

TEMA XVI

- EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN: GARANTÍAS Y FASES.
- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

TEMA XVI

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN: GARANTÍAS Y FASES.
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

1. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

El Legislador en 2015 elabora dos Leyes Administrativas nuevas: Una reguladora del Procedimiento Administrativo que integra las normas que rigen la relación de los ciudadanos con las Administraciones (**Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**), y otra donde se desarrolla el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, donde se incluyen las disposiciones que disciplinan el Sector Público Institucional (**Ley 40/2015, de 1 de Octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público**).

De este modo, **se aborda** una reforma integral de la organización y funcionamiento de las Administraciones articulada en dos ejes fundamentales: **la ordenación de las relaciones *ad extra* de las Administraciones con los ciudadanos y empresas, y la regulación *ad intra* del funcionamiento interno de cada Administración y de las relaciones entre ellas.**

Haciendo una breve referencia al ámbito de aplicación y el contenido de la Ley 40/2015, de 1 de Octubre, LRJSP, vemos que abarca, por un lado, la legislación básica sobre Régimen Jurídico Administrativo, aplicable a todas las Administraciones Públicas; y por otro, el Régimen Jurídico específico de la Administración General del Estado, donde se incluye tanto la llamada Administración Institucional, como la Administración Periférica del Estado.

Dicho texto legal establece y **regula las bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas**, en coherencia con el mandato constitucional recogido en el artículo 149.1.18 de la Carta Magna, **así como los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, y la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su Sector Público Institucional para el desarrollo de sus actividades.**

1.1. ESTRUCTURA Y DISPOSICIONES GENERALES DE LA LEY 40/2015, 1 DE OCTUBRE, LRJSP (CAPÍTULO I, TÍTULO PRELIMINAR, ARTS. 1 A 4)

ESTRUCTURA DE
LA LEY 40/2015,
DE 1 DE
OCTUBRE,
LRJSP
.../...
(Sigue)

La Ley 40/2015, de 1 de Octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, observa la siguiente estructura:

- **PREÁMBULO.**
- **TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones Generales, Principios de Actuación y Funcionamiento del Sector Público.**
 - CAPÍTULO I. Disposiciones Generales.
 - CAPÍTULO II: De los Órganos de las Administraciones Públicas.
 - CAPÍTULO III: Principios de la Potestad Sancionadora.
 - CAPÍTULO IV: De la Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas.
 - CAPÍTULO V: Funcionamiento Electrónico del Sector Público.
 - CAPÍTULO VI: De los Convenios.
- **TÍTULO I: Administración General del Estado.**
 - CAPÍTULO I: Organización Administrativa.
 - CAPÍTULO II: Los Ministerios y su Estructura Interna.
 - CAPÍTULO III: Órganos Territoriales.
 - CAPÍTULO IV: De la Administración General del Estado en el Exterior.

<p>ESTRUCTURA DE LA LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, LRJSP</p>	<ul style="list-style-type: none"> • TÍTULO II: Organización y Funcionamiento del Sector Público Institucional. <ul style="list-style-type: none"> – CAPÍTULO I: Del Sector Público Institucional. – CAPÍTULO II: Organización y Funcionamiento del Sector Público institucional Estatal. – CAPÍTULO III: De los Organismos Públicos Estatales. – CAPÍTULO IV: Las Autoridades Administrativas Independientes de Ámbito Estatal. – CAPÍTULO V: De las Sociedades Mercantiles Estatales. – CAPÍTULO VI: De los Consorcios. – CAPÍTULO VII: De las Fundaciones del Sector Público Estatal. – CAPÍTULO VIII: De los Fondos Carentes de Personalidad Jurídica del Sector Público Estatal. • TÍTULO III: Relaciones Interadministrativas. <ul style="list-style-type: none"> – CAPÍTULO I: Principios Generales de las Relaciones Interadministrativas. – CAPÍTULO II: Deber de Colaboración. – CAPÍTULO III: Relaciones de Cooperación. – CAPÍTULO IV: Relaciones Electrónicas entre las Administraciones. • 22 DISPOSICIONES ADICIONALES. • 4 DISPOSICIONES TRANSITORIAS. • DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA.
<p>DISPOSICIONES GENERALES DE LA LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, LRJSP (Arts. 1 al 4) .../... Sigue</p>	<p style="text-align: center;">Objeto de la Ley (Art. 1, LRJSP)</p> <p>La presente Ley establece y regula las bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su Sector Público institucional para el desarrollo de sus actividades.</p> <p style="text-align: center;">Ámbito Subjetivo de Aplicación de la Ley (Art. 2, LRJSP)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La presente Ley se aplica al <u>Sector Público</u> que comprende: <ol style="list-style-type: none"> a) La Administración General del Estado. b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas. c) Las Entidades que integran la Administración Local. d) El Sector Público institucional. 2. El Sector Público Institucional se integra por: <ol style="list-style-type: none"> a) Cualesquiera Organismos Públicos y Entidades de Derecho Público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas. b) Las Entidades de Derecho Privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas. c) Las Universidades Públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley. <p>Tienen la <u>consideración de Administraciones Públicas</u> la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los Organismos Públicos y Entidades de Derecho Público previstos en la letra a) del apartado 2.</p>

DISPOSICIONES
GENERALES DE
LA LEY 40/2015,
DE 1 DE
OCTUBRE,
LRJSP
(Arts. 1 al 4)

Principios Generales (Art. 3, LRJSP)

Las Administraciones Públicas **sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.**

Deberán respetar EN SU ACTUACIÓN Y RELACIONES los siguientes principios:

- a) Servicio efectivo a los ciudadanos.
- b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.
- c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
- d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
- e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.
- f) Responsabilidad por la gestión pública.
- g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.
- h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.
 - i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.
 - j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

Las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus Órganos, Organismos Públicos y Entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, garantizarán la protección de los datos de carácter personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados.

Bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades Locales, **la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las Leyes y el resto del Ordenamiento Jurídico.**

Cada una de las **Administraciones Públicas** del artículo 2 actúa para el cumplimiento de sus fines con **personalidad jurídica única**.

Principios de Intervención de las Administraciones Públicas para el Desarrollo de una Actividad (Art. 4, LRJSP)

Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el **principio de proporcionalidad** y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.

Las Administraciones Públicas **velarán por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable**, para lo cual podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal, comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueran necesarias.

1.2. REFERENCIA A LOS ÓRGANOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y A SUS COMPETENCIAS (CAPÍTULO II, TÍTULO PRELIMINAR, SECCIÓN 1ª Y 2ª, ARTS. 5 A 14, LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, LRJSP)

SECCIÓN 1ª. DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS (Arts. 5 a 7, LRJSP)

Atendiendo a la literalidad de los artículos 5 al 7 de la LRJSP, su contenido es el siguiente:

Órganos Administrativos (Art. 5, LRJSP)

1. **Tendrán la consideración de Órganos Administrativos las Unidades Administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo.**
2. **Corresponde a cada Administración Pública delimitar**, en su respectivo ámbito competencial, las Unidades Administrativas que configuran los Órganos Administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización.
3. La **creación de cualquier Órgano Administrativo exigirá, al menos**, el cumplimiento de los siguientes requisitos:
 - a) **Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica.**
 - b) **Delimitación de sus funciones y competencias.**
 - c) **Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.**
4. **No podrán crearse nuevos Órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos.** A este objeto, la creación de un nuevo Órgano sólo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración Pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio y población.

Instrucciones y Órdenes de Servicio (Art. 6, LRJSP)

1. **Los Órganos Administrativos podrán dirigir las actividades de sus Órganos jerárquicamente dependientes mediante Instrucciones y Órdenes de Servicio.**

Cuando una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las Instrucciones y Órdenes de Servicio se publicarán en el Boletín Oficial que corresponda, sin perjuicio de su difusión de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

2. **El incumplimiento de las Instrucciones u Órdenes de Servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados** por los Órganos Administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir.

Órganos Consultivos (Art. 7, LRJSP)

La **Administración Consultiva** podrá articularse mediante Órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración Activa, o a través de los Servicios de esta última que prestan asistencia jurídica.

En tal caso, dichos Servicios no podrán estar sujetos a dependencia jerárquica, ya sea orgánica o funcional, ni recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación de los Órganos que hayan elaborado las disposiciones o producido los actos objeto de consulta, actuando para cumplir con tales garantías de forma colegiada.

LOS ÓRGANOS
ADMINISTRATIVOS
Y SUS
COMPETENCIAS
(Arts. 5 a 14,
LRJSP)
.../...
Sigue

SECCIÓN 2ª COMPETENCIAS (Arts. 8 a 14, LRJSP)

Competencia (Art. 8 LRJSP)

1. La Competencia es irrenunciable y se ejercerá por los Órganos Administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras Leyes.

La **delegación de competencias, las encomiendas de gestión, la delegación de firma y la suplencia** no suponen alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén.

2. La titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los Órganos Administrativos podrán ser **DESCONCENTRADAS en otros jerárquicamente dependientes de aquéllos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias.**
3. Si alguna disposición atribuye la competencia a una Administración, sin especificar el Órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir y resolver los expedientes corresponde a los Órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio. Si existiera más de un Órgano inferior competente por razón de materia y territorio, la facultad para instruir y resolver los expedientes corresponderá al superior jerárquico común de estos.

- **No se deben confundir los términos desconcentración de competencias o delegación de las mismas con la cesión, pues ceder supondría transferir la competencia a otras Administraciones que no las tiene atribuidas.**

Delegación de Competencias (Art. 9 LRJSP)

1. Los Órganos de las diferentes Administraciones Públicas podrán **DELEGAR el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en otros Órganos de la misma Administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes**, o en los Organismos Públicos o Entidades de Derecho Público vinculados o dependientes de aquéllas.

