patrimonio*, que consiste en que si tras la tramitación de un procedimiento se resuelve el pago de una deuda a la Administración, una deuda tributaria por ejemplo, y el deudor se resiste a pagar, la Administración puede exigírselo siguiendo un procedimiento recaudatorio especial para hacer efectiva la deuda, e incluso embargando finalmente sus bienes.

8. Los recursos administrativos

La Administración pública tiene la **facultad de revisar la legalidad de sus actos administrativos**, de oficio o tras la interposición de un recurso administrativo por las personas interesadas.

Mediante los recursos administrativos las personas interesadas solicitan de la Administración la anulación o modificación de los actos administrativos por considerar que son contrarios a las normas. La ley establece para ello distintos procedimientos y modalidades.

9. La Administración electrónica

Si hablamos del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común es ya obligado hacer referencia a la *Ley 11/2007, de 22 de junio*, que trata el ***acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos***.

En los tiempos actuales, las comunicaciones electrónicas, mediante la utilización de internet por ejemplo, han revolucionado las relaciones entre las personas y, por tanto, la forma de relacionarse de la sociedad. Una Administración eficaz al servicio de la ciudadanía debe transformarse en una *Administración electrónica* para estar a la altura de los tiempos en que actúa.

La LRJPAC ya establecía la posibilidad de que las Administraciones públicas utilizaran medios electrónicos en sus relaciones. Pero con la ley del año 2007 esa posibilidad se convierte en una obligación de las Administraciones públicas y en un derecho de la ciudadanía.

Cuando se habla de ***Administración electrónica*** nos referimos al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (denominadas TIC) en las Administraciones públicas que, unidos a cambios organizativos y nuevas aptitudes, persiguen mejorar los servicios públicos y sus procedimientos.

El ordenador e internet son una vía para realizar **actuaciones o comunicaciones electrónicas**, pero existen otras posibilidades como los mensajes de móvil (SMS) e incluso la Televisión Digital Terrestre (TDT) u otros mecanismos que se puedan crear para permitir esa comunicación. En este sentido, las Administraciones deben publicar en el diario oficial (y en la *sede electrónica*) los medios electrónicos que la ciudadanía podrá utilizar en cada caso.

Por ello, tenemos que empezar a familiarizarnos con **nuevos términos que se comienzan a utilizar en las relaciones de las Administraciones públicas**, tales como: "*sede electrónica*", "*presentación electrónica*", "*copia electrónica*", "*registro electrónico*", "*identificación electrónica*", "*procedimiento electrónico*", "*expediente electrónico*", "*documentos electrónicos*", "*acceso electrónico*", "*comunicaciones y notificaciones electrónicas*" o "*archivo electrónico*". Es decir que la Administración y sus actuaciones administrativas pasan, de tener una apariencia física y en papel, a disponer también de un formato electrónico para que pueda ser utilizado por la ciudadanía generalmente cuando lo considere oportuno.

Y así, la ***sede electrónica*** es la dirección electrónica disponible para los ciudadanos y ciudadanas a través de redes de telecomunicaciones (una dirección o página web) cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias. Por ejemplo, en los procedimientos selectivos que convoca la Consejería de Administraciones Públicas y Justicia, la sede electrónica es la página web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha www.jccm.es.

El ***registro electrónico*** permite, por su parte, la presentación de solicitudes y escritos todos los días del año durante las veinticuatro horas. La presentación de un escrito en un día inhábil se entiende realizada en la primera hora del día hábil siguiente, y excepcionalmente, sólo cuado una norma lo permita expresamente, es posible que un registro electrónico reciba como válido un escrito o una comunicación de una persona incluso en un día inhábil.

En las **notificaciones por medios electrónicos** se necesita por lo general que la persona interesada haya señalado dicho medio como preferente o haya consentido su utilización. El sistema de notificación acreditará la fecha y hora en que se produce la puesta a disposición de la persona interesada del acto que se trata de notificar, así como la de acceso a su contenido, momento a partir del cual la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales. Cuando, existiendo constancia de la puesta a disposición, transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada, salvo que de oficio o a instancia de la persona destinataria se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso.

En cualquier caso, la ley garantiza que las **personas que no saben o no pueden acceder a las nuevas tecnologías** cuenten con los medios adecuados para seguir comunicándose con la Administración con los mismos derechos y garantías, sin discriminación, por ejemplo:

- Manteniendo el derecho de comunicarse por los medios tradicionales (en papel y en persona).
- Formando al personal que atiende al público para que puedan prestar la ayuda necesaria a quién lo necesite.
- Estableciendo puntos de acceso electrónico públicos en sedes administrativas.

Para terminar, podemos añadir que la ley de 2007 incluye garantías para el respeto de la legalidad, la protección de datos personales, el acceso a la información y a los servicios electrónicos, o la seguridad en los medios electrónicos que se utilicen.

Con esas garantías y con la utilización preferente de medios electrónicos para la comunicación entre las propias Administraciones públicas, la *Administración electrónica* en definitiva pretende ayudar a la simplificación de los procedimientos y a lograr una mayor eficacia y eficiencia en la actividad administrativa y, por tanto, a mejorar el servicio a la ciudadanía, que es su razón de ser.