En el ámbito de la Administración General del Estado, la delegación de competencias deberá ser aprobada previamente por el Órgano Ministerial de quien dependa el Órgano delegante y en el caso de los Organismos Públicos o Entidades vinculados o dependientes, por el Órgano máximo de dirección, de acuerdo con sus normas de creación. Cuando se trate de Órganos no relacionados jerárquicamente será necesaria la aprobación previa del superior común si ambos pertenecen al mismo Ministerio, o del Órgano Superior de quien dependa el Órgano Delegado, si el delegante y el delegado pertenecen a diferentes Ministerios.

Asimismo, los Órganos de la Administración General del Estado podrán delegar el ejercicio de sus competencias propias en sus Organismos Públicos y Entidades vinculados o dependientes, cuando resulte conveniente para alcanzar los fines que tengan asignados y mejorar la eficacia de su gestión. La delegación deberá ser previamente aprobada por los Órganos de los que dependan el Órgano delegante y el Órgano delegado, o aceptada por este último cuando sea el órgano máximo de dirección del Organismo Público o Entidad vinculado o dependiente.

2. **En ningún caso podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a:**
 - a) Los asuntos que se refieran a relaciones con la Jefatura del Estado, la Presidencia del Gobierno de la Nación, las Cortes Generales, las Presidencias de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

LOS ÓRGANOS
ADMINISTRATIVOS
Y SUS
COMPETENCIAS
(Arts. 5 a 14,
LRJSP)
.../...
Sigue

LOS ÓRGANOS
ADMINISTRATIVOS
Y SUS
COMPETENCIAS
(Arts. 5 a 14,
LRJSP)
.../...
Sigue

- b) La adopción de disposiciones de carácter general.
 - c) La Resolución de Recursos en los Órganos Administrativos que hayan dictado los actos objeto de Recurso.
 - d) Las materias en que así se determine por norma con rango de Ley.
3. Las delegaciones de competencias y su revocación **deberán publicarse en el “Boletín Oficial del Estado”, en el de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia**, según la Administración a que pertenezca el Órgano delegante, y el ámbito territorial de competencia de éste.
4. Las **Resoluciones Administrativas** que se adopten **por delegación indicarán expresamente esta circunstancia** y se considerarán dictadas por el Órgano delegante.
5. Salvo autorización expresa de una Ley, **no podrán delegarse las competencias que se ejerzan por delegación.**
- No constituye impedimento para que pueda delegarse la competencia para resolver un Procedimiento la circunstancia de que la norma reguladora del mismo prevea, como trámite preceptivo, la emisión de un dictamen o informe; no obstante, no podrá delegarse la competencia para resolver un Procedimiento una vez que en el correspondiente Procedimiento se haya emitido un dictamen o informe preceptivo acerca del mismo.
6. **La delegación será revocable en cualquier momento por el Órgano que la haya conferido.**
7. El acuerdo de **delegación** de aquellas competencias atribuidas a **Órganos Colegiados**, para cuyo ejercicio se requiera un quórum o mayoría especial, deberá adoptarse observando, en todo caso, dicho quórum o mayoría.

Avocación de Competencias (Art. 10, LRJSP)

1. **Los Órganos Superiores podrán avocar para sí el conocimiento de uno o varios asuntos cuya Resolución corresponda ordinariamente o por delegación a sus Órganos Administrativos dependientes, cuando circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial lo hagan conveniente.**
- En los supuestos de delegación de competencias en Órganos no dependientes jerárquicamente, el conocimiento de un asunto podrá ser avocado únicamente por el Órgano delegante.**
2. En todo caso, la **avocación se realizará mediante acuerdo motivado que deberá ser notificado a los interesados** en el Procedimiento, si los hubiere, con anterioridad o simultáneamente a la Resolución final que se dicte.
- Contra el acuerdo de avocación no cabrá Recurso**, aunque podrá impugnarse en el que, en su caso, se interponga contra la Resolución del Procedimiento.

Encomiendas de Gestión (Art. 11, LRJSP)

1. La **realización de actividades** de carácter material o técnico de la competencia de los Órganos Administrativos o de las Entidades de Derecho Público **podrá ser encomendada a otros Órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración, siempre que entre sus competencias estén esas actividades, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.**
- Las encomiendas de gestión **no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del Sector Público.** En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en ésta.

LOS ÓRGANOS
ADMINISTRATIVOS
Y SUS
COMPETENCIAS
(Arts. 5 a 14,
LRJSP)
.../...
Sigue

2. La encomienda de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del Órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o Resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda.

En todo caso, la Entidad u Órgano encomendado tendrá la condición de encargado del tratamiento de los datos de carácter personal a los que pudiera tener acceso en ejecución de la encomienda de gestión, siéndole de aplicación lo dispuesto en la normativa de protección de datos de carácter personal.

3. La formalización de las encomiendas de gestión se ajustará a las siguientes reglas:

a) Cuando la encomienda de gestión se realice entre Órganos Administrativos o Entidades de Derecho Público pertenecientes a la misma Administración deberá formalizarse en los términos que establezca su normativa propia y, en su defecto, por acuerdo expreso de los Órganos o Entidades de Derecho Público intervinientes. En todo caso, el instrumento de formalización de la encomienda de gestión y su Resolución deberá ser publicada, para su eficacia, en el Boletín Oficial del Estado, en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el Órgano encomendante.

Cada Administración podrá regular los requisitos necesarios para la validez de tales acuerdos que incluirán, al menos, expresa mención de la actividad o actividades a las que afecten, el plazo de vigencia y la naturaleza y alcance de la gestión encomendada.

b) Cuando la encomienda de gestión se realice entre Órganos y Entidades de Derecho Público de distintas Administraciones se formalizará mediante firma del correspondiente convenio entre ellas, que deberá ser publicado en el "Boletín Oficial del Estado", en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el Órgano encomendante, salvo en el supuesto de la gestión ordinaria de los Servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos o Consejos Insulares, que se regirá por la legislación de Régimen Local.

Delegación de Firma (Art. 12, LRJSP)

- 1. Los titulares de los Órganos Administrativos podrán, en materias de su competencia, que ostenten, bien por atribución, bien por delegación de competencias, delegar la firma de sus Resoluciones y Actos Administrativos** en los titulares de los Órganos o Unidades Administrativas que de ellos dependan, dentro de los límites señalados en el artículo 9 de esta Ley.
- 2. La delegación de firma no alterará la competencia del Órgano delegante y para su validez no será necesaria su publicación.**
- 3. En las Resoluciones y Actos que se firmen por delegación se hará constar esta circunstancia y la Autoridad de procedencia.**

Suplencia (Art. 13, LRJSP)

- 1. En la forma que disponga cada Administración Pública, los titulares de los Órganos Administrativos podrán ser suplidos temporalmente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, así como en los casos en que haya sido declarada su abstención o recusación.**
Si no se designa suplente, la competencia del Órgano Administrativo se ejercerá por quien designe el Órgano Administrativo inmediato superior de quien dependa.
- 2. La suplencia no implicará alteración de la competencia y para su validez no será necesaria su publicación.**

LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS Y SUS COMPETENCIAS (Arts. 5 a 14, LRJSP)

3. En el ámbito de la Administración General del Estado, la designación de suplente podrá efectuarse:

- a) En los Reales Decretos de Estructura Órgánica Básica de los Departamentos Ministeriales o en los Estatutos de sus Organismos Públicos y Entidades vinculados o dependientes según corresponda.
- b) Por el Órgano Competente para el nombramiento del titular, bien en el propio acto de nombramiento bien en otro posterior cuando se produzca el supuesto que dé lugar a la suplencia.

4. En las Resoluciones y Actos que se dicten mediante suplencia, se hará constar esta circunstancia y se especificará el titular del Órgano en cuya suplencia se adoptan y quien efectivamente está ejerciendo esta suplencia.

Decisiones de Competencia (Art. 14, LRJSP)

1. El Órgano Administrativo que se estime incompetente para la Resolución de un asunto remitirá directamente las actuaciones al Órgano que considere competente, debiendo notificar esta circunstancia a los interesados.

2. Los interesados que sean parte en el Procedimiento podrán dirigirse al Órgano que se encuentre conociendo de un asunto para que decline su competencia y remita las actuaciones al Órgano competente.

Asimismo, podrán dirigirse al Órgano que estimen competente para que requiera de inhibición al que esté conociendo del asunto.

3. Los conflictos de atribuciones sólo podrán suscitarse entre Órganos de una misma Administración no relacionados jerárquicamente, y respecto a asuntos sobre los que no haya finalizado el Procedimiento Administrativo.

- **A modo de resumen ha de recordarse que la ley prevé varios supuestos en los que, puede existir una alteración de competencias que en ningún caso supone alteración de la titularidad de la competencia, aunque sí de los elementos determinantes de su ejercicio que en cada caso se prevén. (Ver el siguiente esquema).**

DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS (Art. 9):

Supone delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en otros Órganos de la misma Administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes, o en los Organismos Públicos o Entidades de Derecho Público vinculados o dependientes de aquéllas.

ENCOMIENDA DE GESTIÓN (Art. 11):

Los Órganos Administrativos encomiendan a otros Órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración la realización de determinadas actividades, siempre que entre sus competencias estén esas actividades, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

AVOCACIÓN (Art. 10):

Un Órgano Superior podrá tomar para sí el conocimiento de uno o varios asuntos cuya Resolución corresponda ordinariamente o por delegación a sus Órganos Administrativos dependientes, cuando circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial lo hagan conveniente.

DELEGACIÓN DE FIRMA (Art. 12):

Los titulares de los Órganos Administrativos podrán, en materias de su competencia, que ostenten, bien por atribución, bien por delegación de competencias, delegar la firma de sus Resoluciones y actos administrativos en los titulares de los Órganos o Unidades Administrativas que de ellos dependan.

2. ESTRUCTURA, OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (LPAC-AP)

La esfera jurídica de derechos de los ciudadanos frente a la actuación de las Administraciones Públicas se encuentra protegida a través de una serie de instrumentos tanto de carácter reactivo, entre los que destaca el sistema de Recursos Administrativos o el control realizado por Jueces y Tribunales, como preventivo, a través del Procedimiento Administrativo, que es la expresión clara de que la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, como reza el artículo 103 de la Constitución. Su regulación forma parte del contenido de la **Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**, la cual va a ser **especial motivo de estudio en el presente Tema**.

ESTRUCTURA
DE LA
LEY 39/2015,
DE 1 DE
OCTUBRE,
LPAC-AP

- **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**
- **TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones Generales.**
- **TÍTULO I. De los Interesados en el Procedimiento.**
 - CAPÍTULO I: La Capacidad de Obrar y el Concepto de Interesado.
 - CAPÍTULO II: Identificación y Firma de los Interesados en el Procedimiento Administrativo.
- **TÍTULO II. De la Actividad de las Administraciones Públicas.**
 - CAPÍTULO I: Normas Generales de Actuación.
 - CAPÍTULO II: Términos y Plazos.
- **TÍTULO III. De los Actos Administrativos.**
 - CAPÍTULO I: Requisitos de los Actos Administrativos.
 - CAPÍTULO II: Eficacia de los Actos.
 - CAPÍTULO III: Nulidad y Anulabilidad.
- **TÍTULO IV. De las Disposiciones sobre el Procedimiento Administrativo Común.**
 - CAPÍTULO I: Garantías del Procedimiento.
 - CAPÍTULO II: Iniciación del Procedimiento.
 - CAPÍTULO III: Ordenación del Procedimiento.
 - CAPÍTULO IV: Instrucción del Procedimiento.
 - CAPÍTULO V: Finalización del Procedimiento.
 - CAPÍTULO VI: De la Tramitación Simplificada del Procedimiento Administrativo Común.
 - CAPÍTULO VII: Ejecución.
- **TÍTULO V. De la Revisión de los Actos en Vía Administrativa.**
 - CAPÍTULO I: Revisión de Oficio.
 - CAPÍTULO II: Recursos Administrativos.
- **TÍTULO VI. De la Iniciativa Legislativa y de la Potestad para Dictar Reglamentos y otras Disposiciones.**
- **5 DISPOSICIONES ADICIONALES.**
- **5 DISPOSICIONES TRANSITORIAS.**
- **DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA.**
- **SIETE DISPOSICIONES FINALES.**

OBJETO Y
ÁMBITO DE
APLICACIÓN DE
LA LEY 39/2015,
DE 1 DE
OCTUBRE,
LPAC-AP
(Arts. 1 y 2)

La presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el Procedimiento Administrativo Común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

Solo mediante Ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los Órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.

En cuanto a su Ámbito de Aplicación, **su contenido coincide plenamente con el del Art. 2 de la Ley 40/2015, de 1 de Octubre, LRJSP, pues el ámbito de aplicación de dichos textos legales es exactamente el mismo, (véase página 2 del Tema), salvo a tenerse en cuenta el añadido siguiente:**

Las Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las Funciones Públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley.

2.1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN: GARANTÍAS Y FASES.

El artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española atribuye al Estado, entre otros aspectos, la competencia para regular el Procedimiento Administrativo Común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, así como el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

La Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en su Exposición de Motivos entiende el **Procedimiento Administrativo** como **“el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración”**.

Por su parte, el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, ha considerado que la regulación del Procedimiento Administrativo Común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho Sustantivo, siempre que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de Procedimiento Administrativo Común con carácter básico.

A diferencia de la actividad privada, la actuación pública requiere seguir unos cauces formales, más o menos estrictos, que constituyen la garantía de los ciudadanos en el doble sentido de que la actuación es conforme con el ordenamiento jurídico y que esta puede ser conocida y fiscalizada por los administrados.

Así pues, **el Procedimiento Administrativo se configura como una garantía que tiene el ciudadano de que la Administración no va a actuar de un modo arbitrario y discrecional, sino siguiendo las pautas del Procedimiento Administrativo, Procedimiento que por otra parte el administrado puede conocer y que por tanto no va a generar indefensión.**

La propia Constitución, en su Art. 105.c) establece que la Ley **“regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”**, y el Art. 149.1 C.E., atribuye al Estado la competencia exclusiva en determinadas materias, con un mandato en su apdo. 18 de **regular las bases de Régimen Jurídico común a todas las Administraciones Públicas y de un Procedimiento Administrativo Común a todas ellas.**

La Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante LPAC-AP, se ocupa de desarrollar tal tarea.

2.2. CLASES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

Atendiendo a la pluralidad de actividades que pueden desarrollar las Administraciones Públicas

- **Procedimiento General o Común:** Aplicable a todas las Administraciones Públicas y regulado en la LPAC-AP (Arts. 53 y ss.).
- **Procedimiento Sancionador:** Entre sus principales novedades destaca que los **anteriores Procedimientos Especiales sobre Potestad Sancionadora y Responsabilidad Patrimonial** que la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, regulaba en Títulos separados, ahora se han integrado como **especialidades del Procedimiento Administrativo Común (Título IV, de Disposiciones sobre el Procedimiento Administrativo Común)**. Este planteamiento responde a uno de los objetivos que persigue esta Ley, la **simplificación de los Procedimientos Administrativos y su integración como especialidades en el Procedimiento Administrativo Común**, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica. De acuerdo con la sistemática seguida, los Principios Generales de la Potestad Sancionadora y de la Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, en cuanto que atañen a aspectos más orgánicos que procedimentales, se regulan en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Otros Procedimientos Especiales no regulados en la anterior LRJAP-PAC, son:

- Para la Elaboración de los Reglamentos.
- Impugnación de los Actos de la Seguridad Social.
- Gestión Recaudatoria de la Seguridad Social.
- Procedimiento Sancionador por Infracción en el Orden Social.
- Procedimientos Disciplinarios del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, ...

Atendiendo al tiempo de desarrollo de los Procedimientos

- **Procedimiento Ordinario:** Es el normal regulado por la Ley.
- **Procedimiento de Tramitación Simplificada:** Viene regulado en el artículo 96 de la LPAC-AP, permitiendo que cuando razones de interés público o la falta de complejidad del Procedimiento así lo aconsejen, las Administraciones Públicas podrán acordar, de oficio o a solicitud del interesado, la tramitación simplificada del Procedimiento.

Atendiendo a la finalidad específica del Procedimiento

- **Procedimientos Declarativos:** Se orientan a la elaboración de una decisión cuyo carácter da lugar a otras decisiones, como ocurre con la revocación de decisiones por la Administración (de oficio) o a instancia del particular (Recurso).
- **Procedimientos Ejecutivos:** Tienden a la realización material de una decisión anterior ya definitiva (ej: Procedimiento de Apremio).
- **Procedimientos de Simple Gestión:** Tienen una finalidad de tipo técnico y de carácter esencialmente interno, preparatoria de una decisión ulterior.

2.3. PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

La Ley de Procedimiento Administrativo Común recoge las bases y criterios para una correcta realización del mismo, basándolo en una pluralidad de actos que deben estar coordinados entre sí, de manera que sin cada acto anterior ninguno de los posteriores tiene validez y sin cada acto posterior ninguno de los anteriores produce eficacia.

Al respecto, **dentro del Procedimiento Administrativo caben destacar los siguientes principios:**

Principio de Unidad

El Procedimiento consiste en un único proceso que tiene un inicio y un final. Todos los Procedimientos deben resolverse con independencia de la forma en que se iniciaron y, asimismo, deben ser notificados.

La LPAC-AP establece un Procedimiento común a todas las Administraciones Públicas (Estatad, Autonómica y Local) si bien la propia Ley respeta y ampara las especialidades propias de las Comunidades Autónomas derivadas de su organización.

Principio de Contradicción

La Resolución del Procedimiento se basa en los hechos y en los fundamentos de Derecho, lo que se consigue a través de la comprobación de tales hechos mediante la aportación de pruebas. En general, pueden acreditarse los hechos por cualquier medio admisible en Derecho. La Ley recoge técnicas en virtud de las cuales se garantiza que las partes pueden hacer valer sus propios intereses pudiendo contradecir lo que afirma la parte contraria (posibilidad de formular alegaciones, de proponer pruebas, de acordar un periodo de información pública, etc.).

Principio de Imparcialidad

La Administración en su actuación debe ser imparcial, sin sometimiento en ningún caso por causas de favoritismo o enemistad. Dicho principio se manifiesta fundamentalmente en la Ley a través de las técnicas de “**Abstención**” y de “**Recusación**” reguladas en la Ley 40/2015, de 1 de Octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

• **Abstención (Art. 23 LRJSP):**

“Las Autoridades y el Personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas en el apartado siguiente, se abstendrán de intervenir en el Procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente”.

Son **motivos de abstención, los siguientes:**

- a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya Resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de Sociedad o Entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.
- b) Tener un vínculo matrimonial o situación de hecho asimilable y el parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de Entidades o Sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el Procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.
- c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.
- d) Haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.
- e) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

Los Órganos jerárquicamente superiores a quien se encuentre en alguna de las circunstancias señaladas en el punto anterior podrán ordenarle que se abstengan de toda intervención en el expediente.

La actuación de Autoridades y Personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurren motivos de abstención no implicará, necesariamente, y en todo caso, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

La no abstención en los casos en que concorra alguna de esas circunstancias dará lugar a la responsabilidad que proceda.

- **Recusación (Art. 24 LRJSP):**

En los casos previstos en el artículo anterior, **podrá promoverse recusación por los interesados en cualquier momento de la tramitación del Procedimiento.**

La recusación se planteará por escrito en el que se expresará la causa o causas en que se funda.

En el día siguiente el recusado manifestará a su inmediato superior si se da o no en él la causa alegada. En el primer caso, si el superior aprecia la concurrencia de la causa de recusación, acordará su sustitución acto seguido.

Si el recusado niega la causa de recusación, el superior resolverá en el plazo de tres días, previos los informes y comprobaciones que considere oportunos.

Contra las Resoluciones adoptadas en esta materia no cabrá Recurso, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el Recurso que proceda contra el acto que ponga fin al Procedimiento.

Principio de Oficialidad

El Procedimiento debe ser de oficio en todos sus trámites. La Administración tiene la obligación y la responsabilidad de dirigir el Procedimiento, ordenando que se practiquen todas las diligencias necesarias para dictar la Resolución. Son responsables de tramitar el Procedimiento los titulares del Órgano y el Personal que esté a su cargo.

Principio de Economía Procesal y Eficacia

Es un principio reconocido constitucionalmente que la LPAC-AP trata especialmente en relación a la "Ordenación del Procedimiento" a través de los principios de impulso y concentración de trámites en sus artículos 71 y 72.

Principio "In Dubio Pro Actione"

Es el que postula en favor de la mayor garantía y de la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción y, por lo tanto, en el sentido de asegurar, en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del Procedimiento.

Principio de Cooperación, Coordinación y Colaboración

Se manifiesta posibilitando el que los ciudadanos puedan presentar las solicitudes, escritos y comunicaciones que dirijan a las Administraciones Públicas en los Registros de cualquier Órgano Administrativo que pertenezca a la Administración del Estado o a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas.

Se prevé que, mediante convenio de colaboración entre las Administraciones Públicas se implanten sistemas de intercomunicación y coordinación de Registros que garanticen la compatibilidad informática y la transmisión telemática de los asientos.

En la LRJSP se establece, asimismo, la obligación de que las Administraciones Públicas se relacionen entre sí por medios electrónicos, previsión que se desarrolla posteriormente en el Título referente a la Cooperación Interadministrativa mediante una regulación específica de las relaciones electrónicas entre las Administraciones. Para ello, también se contempla como nuevo **principio de actuación la interoperabilidad de los medios electrónicos y sistemas y la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos.**

Principios de Intervención de las Administraciones Públicas para el Desarrollo de una Actividad

Con este principio se persigue evitar trabas innecesarias a los administrados, así como actuaciones discriminatorias. **Aparece enunciado en el Artículo 4 de la LRJSP:**

1. Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.
2. Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable, para lo cual podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal, comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueran necesarias.

2.3. ESPECIAL REFERENCIA A LOS INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

El **Título I de la LPAC-AP** se ocupa de desarrollar los aspectos relativos a los interesados en el Procedimiento, dedicando a ello un **primer Capítulo** relativo a la capacidad de obrar y concepto de interesado (**Arts. 3 y ss.**) y un **segundo Capítulo** en el que regula la identificación y firma (**Arts. 9 y ss.**).

CAPACIDAD DE
OBRAR Y
CONCEPTO DE
INTERESADO
(Art. 3 y ss.,
LPAC-AP)
.../...
Sigue

Según establece el **artículo 3 de la LPAC-AP**, tendrán **capacidad de obrar** ante las Administraciones Públicas:

- a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten capacidad de obrar con arreglo a las normas civiles.
- b) Los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacidad afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.
- c) Cuando la Ley así lo declare expresamente, los grupos de afectados, las uniones y Entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos.

De igual modo, el **artículo 4** de este texto legal determina el **concepto de interesado**, cuando afirma que se consideran interesados en el Procedimiento Administrativo:

- a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- b) Los que, sin haber iniciado el Procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
- c) Aquellos 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.

Las Asociaciones y Organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del Procedimiento.

CAPACIDAD DE
OBRAR Y
CONCEPTO DE
INTERESADO
(Art. 3 y ss.,
LPAC-AP)

En lo que concierne a la **representación**, el **artículo 5** determina que los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante, entendiéndose con éste las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado.

Las personas físicas con capacidad de obrar y las personas jurídicas, siempre que ello esté previsto en sus Estatutos, podrán actuar en representación de otras ante las Administraciones Públicas.

Para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer Recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación.

La representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia. A estos efectos, se entenderá acreditada la representación realizada mediante apoderamiento apud acta efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente Sede Electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración Pública competente.

El Órgano competente para la tramitación del Procedimiento deberá incorporar al expediente administrativo acreditación de la condición de representante y de los poderes que tiene reconocidos en dicho momento. El documento electrónico que acredite el resultado de la consulta al Registro Electrónico de Apoderamientos correspondiente tendrá la condición de acreditación a estos efectos.

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 de diez días que deberá conceder al efecto el Órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran.

Las Administraciones Públicas podrán habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados. Dicha habilitación deberá especificar las condiciones y obligaciones a las que se comprometen los que así adquieran la condición de representantes, y determinará la presunción de validez de la representación salvo que la normativa de aplicación prevea otra cosa. Las Administraciones Públicas podrán requerir, en cualquier momento, la acreditación de dicha representación. No obstante, siempre podrá comparecer el interesado por sí mismo en el Procedimiento.

En coherencia con esto, el **artículo 6 de la LPAC-AP** regula el modo en que habrá de articularse los **Registros Electrónicos de Apoderamientos**.

En lo que concierne a la posibilidad de que en un mismo Procedimiento existan **pluralidad de interesados**, el **artículo 7**, contempla que Cuando en una solicitud, escrito o comunicación figuren varios interesados, las actuaciones a que den lugar se efectuarán con el representante o el interesado que expresamente hayan señalado, y, en su defecto, con el que figure en primer término.

Si durante la instrucción de un Procedimiento que no haya tenido publicidad, se advierte la existencia de personas que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos cuya identificación resulte del expediente y que puedan resultar afectados por la Resolución que se dicte, se comunicará a dichas personas la tramitación del Procedimiento (**nuevos interesados en el procedimiento, Art. 8 LPAC-AP**).

IDENTIFICACIÓN
Y FIRMA
(Art. 9 y ss.,
LPAC-AP)
.../...
Sigue

Sistemas de Identificación de los Interesados en el Procedimiento (Art. 9, LPAC-AP):

- **Las Administraciones Públicas están obligadas a verificar la identidad de los interesados en el Procedimiento Administrativo**, mediante la comprobación de su nombre y apellidos o denominación o razón social, según corresponda, que consten en el Documento Nacional de Identidad o documento identificativo equivalente.
- Los interesados **podrán identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas** a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad. En particular, **serán admitidos, los sistemas siguientes:**
 - a) Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la "Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación". A estos efectos, se entienden comprendidos entre los citados certificados electrónicos reconocidos o cualificados los de persona jurídica y de Entidad sin personalidad jurídica.
 - b) Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico expedidos por prestadores incluidos en la "Lista de Confianza de Prestadores de Servicios de Certificación".
 - c) Sistemas de clave concertada y cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.
- **Cada Administración Pública podrá determinar si sólo admite alguno de estos sistemas para realizar determinados trámites o procedimientos**, si bien la admisión de alguno de los sistemas de identificación previstos en la letra c) conllevará la admisión de todos los previstos en las letras a) y b) anteriores para ese trámite o procedimiento.
- En todo caso, la aceptación de alguno de estos sistemas por la Administración General del Estado servirá para acreditar frente a todas las Administraciones Públicas, salvo prueba en contrario, la identificación electrónica de los interesados en el Procedimiento Administrativo.

Sistemas de Firma Admitidos por las Administraciones Públicas (Art. 10, LPAC-AP):

- Los interesados podrán firmar a través de cualquier medio que permita acreditar la autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento, así como la integridad e inalterabilidad del documento.
- En el caso de que los interesados optaran por relacionarse con las Administraciones Públicas a través de **medios electrónicos**, se considerarán **válidos a efectos de firma:**
 - a) Sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada, basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la "Lista de Confianza de Prestadores de Servicios de Certificación". A estos efectos, se entienden comprendidos entre los citados certificados electrónicos reconocidos o cualificados los de persona jurídica y de Entidad sin personalidad jurídica.
 - b) Sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico incluidos en la "Lista de Confianza de Prestadores de Servicios de Certificación".
 - c) Cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.

IDENTIFICACIÓN
Y FIRMA
(Art. 9 y ss.,
LPAC-AP)

- Cada Administración Pública, Organismo o Entidad podrá determinar si sólo admite algunos de estos sistemas para realizar determinados trámites o procedimientos de su ámbito de competencia.
- Cuando así lo disponga expresamente la normativa reguladora aplicable, las Administraciones Públicas podrán admitir los sistemas de identificación contemplados en esta Ley como sistema de firma cuando permitan acreditar la autenticidad de la expresión de la voluntad y consentimiento de los interesados.
- Cuando los interesados utilicen un sistema de firma de los previstos en este artículo, su identidad se entenderá ya acreditada mediante el propio acto de la firma.

Uso de Medios de Identificación y Firma en el Procedimiento Administrativo (Art. 11, LPAC-AP):

- Con carácter general, para realizar cualquier actuación prevista en el Procedimiento Administrativo, será suficiente con que los interesados acrediten previamente su identidad a través de cualquiera de los medios de identificación previstos en esta Ley.
- Las Administraciones Públicas sólo requerirán a los interesados el **uso obligatorio de firma** para:
 - a) Formular solicitudes.
 - b) Presentar declaraciones responsables o comunicaciones.
 - c) Interponer Recursos.
 - d) Desistir de acciones.
 - e) Renunciar a derechos.

Asistencia en el Uso de Medios Electrónicos a los Interesados (Art. 12, LPAC-AP):

- Las Administraciones Públicas deberán garantizar que los interesados pueden relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen.
- Las Administraciones Públicas asistirán en el uso de medios electrónicos a los interesados no incluidos en los apartados 2 y 3 del artículo 14 que así lo soliciten, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del Registro Electrónico General y obtención de copias auténticas.
- Asimismo, si alguno de estos interesados no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el Procedimiento Administrativo podrá ser válidamente realizada por un Funcionario Público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. En este caso, será necesario que el interesado que carezca de los medios electrónicos necesarios se identifique ante el Funcionario y preste su consentimiento expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio.
- La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales mantendrán actualizado un Registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los Funcionarios habilitados para la identificación o firma regulada en este artículo. Estos Registros o sistemas deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas, a los efectos de comprobar la validez de las citadas habilitaciones.
- En este Registro o sistema equivalente, al menos, constarán los Funcionarios que presten servicios en las Oficinas de Asistencia en Materia de Registros.

2.4. GARANTÍAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

El **artículo 53 de la LPAC-AP** desarrolla los derechos de los interesados en el Procedimiento Administrativo Común, constituyendo éstos la principal garantía de los mismos ante la actuación administrativa.

Así, además del resto de derechos previstos en esta Ley, **los interesados en un Procedimiento Administrativo, tienen los siguientes derechos:**

a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los Procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique Resolución expresa en plazo; el Órgano competente para su instrucción, en su caso, y Resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados Procedimientos.

Quienes se **relacionen** con las Administraciones Públicas **a través de medios electrónicos, tendrán derecho** a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General Electrónico de la Administración que funcionará como un Portal de Acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los Procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General Electrónico de la Administración competente o en las Sedes Electrónicas que correspondan.

b) A identificar a las Autoridades y al Personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.

c) A no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. En caso de que, excepcionalmente, deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste.

d) A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas.

e) A formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, **y a aportar documentos en cualquier fase del Procedimiento anterior al trámite de audiencia,** que deberán ser tenidos en cuenta por el Órgano competente al redactar la propuesta de Resolución.

f) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

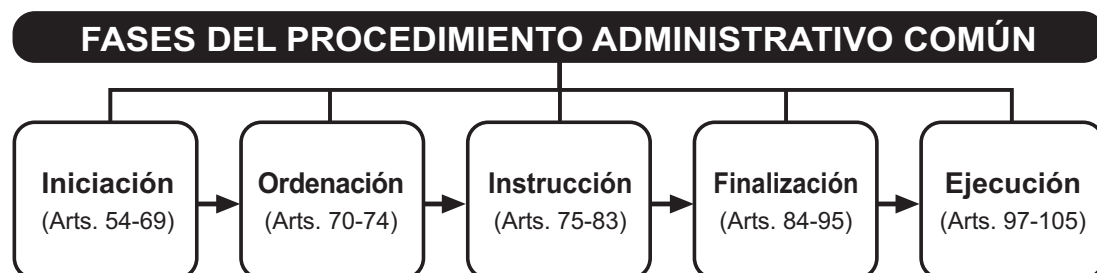
g) A actuar asistidos de Asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

h) A cumplir las obligaciones de pago a través de los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2.

i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las Leyes.

2.5. FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.

El **Título IV de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre**, regula las disposiciones sobre el Procedimiento Administrativo Común. **Las fases del Procedimiento son las siguientes:**



2.5.1. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO (Arts. 54 a 69, LPAC-AP)

Clases de Iniciación (Art. 54, LPAC-AP)

Los Procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud del interesado.

Información y Actuaciones Previas (Art. 55, LPAC-AP)

- Con anterioridad al inicio del Procedimiento, el Órgano competente podrá abrir un **período de información o actuaciones previas** con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el Procedimiento.
- **Las actuaciones previas serán realizadas por los Órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia** y, en defecto de éstos, por la persona u Órgano Administrativo que se determine por el Órgano competente para la iniciación o Resolución del Procedimiento.

Medidas Provisionales (Art. 56.1, LPAC-AP)

Iniciado el Procedimiento, el Órgano Administrativo competente para resolver, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la Resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad.

Medidas Provisionalísimas (Art. 56.2, LPAC-AP)

Antes de la iniciación del Procedimiento Administrativo, el Órgano competente para iniciar o instruir el Procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas. Las medidas provisionales **deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del Procedimiento**, que deberá efectuarse dentro de los **QUINCE DÍAS SIGUIENTES A SU ADOPCIÓN**, el cual podrá ser objeto del Recurso que proceda.

En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el Procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

- De acuerdo con lo previsto en los dos apartados anteriores, podrán acordarse las siguientes **medidas provisionales**, en los términos previstos en la Ley 1/2000, de 7 de Enero, de Enjuiciamiento Civil:
 - a) Suspensión temporal de actividades.
 - b) Prestación de fianzas.
 - c) Retirada o intervención de bienes productivos o suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o seguridad, el cierre temporal del establecimiento por estas u otras causas previstas en la normativa reguladora aplicable.
 - d) Embargo preventivo de bienes, rentas y cosas fungibles computables en metálico por aplicación de precios ciertos.
 - e) El depósito, retención o inmovilización de cosa mueble.
 - f) La intervención y depósito de ingresos obtenidos mediante una actividad que se considere ilícita y cuya prohibición o cesación se pretenda.
 - g) Consignación o constitución de depósito de las cantidades que se reclamen.
 - h) La retención de ingresos a cuenta que deban abonar las Administraciones Públicas.
 - i) Aquellas otras medidas que, para la protección de los derechos de los interesados, prevean expresamente las Leyes, o que se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la Resolución.

- **No se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las Leyes.**
- **Las medidas provisionales podrán ser alzadas o modificadas durante la tramitación del Procedimiento, de oficio o a instancia de parte,** en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser tenidas en cuenta en el momento de su adopción. En todo caso, **se extinguirán cuando surta efectos la Resolución Administrativa que ponga fin al Procedimiento correspondiente.**

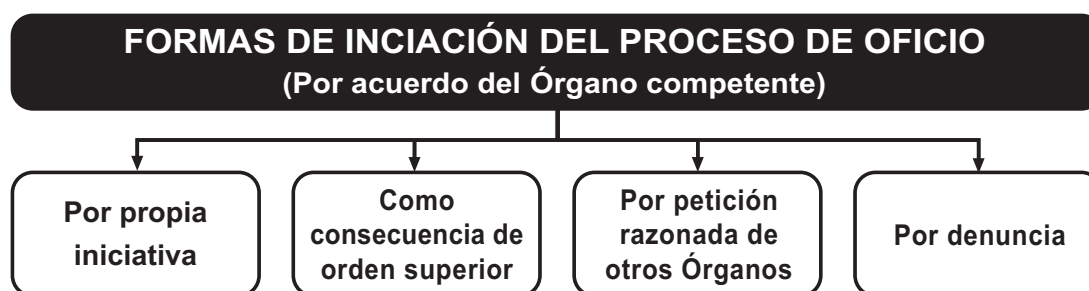
Acumulación (Art. 57, LPAC-AP)

- El Órgano Administrativo que inicie o tramite un Procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo Órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno.

A) INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE OFICIO POR LA ADMINISTRACIÓN

(Arts. 58 a 65, LPAC-AP)

Los Procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del Órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros Órganos o por denuncia.



Inicio del Procedimiento a Propia Iniciativa (Art. 59, LPAC-AP)

Se entiende por propia iniciativa, la actuación derivada del conocimiento directo o indirecto de las circunstancias, conductas o hechos objeto del Procedimiento por el Órgano que tiene atribuida la competencia de iniciación.

Inicio del Procedimiento como Consecuencia de Orden Superior (Art. 60, LPAC-AP)

Se entiende por orden superior, la emitida por un Órgano Administrativo superior jerárquico del competente para la iniciación del Procedimiento.

Inicio del Procedimiento por Petición Razonada de otros Órganos (Art. 61, LPAC-AP)

Se entiende por petición razonada, la propuesta de iniciación del Procedimiento formulada por cualquier Órgano Administrativo que no tiene competencia para iniciar el mismo y que ha tenido conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del Procedimiento, bien ocasionalmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación.

La petición no vincula al Órgano competente para iniciar el Procedimiento, si bien deberá comunicar al Órgano que la hubiera formulado los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación.

Inicio del Procedimiento por Denuncia (Art. 62, LPAC-AP)

Se entiende por denuncia, el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un Órgano Administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un Procedimiento Administrativo.

Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento de la Administración.

La presentación de una denuncia no confiere, por sí sola, la condición de interesado en el Procedimiento.

B) INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO A INSTANCIA DEL INTERESADO

(Arts. 66 a 69 LPAC-AP)

Las solicitudes que se formulen deberán contener:

- a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.
- b) Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.
- c) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
- d) Lugar y fecha.
- e) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
- f) Órgano, Centro o Unidad Administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación.

Las Oficinas de Asistencia en Materia de Registros estarán obligadas a facilitar a los interesados el código de identificación si el interesado lo desconoce. Asimismo, las Administraciones Públicas deberán mantener y actualizar en la Sede Electrónica correspondiente un listado con los códigos de identificación vigentes.

Cuando las **pretensiones** correspondientes a una **pluralidad de personas** tengan un contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar, **podrán ser formuladas en una única solicitud**, salvo que las normas reguladoras de los Procedimientos específicos dispongan otra cosa.

En relación a los interesados, éstos tendrán derecho a:

- Exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha y hora de presentación en caso de presentación de solicitudes, comunicaciones y escritos bien electrónicamente, o en las Oficinas de Asistencia en Materia de Registros de la Administración.
- Podrán acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el Órgano al que se dirijan.

En relación a las Administraciones, éstas deberán:

- Establecer modelos y sistemas de presentación masiva que permitan a los interesados presentar simultáneamente varias solicitudes. Estos modelos, de uso voluntario, estarán a disposición de los interesados en las correspondientes Sedes Electrónicas y en las Oficinas de Asistencia en materia de Registros de las Administraciones Públicas.

Los sistemas normalizados de solicitud podrán incluir comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sistemas propios o pertenecientes a otras Administraciones u ofrecer el formulario cumplimentado, en todo o en parte, con objeto de que el interesado verifique la información y, en su caso, la modifique y complete.

Cuando la Administración en un Procedimiento concreto establezca expresamente modelos específicos de presentación de solicitudes, éstos serán de uso obligatorio por los interesados.

- Ofrecer un plazo de **subsanción y mejora de la solicitud**: Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos legalmente exigidos, se requerirá al interesado para que, en un **PLAZO DE DIEZ DÍAS**, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa Resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21.

Siempre que no se trate de Procedimientos Selectivos o de Concurrencia Competitiva, este plazo podrá ser ampliado prudencialmente, hasta cinco días, a petición del interesado o a iniciativa del Órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales.

En los Procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el Órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla. De ello se levantará acta sucinta, que se incorporará al Procedimiento.

Si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 (personas jurídicas, Entidades con personalidad jurídica, etc.) y 14.3 (ciertos colectivos de personas físicas) presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación.

Declaración Responsable y Comunicación (Art. 69, LPAC-AP)

- A los efectos de esta Ley, **se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.**
- Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla.
- Se entenderá por **comunicación aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.**
- Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.
- No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.
- La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.
- Asimismo, la Resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo Procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.
- Las **Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación, fácilmente accesibles a los interesados.**
- **Únicamente será exigible, bien una declaración responsable, bien una comunicación para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio, sin que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente.**

2.5.2. ORDENACIÓN DEL PROCEDIMIENTO (Arts. 70 a 74, LPAC-AP)

Concepto de Expediente Administrativo (Art. 70, LPAC-AP)

Se entiende por “Expediente Administrativo” el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la Resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la Resolución adoptada.

Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.

No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre Órganos o Entidades Administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la Resolución administrativa que ponga fin al Procedimiento.

Adoptado el acuerdo de incoación por el Órgano competente o presentada la instancia del particular interesado, el Procedimiento se entiende iniciado, a todos los efectos, desde esa misma fecha. Es a partir de entonces cuando surgen para el interesado los derechos a participar activamente en su tramitación y desarrollo y para el Órgano competente el deber de impulsarlo hasta llegar a su Resolución, así como la facultad de adoptar las medidas provisionales que estime necesarias para asegurar la eficacia de dicha Resolución.

Para ello, **habrán de seguirse unas reglas y principios que son los recogidos en la Ley para la ordenación del Procedimiento**, estando **conformada tal ordenación por todas las actuaciones que han de preordenar el desarrollo del Procedimiento hasta su finalización**, para permitir la realización efectiva de los actos de instrucción.

Impulso del Procedimiento. Principio de Celeridad (Art. 71, LPAC-AP)

El Procedimiento, sometido al principio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites y a través de medios electrónicos, respetando los principios de transparencia y publicidad.

En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza, salvo que por el titular de la Unidad Administrativa se dé orden motivada en contrario, de la que quede constancia.

El incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria del infractor y, en su caso, será causa de remoción del puesto de trabajo.

Las personas designadas como Órgano Instructor o, en su caso, los titulares de las Unidades Administrativas que tengan atribuida tal función serán responsables directos de la tramitación del Procedimiento y, en especial, del cumplimiento de los plazos establecidos.

Concentración de Trámites (Art. 72, LPAC-AP)

De acuerdo con el principio de simplificación administrativa, **se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.**

Al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros Órganos, deberá consignarse en la comunicación cursada el plazo legal establecido al efecto.

Cumplimiento de Trámites (Art. 73, LPAC-AP)

Los trámites que deban ser cumplimentados por los interesados deberán realizarse en el plazo de DIEZ DÍAS a partir del siguiente al de la notificación del correspondiente acto, salvo en el caso de que en la norma correspondiente se fije plazo distinto.

En cualquier momento del Procedimiento, cuando la Administración considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, lo pondrá en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo.

A los interesados que no cumplan lo dispuesto en los apartados anteriores, se les podrá declarar decaídos en su derecho al trámite correspondiente. No obstante, se admitirá la actuación del interesado y producirá sus efectos legales, si se produjera antes o dentro del día que se notifique la Resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo.

Cuestiones Incidentales (Art. 74, LPAC-AP)

Las cuestiones incidentales que se susciten en el Procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, salvo la recusación.

2.5.3. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (Arts. 75 a 83, LPAC-AP)

La instrucción es el conjunto de actos por medio de los cuales se aportan al Órgano decisorio los elementos de juicio necesarios para que dicte Resolución, impulsándose de oficio sin merma del derecho del interesado a proponer lo que convenga a sus intereses, con posibilidad de presentar alegaciones las partes, proponer práctica de pruebas con los informes preceptivos y facultativos correspondientes, etcétera.

Dicha **fase** del Procedimiento se halla presidida por el “**principio de oficialidad**” lo que significa que, aún en el caso que el interesado no aporte los elementos de conocimiento necesarios para el debido conocimiento, debe la Administración de oficio procurárselos.

La Ley al respecto, establece:

Actos de Instrucción (Art. 75, LPAC-AP)

Son los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la Resolución, se realizarán de oficio y a través de medios electrónicos, por el Órgano que tramite el Procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

Las aplicaciones y sistemas de información utilizados para la instrucción de los Procedimientos deberán garantizar el control de los tiempos y plazos, la identificación de los Órganos responsables y la tramitación ordenada de los expedientes, así como facilitar la simplificación y la publicidad de los Procedimientos.

Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más conveniente para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.

En cualquier caso, 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.

Alegaciones de los Interesados (Art. 76, LPAC-AP)

A diferencia de lo que ocurre en el Procedimiento Judicial, en el Procedimiento Administrativo no hay una fase de alegaciones propiamente dicha, por lo que la **posibilidad de formularlas permanece abierta a lo largo de toda su tramitación**. Así resulta de lo dispuesto en el Art. 76, LPAC-AP:

- **Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio.** Unos y otros serán tenidos en cuenta por el Órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de Resolución.

- En todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la Resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

Prueba (Arts. 77 y 78, LPAC-AP)

- Cualquier medio de prueba admisible en Derecho tiene como finalidad poder acreditar los hechos relevantes para la decisión del Procedimiento.
- Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del Procedimiento lo exija, **el Instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez**, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes.
- Cuando lo considere necesario, el Instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un **período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días**.
- El Instructor del Procedimiento **sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante Resolución motivada**.
- Los **documentos formalizados por los Funcionarios a los que se reconoce la condición de Autoridad** y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario.
- Cuando la prueba consista en la **emisión de un informe de un Órgano Administrativo**, Organismo Público o Entidad de Derecho Público, se entenderá que éste tiene **carácter preceptivo**.
- Cuando la **valoración de las pruebas** practicadas pueda constituir el fundamento básico de la decisión que se adopte en el Procedimiento, por ser pieza imprescindible para la correcta evaluación de los hechos, deberá incluirse en la propuesta de Resolución.
- La Administración **comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas**. En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan.
- En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique **gastos** que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos.

Informes (Arts. 79 a 81, LPAC-AP)

- A efectos de la Resolución del Procedimiento, **se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por las disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver**, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos. En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita.
- Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.
- **Los informes serán emitidos a través de medios electrónicos y de acuerdo con los requisitos que señala el artículo 26 en el plazo de diez días**, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor.
- De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22.
- Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el Procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera emitido, se podrán proseguir las actuaciones. **El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente Resolución**.

Participación de los Interesados: Trámite de Audiencia e Información Pública
(Arts. 82 y 83, LPAC-AP)

El Art. 82 establece un **trámite específico de vista y audiencia**, que la jurisprudencia viene calificando de esencial en cuanto que expresivo de un Principio General del Derecho, según el cual, nadie puede ser condenado sin ser oído.

Dicho trámite no supone en absoluto una duplicación del artículo 76, que, como sabemos, permite a los interesados, con carácter general, aducir alegaciones en cualquier momento del Procedimiento. La función del trámite de audiencia es diferente y **su contenido no se limita a asegurar la mera posibilidad de formular alegaciones, sino que va más allá, en la medida en que pretende facilitar al interesado el conocimiento de la totalidad del expediente y permitirle realizar una defensa eficaz y completa de sus intereses en base a lo actuado en el Procedimiento.**

El carácter preceptivo del trámite de audiencia y su condición de garantía esencial y primaria de los interesados justifica, en principio, que su omisión se considere habitualmente como causa de nulidad de la Resolución final, siempre que produzca una indefensión real y efectiva.

Su contenido es el siguiente:

- **Instruidos los Procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de Resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes.**
- **La audiencia a los interesados será anterior a la solicitud del informe del Órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del dictamen del Consejo de Estado u Órgano Consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formaran parte del Procedimiento.**
- **Los interesados, en un plazo NO INFERIOR A DIEZ DÍAS NI SUPERIOR A QUINCE, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.**
Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite.
- **Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el Procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la Resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.**

El **Art. 83, LPAC-AP**, desarrolla el trámite de **información pública**, según el cual el **Órgano** al que corresponda la Resolución del Procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, **podrá acordar un período de información pública.**

A tal efecto, se publicará un anuncio en el Diario Oficial correspondiente a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el expediente, o la parte del mismo que se acuerde.

El **anuncio** señalará el lugar de exhibición, debiendo estar en todo caso a disposición de las personas que lo soliciten a través de medios electrónicos en la Sede Electrónica correspondiente, y **determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.**

La incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los Recursos procedentes contra la Resolución definitiva del Procedimiento.

La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

Conforme a lo dispuesto en las Leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de las personas, directamente o a través de las Organizaciones y Asociaciones reconocidas por la Ley en el Procedimiento en el que se dictan los actos administrativos.

2.5.4. FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (Arts. 84 a 95, LPAC-AP)

La **Administración está obligada a dictar Resolución expresa en todos los Procedimientos y a notificarla cualquiera que sea la forma de iniciación**. Hay supuestos en los que la Resolución consiste en la declaración de las circunstancias que concurren en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables. Esto se produce en los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del Procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como desaparición sobrevenida del objeto del Procedimiento.

Pondrán fin al Procedimiento la Resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el Ordenamiento Jurídico, y la declaración de caducidad.

También producirá la terminación del Procedimiento la **imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas**. La Resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso.

Terminación Convencional del Procedimiento (Art. 86, LPAC-AP)

Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho Público como Privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los Procedimientos Administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la Resolución que les ponga fin.

Se establecen una serie de **requisitos**:

- **De contenido**: Siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado.
- **Formales**: Requerirán en todo caso la aprobación expresa del Consejo de Ministros u Órgano equivalente de las Comunidades Autónomas, los acuerdos que versen sobre materias de la competencia directa de dicho Órgano. Deberán establecer como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados
- **Límite material**: Los acuerdos que se suscriban no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los Órganos Administrativos, ni de las responsabilidades que correspondan a las Autoridades y Funcionarios, relativas al funcionamiento de los Servicios Públicos

Resolución (Arts. 87 a 92, LPAC-AP)

Antes de dictar Resolución, el Órgano competente para resolver podrá decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de las **actuaciones complementarias** indispensables para resolver el Procedimiento. No tendrán la consideración de actuaciones complementarias los informes que preceden inmediatamente a la Resolución final del Procedimiento.

El acuerdo de realización de actuaciones complementarias se notificará a los interesados, concediéndoseles un plazo de siete días para formular las alegaciones que tengan por pertinentes tras la finalización de las mismas. **Las actuaciones complementarias deberán practicarse en un plazo no superior a quince días. El plazo para resolver el Procedimiento quedará suspendido hasta la terminación de las actuaciones complementarias.**

La Resolución que ponga fin al Procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.

Cuando se trate de **cuestiones conexas** que no hubieran sido planteadas por los interesados, el Órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto a aquéllos por un **plazo no superior a quince días**, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba.

En los Procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la Resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo Procedimiento, si procede.

Las Resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 35. Expresarán, además, los Recursos que contra la misma procedan, Órgano Administrativo o Judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

Sin perjuicio de la forma y lugar señalados por el interesado para la práctica de las notificaciones, **la Resolución del Procedimiento se dictará electrónicamente y garantizará la identidad del Órgano competente, así como la autenticidad e integridad del documento que se formalice mediante el empleo de alguno de los instrumentos previstos en esta Ley.**

En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá acordarse la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el Ordenamiento Jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución.

La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la Resolución cuando se incorporen al texto de la misma.

Cuando la competencia para instruir y resolver un Procedimiento no recaiga en un mismo Órgano, será necesario que el Instructor eleve al Órgano competente para resolver un propuesta de Resolución.

Desistimiento y Renuncia (Arts. 93 y 94, LPAC-AP)

• **Diferencias:**

- El **desistimiento** se refiere a la petición o instancia, de modo que la pretensión siempre puede ser ejercitada en otro Procedimiento, si hubiere plazo para ello.
- La **renuncia** se refiere al derecho mismo, que desaparece, sin que pueda volver a ser ejercitada la pretensión. La renuncia no ha de ser contraria al Ordenamiento Jurídico.

• **Equivalencias:**

- **Todo interesado podrá desistir** de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el Ordenamiento Jurídico, **renunciar a sus derechos.**
- Si el escrito de iniciación se hubiera formulado por dos o más interesados, **el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquellos que la hubiesen formulado.**
- Se **podrán hacerse por cualquier medio** que permita su constancia, siempre que incorpore las firmas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable.
- La Administración **aceptará de plano el desistimiento o la renuncia**, y declarará concluso el Procedimiento **salvo que, habiéndose personado en el mismo terceros interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento o renuncia.**
- Si la cuestión suscitada por la incoación del Procedimiento entrañase **interés general** o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, **la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el Procedimiento.**

Caducidad (Art. 95, LPAC-AP)

Dicho precepto dispone lo siguiente:

1. En los Procedimientos **iniciados a solicitud del interesado**, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, **transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del Procedimiento.** Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado.

Contra la Resolución que declare la caducidad procederán los Recursos pertinentes.

- 2. No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar Resolución.** Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite.
- 3. La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los Procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.** En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo Procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo Procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.
- 4. Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento.**

*** (Ver Tema XIV en los apartados relativos a Obligación de Resolver y Silencio Administrativo).**

2.5.5. EJECUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (Arts. 97 a 105, LPAC-AP)

Las normas jurídicas suelen establecer la presunción de validez de todos los actos administrativos y, en consecuencia, producen plenos efectos jurídicos. Esto se denomina **“ejecutividad” del acto administrativo**.

La ejecutividad del acto administrativo es de interés a todos los efectos, pero especialmente cuando los interesados obligados a cumplir el mismo no lo hacen.

Las Administraciones Públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la Resolución que le sirva de fundamento jurídico.

El Órgano que ordene un acto de ejecución material de resoluciones estará obligado a notificar al particular interesado la Resolución que autorice la actuación administrativa (Art. 97, LPAC-AP).

Así, **los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán inmediatamente ejecutivos, salvo que:**

- a) Se produzca la suspensión de la ejecución del acto.**
- b) Se trate de una Resolución de un Procedimiento de naturaleza sancionadora contra la que quepa algún Recurso en vía administrativa, incluido el Potestativo de Reposición.**
- c) Una disposición establezca lo contrario.**
- d) Se necesite aprobación o autorización superior.**

Cuando de una Resolución Administrativa, o de cualquier otra forma de finalización del Procedimiento Administrativo prevista en esta Ley, nazca una obligación de pago derivada de una sanción pecuniaria, multa o cualquier otro derecho que haya de abonarse a la Hacienda Pública, éste se efectuará preferentemente, salvo que se justifique la imposibilidad de hacerlo, utilizando alguno de los medios electrónicos siguientes:

- a) Tarjeta de crédito y débito.**
- b) Transferencia bancaria.**
- c) Domiciliación bancaria.**
- d) Cualesquiera otros que se autoricen por el Órgano competente en materia de Hacienda Pública (Art. 98, LPAC-AP).**

Las legislaciones establecen que los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo son inmediatamente ejecutivos. A tal fin las Leyes establecen distintos medios de ejecución forzosa cuando los particulares no cumplen voluntariamente lo establecido en el acto administrativo. Dichos **medios de ejecución forzosa** son:

- a) Apremio sobre el Patrimonio.** Es el procedimiento de cobro de la Administración de las cantidades líquidas adeudadas a la misma y que no han sido abonadas voluntariamente. Se trata de una situación que se aplica especialmente, aunque no exclusivamente, en materia tributaria. Requiere que se expida el certificado de descubierto, el embargo de los bienes del deudor y la subasta pública de los mismos (**Art. 101 LPAC-AP**).
- b) Ejecución Subsidiaria.** Es la realización por la Administración, o a través de personas que se determinen por la misma, de actos que imponen obligaciones de hacer y que no sean personalísimos, ante el incumplimiento del sujeto obligado. Este procedimiento, concretamente se prevé para el restablecimiento de la legalidad urbanística, con la ejecución de una obra por parte de la Administración o de Empresa contratada. Los costes resultan a cargo del obligado Y dicho importe podrá liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva. (**Art. 102, LPAC-AP**).
- c) Multa Coercitiva.** Que es la imposición de multas reiteradas en lapsos de tiempo para obligar a cumplir lo ordenado. Esta imposición de multas se prevé para:
- Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado.
 - Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente.
 - Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.
- Las multas son compatibles con las sanciones administrativas. (**Art. 103, LPAC-AP**).
- d) Compulsión sobre las Personas.** Es en los casos en los que se obliga a la realización física de un acto. Dado que roza los derechos constitucionales, la Ley impone que se respeten los mismos y que la compulsión esté autorizada por Ley. La obligación ha de ser personalísima de hacer o no hacer. Si, tratándose de obligaciones personalísimas de hacer, no se realizase la prestación, el obligado deberá resarcir los daños y perjuicios, a cuya liquidación y cobro se procederá en vía administrativa (**Art. 104, LPAC-AP**).
- No se admitirán a trámite acciones posesorias contra las actuaciones de los Órganos Administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido (**Art. 105, LPAC-AP**).

3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

La Ley 39/2015, de 1 de Octubre, LPAC-AP persigue la simplificación de los Procedimientos Administrativos, por ellos integra el Procedimiento Sancionador y el de Responsabilidad Patrimonial, como especialidades del Procedimiento Administrativo Común, contribuyendo así a aumentar la seguridad jurídica.

De acuerdo con la sistemática seguida, los Principios Generales de la Potestad Sancionadora y de la Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, en cuanto que atañen a aspectos más orgánicos que procedimentales, se regulan en la Ley 40/2015, de 1 de Octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

3.1. PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA (ARTS. 25 A 31, DE LA LRJSP)

Principio de Legalidad (Art. 25, LRJSP)

La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de Abril.

El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los Órganos Administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.

Las disposiciones de este Capítulo serán extensivas al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del Personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo.

Las disposiciones de este Capítulo no serán de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de la potestad sancionadora respecto de quienes estén vinculados a ellas por relaciones reguladas por la legislación de contratos del Sector Público o por la legislación patrimonial de las Administraciones Públicas.

Principio de Irretroactividad (Art. 26, LRJSP)

Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.

Las disposiciones sancionadoras **producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor**, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición.

Principio de Tipicidad (Art. 27, LRJSP)

Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de Abril.

Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves.

Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.

Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica.

Principio de Responsabilidad (Art. 28, LRJSP)

Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las Uniones y Entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa.

Las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados, que será determinada y exigida por el Órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora. De no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, se procederá en la forma prevista en el artículo 101 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de Ley corresponda a varias personas conjuntamente, **responderán de forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan y de las sanciones que se impongan**. No obstante, cuando la sanción sea pecuniaria y sea posible se individualizará en la Resolución en función del grado de participación de cada responsable.

Las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores podrán tipificar como infracción el incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión de infracciones administrativas por quienes se hallen sujetos a una relación de dependencia o vinculación.

Asimismo, podrán prever los supuestos en que determinadas personas responderán del pago de las sanciones pecuniarias impuestas a quienes de ellas dependen o estén vinculadas.

Principio de Proporcionalidad (Art. 29, LRJSP)

Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.

El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. **La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:**

- a) **El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.**
- b) **La continuidad o persistencia en la conducta infractora.**
- c) **La naturaleza de los perjuicios causados.**
- d) **La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por Resolución firme en vía administrativa.**

Cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el Órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior.

Cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida.

Será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión.

Prescripción (Art. 30, LRJSP)

Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción:

- **Las infracciones muy graves prescribirán a los tres años,**
- **Las graves a los dos años, y**
- **Las leves a los seis meses.**

Las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.

El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. En el caso de infracciones continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora.

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora, reiniciándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la Resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla.

Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

En el caso de desestimación presunta del Recurso de Alzada interpuesto contra la Resolución por la que se impone la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que finalice el plazo legalmente previsto para la Resolución de dicho Recurso.

Concurrencia de Sanciones (Art. 31, LRJSP)

No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Cuando un Órgano de la Unión Europea hubiera impuesto una sanción por los mismos hechos, y siempre que no concurra la identidad de sujeto y fundamento, el Órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo minorarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.

3.2. ESPECIALIDADES PROPIAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Derechos del Interesado (Art. 53, LPAC-AP)

En el caso de Procedimientos Administrativos de naturaleza sancionadora, los presuntos responsables tendrán los **siguientes derechos**:

- a) A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del Instructor, de la Autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.
- b) A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

Actuaciones Previas (Art. 55.2, LPAC-AP)

En el caso de Procedimientos de naturaleza sancionadora, las **actuaciones previas** se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del Procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros.

- En los Procedimientos de naturaleza sancionadora, la **orden de iniciación del Procedimiento** por parte de Órgano superior expresará, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron (**Art. 60.2, LPAC-AP**).
- En estos Procedimientos, **las peticiones de inicio del Procedimiento por otros Órganos, deberán especificar**, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron (**Art. 61.3, LPAC-AP**).
- **Cuando el Procedimiento Sancionador se inicie por denuncia**, si hechos pudieran constituir una infracción administrativa, recogerán la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables.

Cuando la denuncia invocara un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas la no iniciación del Procedimiento deberá ser motivada y se notificará a los denunciantes la decisión de si se ha iniciado o no el Procedimiento.

Cuando el denunciante haya participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza y existan otros infractores, el Órgano competente para resolver el Procedimiento deberá eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter no pecuniario, cuando sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el Procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado.

Asimismo, el Órgano competente para resolver deberá reducir el importe del pago de la multa que le correspondería o, en su caso, la sanción de carácter no pecuniario, cuando no cumpliéndose alguna de las condiciones anteriores, el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga.

En ambos casos será necesario que el denunciante cese en la participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia (**Art. 62, LPAC-AP**).

Especialidades en el Inicio de los Procedimientos de Naturaleza Sancionadora
(Art. 63, LPAC-AP)

Los Procedimientos de naturaleza sancionadora **se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del Órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a Órganos distintos.**

Se considerará que un Órgano es competente para iniciar el Procedimiento cuando así lo determinen las normas reguladoras del mismo.

En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el oportuno Procedimiento.

No se podrán iniciar nuevos Procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera Resolución sancionadora, con carácter ejecutivo.

Acuerdo de Iniciación en los Procedimientos de Naturaleza Sancionadora
(Art. 64, LPAC-AP)

El acuerdo de iniciación se comunicará al Instructor del Procedimiento, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se notificará a los interesados, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado.

Asimismo, la incoación se comunicará al denunciante cuando las normas reguladoras del Procedimiento así lo prevean.

El acuerdo de iniciación deberá contener al menos:

- a) **Identificación** de la persona o personas presuntamente **responsables**.
- b) Los **hechos que motivan la incoación** del Procedimiento, **su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder**, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción.
- c) **Identificación del Instructor y, en su caso, Secretario** del Procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos.
- d) **Órgano competente para la Resolución** del Procedimiento y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad, con los efectos previstos en el artículo 85, LPAC-AP.
- e) **Medidas de carácter provisional que se hayan acordado** por el Órgano competente para iniciar el Procedimiento Sancionador, sin perjuicio de las que se puedan adoptar durante el mismo de conformidad con el artículo 56, LPAC-AP.
- f) **Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia** en el Procedimiento **y de los plazos para su ejercicio**, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de Resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.

Excepcionalmente, cuando en el momento de dictar el acuerdo de iniciación no existan elementos suficientes para la calificación inicial de los hechos que motivan la incoación del Procedimiento, la citada calificación podrá realizarse en una fase posterior mediante la elaboración de un Pliego de Cargos, que deberá ser notificado a los interesados.

Respecto a la Práctica de la Prueba (Art. 77.4, LPAC-AP)

En los Procedimientos de carácter sancionador, **los hechos declarados probados por Resoluciones Judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas** respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.

Terminación en los Procedimientos Sancionadores (Art. 85, LPAC-AP)

Iniciado un Procedimiento sancionador, si el infractor reconoce su responsabilidad, se podrá resolver el Procedimiento con la imposición de la sanción que proceda.

Cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la Resolución, implicará la terminación del Procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción.

En ambos casos, cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el Órgano competente para resolver el Procedimiento aplicará reducciones de, al menos, el **20%** sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. Las citadas reducciones, deberán estar determinadas en la notificación de iniciación del Procedimiento y su efectividad estará condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o Recurso en vía administrativa contra la sanción.

El porcentaje de reducción previsto en este apartado podrá ser incrementado reglamentariamente.

Propuesta de Resolución en los Procedimientos de Carácter Sancionador (Art. 89, LPAC-AP)

El Órgano Instructor resolverá la finalización del Procedimiento, con archivo de las actuaciones, sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de Resolución, cuando en la instrucción del Procedimiento se ponga de manifiesto que concurre alguna de las siguientes circunstancias:

- a) La inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción.
- b) Cuando los hechos no resulten acreditados.
- c) Cuando los hechos probados no constituyan, de modo manifiesto, infracción administrativa.
- d) Cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad.
- e) Cuando se concluyera, en cualquier momento, que ha prescrito la infracción.

En el caso de Procedimientos de carácter sancionador, una vez concluida la instrucción del Procedimiento, el Órgano Instructor formulará una propuesta de Resolución que deberá ser notificada a los interesados. La propuesta de Resolución deberá indicar la puesta de manifiesto del Procedimiento y el plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes.

En la propuesta de Resolución se fijarán de forma motivada los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción que, en su caso, aquéllos constituyan, la persona o personas responsables y la sanción que se proponga, la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, así como las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado. Cuando la instrucción concluya la inexistencia de infracción o responsabilidad y no se haga uso de la facultad prevista en el apartado primero, la propuesta declarará esa circunstancia.

Especialidades de la Resolución en los Procedimientos Sancionadores (Art. 90, LPAC-AP)

En el caso de Procedimientos de carácter sancionador, además del contenido previsto en los dos artículos anteriores, **la Resolución incluirá la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.**

En la Resolución no se podrán aceptar hechos distintos de los determinados en el curso del Procedimiento, con independencia de su diferente valoración jurídica. No obstante, cuando el Órgano competente para resolver considere que la infracción o la sanción revisten mayor gravedad que la determinada en la propuesta de Resolución, se notificará al inculpado para que aporte cuantas alegaciones estime convenientes en el plazo de quince días.

La Resolución que ponga fin al Procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún Recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

Cuando la Resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer Recurso Contencioso-Administrativo contra la Resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:

- a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto Recurso Contencioso-Administrativo.
- b) Habiendo el interesado interpuesto Recurso Contencioso-Administrativo:
 - 1.º No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la Resolución impugnada.
 - 2.º El Órgano Judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella.

Cuando las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a las Administraciones y la cuantía destinada a indemnizar estos daños no hubiera quedado determinada en el expediente, se fijará mediante un procedimiento complementario, cuya Resolución será inmediatamente ejecutiva. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, pero ni ésta ni la aceptación por el infractor de la Resolución que pudiera recaer implicarán el reconocimiento voluntario de su responsabilidad. La Resolución del Procedimiento pondrá fin a la vía administrativa.

FIN DEL TEMA XVI